



01.03.2017

Kj/4

## § 139

### Rakentamispalveluliikelaitoksen perustaminen

HEL 2015-013013 T 00 01 01

#### Päätös

Kaupunginvaltuusto päätti kaupunginhallituksen ehdotuksen mukaisesti

- perustaa 1.6.2017 alkaen keskushallintoon kuuluvan Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitoksen, jonka tehtävänä on huolehtia rakennusalan, ympäristöhoidon ja logistiikan asiantuntija-, tuotanto- ja ylläpitopalvelujen tuottamisesta kaupungille ja kaupunkikonsernin yhteisöille,
- hyväksyä, että liikelaitoksen aloittava tase muodostetaan liikelaitokseen siirtyvien tase-erien välitilinpäätöksen 31.5.2017 mukaisista kirjanpitoarvoista, ja että siirtyvä nettovarallisuus merkitään liikelaitoksen peruspääomaksi,
- hyväksyä, että liikelaitoksen peruspääoman tuottotavoite vuonna 2017 on kahdeksan (8) prosenttia peruspääomasta, minkä jälkeen tuottotavoite päätetään vuosittain talousarvion yhteydessä sekä
- muuttaa 1.6.2017 voimaan tulevaa hallintosääntöä liitteenä olevan luonnoksen mukaisesti.

Esittelijä

Kaupunginhallitus

Lisätiedot

Atte Malmström, konserniohjauksen päällikkö, puhelin: 310 25472  
atte.malmstrom(a)hel.fi  
Kristiina Matikainen, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36035

#### Liitteet

- 1 Loppuraportti
- 2 KPMG Oy Ab:n raportti elokuu 2015
- 3 KPMG Oy Ab:n analyysi huhtikuu 2016
- 4 KPMG Oy Abn selvitys liikelaitoksen taloudesta
- 5 Luonnos hallintosääntökirjauksiksi
- 6 Staran nykyinen johtosääntö
- 7 Helsingin kaupungin hallintosääntö\_ Stara-muutokset näkyvissä
- 8 Henkilöstötoimikunnan lausunto\_allekirjoittamaton
- 9 Oikeuspalveluiden muistio Staran palvelumyynnistä HSY:lle

#### Muutoksenhaku

Kunnallisvalitus, valtuusto

---

**Postiosoite**

PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

**Käyntiosoite**

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

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637

**Alv.nro**

FI02012566



01.03.2017

Kj/4

## Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

## Esittelijän perustelut

### Staran nykytilanne

Kaupunginvaltuusto päätti 18.6.2008, § 168 perustaa rakentamispalvelu -nimisen nettobudjetoidun yksikön 1.1.2009 alkaen. Rakentamispalvelun (jäljempänä Stara) 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 tilaaja-toiminnoista 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.

Staran toimintaa ohjaa ja valvoo kaupungin teknisen palvelun lautakunta.

### Staran organisaatiomallia koskevat aiemmat selvitykset

Kuntalaissa (410/2015) säädetystä yhtiöittämisvelvollisuudesta johtuen Staran on luovuttava sellaisesta emokaupungin ulkopuolisesta myynnistä, jolle ei ole kuntalaissa säädettyä poikkeusperustetta. Vaihtoehtoisesti ko. toiminta on annettava osakeyhtiön hoidettavaksi. Tästä joh-



tuen Staran ulkoista myyntiä ja organisaatiomallia on selvitetty jo ennen nykyistä selvitystyötä.

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

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 kilpailuneutraliteettisäännösten kuin hankintalainsäädännön näkökulmasta yhteistyössä HSY:n ja sen muiden jäsenkaupunkien kanssa.

#### Johtamisjärjestelmän uudistus

Kaupunginvaltuusto päätti 22.6.2016, § 196 kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisesta ja hallintosäännön johtamisjärjestelmää koskevista osista. Päätöksessään kaupunginvaltuusto päätti myös, 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. Staran toimintojen tarkempi sijoittuminen toimialan palvelukokonaisuusrakenteeseen täsmennetään valmistelun edetessä, koska palvelukokonaisuuksien alarakennetta ei ole vielä määritelty toimintojen sijoittelun edellyttämällä tarkkuudella. Tuottajaroolin mukaisesti pääosa tehtävistä kuuluisi luontevimmin palvelut ja luvat -palvelukokonaisuuteen.

Kaupunginhallituksen johtamisen jaosto päätti kaupunkiympäristön toimialan palvelukokonaisuuksia seuraavan tason organisaatiosta 14.11.2016, § 85. Samalla johtamisen jaosto päätti, että nykyisen Staran toimintojen organisaatiomalli ja sijoittuminen kaupungin organisaatiossa selvitetään jatkotyöskentelyssä ja tarvittaessa organisoinnin edellyttämät päätösehdotukset kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle valmistellaan johtamisen jaoston käsiteltäväksi.



Päätöksen perusteluissa todettiin, että Staran nykyinen toiminta poikkeaa kokonsa (1 500 henkilöä), 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 ja mahdollinen muu organisaatiomalli kaupungin organisaatiossa selvitetään jatkotyöskentelyssä. Alustavissa tarkasteluissa mahdollisuutena on tunnistettu muun muassa liikelaitosmuoto. Jatkokehittämisessä on tarkoitus valmistella johtamisen jaostolle esitys tehtäväksi kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle tuotantopalvelujen vaihtoehtoisesta organisaatiomallista.

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 organisaatiomallia valmistellut työryhmä

Kaupunginjohtaja päätti johtajistokäsittelyssä 23.11.2016, § 78 asettaa Staran organisaatiomallin valmistelemiseksi seuraavan työryhmän:

- Matti Malinen, talousarviopäällikkö, kaupunginkanslia, puheenjohtaja
- Timo Martiskainen, toimitusjohtaja, Stara, varapuheenjohtaja
- Miia Aho, kaupunginasiamies, 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

#### Työryhmän selvitystyö

Työryhmä tarkasteli työskentelynsä aikana erityisesti Staran nykytilannetta, toimintaan vaikuttavaa kilpailuneutraliteettisääntelyä, Staran toiminnan organisoimisen vaihtoehtoja sekä henkilöstön asemaa eri vaihtoehtoisissa. Tarkastellut vaihtoehdot olivat Staran toiminnan jatkaminen osana kaupunkia sekä toiminnan organisoiminen kaupunkiin sidossuhteissa olevaksi yhtiöksi (in house -yhtiö) tai markkinaehtoisesti toimivaksi yhtiöksi. Työryhmän loppuraportti on liitteenä.

Työryhmän näkemyksen mukaan in house -yhtiönä toimiminen ei uuden hankintalain (1397/2016) voimaantulon ja siihen liittyvän siirtymäajan päättymisen (31.12.2018) 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 kilpailutusta. 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 yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä. Yhtiöittämisvelvollisuus koskee työryhmän näkemyksen mukaan enimmillään alle 4 %:a Staran vuoden 2016 tuloista (8,3 miljoonaa euroa). Staran on mahdollista luopua kyseisestä myynnistä ilman, että se olennaisesti vaikeuttaa Staran toimintaa tai pi-



demmillä aikavälillä merkittävästi muuttaa toiminnan henkilöstötarvetta.

Staran suurimmat sisäiset asiakkaat ovat rakennusvirasto ja kiinteistöviraston tilakeskus. Näiden keskeisimpien tilaajien näkemyksiä Staran hallinto- ja toimintamallista selvitettiin työryhmän työn yhteydessä sekä keväällä 2016 tehdyn selvityksen aikana. 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).

Tilaajien 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 tietoaineistot 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 kehittämislle.

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.

Markkinoiden toimivuuden kannalta kilpailukykyinen kaupungin sisäinen tuottaja tasapainottaa markkinoita estäen markkinoiden ääritilanteissa mahdollisen monopolitilanteen syntyminen. Kaupunki voi tilaajana päättää tarvitsemiensa palvelujen hankkimisesta joko sisäiseltä tuottajalta tai kilpailuttamalla markkinoilta. Kustannustason vertailtavuuden



01.03.2017

Kj/4

vuoksi tilausten tulee olla yksiselitteisiä ja sisällöltään sekä ehdoiltaan verrattavissa yksityissektorilta tilattaviin töihin.

### Työryhmän esitys

Staran organisaatiomallia valmistellut työryhmä esittää loppuraportissaan että Staran toiminta organisoidaan 1.6.2017 alkaen keskushallintoon kuuluvaksi liikelaitokseksi (rakentamispalveluliikelaitos).

Työryhmän näkemyksen mukaan keskeisiä perusteita liikelaitosmallille ovat kilpailuneutraliteettisääntely, kaupunginvaltuuston johtamisjärjestelmä uudistuksen yhteydessä tekemät tukipalvelujen organisointia koskevat linjaukset, Staran suurimpien asiakkaiden näkemykset sekä liikelaitoksen soveltuvuus liiketaloudellisiin perustein harjoitettavan toiminnan organisaatiomuodoksi.

### Kunnallinen liikelaitos

Kuntalaissa määritellään kunnallinen liikelaitos ja säädetään sen perustamisesta sekä hallinnon ja talouden ohjauksen järjestämisestä.

Kunta voi perustaa liikelaitoksen liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liikelaitos on osa kunnan organisaatiota ja liikelaitoksen kirjanpito on osa kunnan kirjanpitoa. Liikelaitoksen tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

Kunnan liikelaitoksen nimessä tulee olla sana liikelaitos. Käytännön toiminnassa on kuitenkin mahdollista käyttää vakiintunutta nimilyhennettä tai muuta markkinointinimeä.

### Liikelaitoksen johtaminen

Kunnan liikelaitoksella on johtokunta, joka ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta on kuntalain 30 §:n tarkoittama kunnan toimielin. Kuntalain 31 §:n mukaan valtuusto voi päättää, että johtokunnan valitsee muu toimielin kuin valtuusto. Johtokuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan.

Työryhmän loppuraportin liitteenä on luonnos rakentamispalveluliikelaitosta koskeviksi hallintosääntömääräyksiksi. Sääntötoimikunta käsitteli luonnoksen kokouksessaan 17.1.2017, eikä sillä ollut huomautettavaa asiassa. Staran nykyinen johtosääntö on liitteenä.

Rakentamispalveluliikelaitosta koskevan hallintosääntöehdotuksen mukaan liikelaitokselle perustetaan viisijäseninen johtokunta, jonka kaupunginhallitus nimeää. Hallintosäännössä on vastaavat määräykset muiden keskushallintoon kuuluvien liikelaitosten osalta.



Johtokunta huolehtii rakentamispalveluliikelaitoksen toimialan mukaisista tehtävistä. Liikelaitos huolehtii rakennusalan, ympäristönhoidon ja logistiikan asiantuntija-, tuotanto- ja ylläpitopalvelujen tuottamisesta kaupungille ja kaupunkikonsernin yhteisöille. Liikelaitos käyttää toiminnassaan nimeä Stara.

Kaupunginvaltuuston 22.6.2016 tekemän johtamisjärjestelmäuudistusta 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 kaupunkiympäristön toimialan toimintaa ohjaa poliittisesti valittu lautakunta. Poliittinen ohjaus ulottuu myös tuottajan toimintaan toimialoille ja liikelaitoksille asetettavien talousarvioraamien sekä toisaalta tilaajalautakunnan päätöksillä tuottajalta tehtävien tilausten kautta. Uuden liikelaitoksen toimintaa ohjaava johtokunta voi keskittyä liikelaitoksen toiminnan ja sen tuottavuuden parantamiseen. Johtokuntaan on tarkoitus nimetä rakentamispalveluliikelaitoksen palveluita käyttävien kaupungin sisäisten asiakkaiden edustajia sekä mahdollisesti kaupungin ulkopuolinen asiantuntija.

Rakentamispalveluliikelaitoksen toimintaa johtaa liikelaitoksen johtokunnan alaisena toimitusjohtaja. Toimitusjohtaja suorittaa kansliapäällikön määräämät tehtävät ja toimii liikelaitoksen johtokunnan esittelijänä.

Kaupungin liikelaitosten johtokuntien ja johtajien yleiset tehtävät on määritelty kaupunginvaltuuston hyväksymässä 1.6.2017 voimaan tulevassa hallintosäännössä.

#### Liikelaitoksen talous

Perustettavan kunnallisen liikelaitoksen aloittavan taseen muodostamisessa noudatetaan kirjanpitolakia ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeita kirjanpitolain soveltamisesta. Periaatteena on, että liikelaitoksen aloittava tase muodostetaan kunnan kirjanpitoon merkityistä kirjanpitoarvoista. Liikelaitosta perustettaessa peruspääoma osoittaa liikelaitokseen siirretyn nettovarallisuuden määrän, joka lasketaan siirrettyjen varojen ja velkojen erotuksena. Peruspääoma on kunnan oman pääoman ehtoinen sijoitus liikelaitokseen.

Osa nettovarallisuudesta voidaan merkitä peruspääoman sijasta pitkäaikaiseksi lainaksi kunnalta. Liikelaitoksen on suoritettava korvaus peruspääomalle. Korvauksen määrää ei ole erikseen säädetty vaan siitä päättää valtuusto. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston liikelaitosyleisoh-





jeen mukaan korvaus peruspääomalle samoin kuin sisäisen lainan korko käsitellään tuloksesta riippumattomana kulueränä.

Liikelaitoksen peruspääoman tuottotavoitteeksi vuonna 2017 tulisi työryhmän näkemyksen mukaan asettaa kahdeksan (8) prosenttia peruspääomasta, minkä jälkeen tuottotavoite päätettäisiin vuosittain kaupungin 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.

Johtokunnan on laadittava kalenterivuosittain liikelaitoksen erillistilinpäätös. Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma ja niiden liitteenä ilmoitettavat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Staran organisaatiomallia valmistelleen työryhmän loppuraportin liitteenä ovat KPMG Oy Ab:n laatimat liikelaitoksen talouslaskelmat. Laskelmissa on käytetty Staran vuoden 2016 ennustettuja talouslukuja.

Jos rakentamispalveluliikelaitos päätetään perustaa 1.6.2017 alkaen, määritty sen aloittava tase Staran per 31.5.2017 tehtävän välitilinpäätöksen perusteella.

#### Henkilöstön asema ja ulkoisesta myynnistä luopuminen

Staran nykyinen vakanssien lukumäärä on 410, joista avoinna 36. Staran palvelutuotanto jatkuu organisaatiomuodon muuttumisesta huolimatta olennaisilta osiltaan entisellään. Tämän vuoksi Staran henkilöstön asema ei muutu, vaan henkilöstö jatkaa nykyisissä tehtävissään kunnallisten virka- ja työehtosopimusten mukaisin palvelussuhteen ehdoin. Erillisiä henkilöstön siirtämistä koskevia päätöksiä ei tarvita. Uudelle liikelaitokselle on kuitenkin perustettava johtajan virka, ja vastavasti lakkautettava nykyinen toimitusjohtajan virka.

Organisaatiomallia koskevan valmistelun aikana Stara on tarkastellut emokaupungin ulkopuolisten tahojen kanssa solmimiaan sopimuksia. Jatkaessaan kaupungin sisäisenä toimijana Stara tulee irtisanomaan tarvittavin osin ulkopuolisten tahojen kanssa solmimansa sopimukset. Useimmissa irtisanottavissa sopimuksissa on kolmen tai kuuden kuukauden pituinen irtisanomisaika.

Sopimusten irtisanomisen myötä Staran liikevaihto pienenee enintään noin 8,3 miljoonaa euroa. Liikevaihdon pieneneminen vaikuttaa Staran henkilöstötarpeeseen. Vaikutus on arviolta noin 20 henkilötyövuotta. Kaupungin periaatteiden mukaisesti Staran henkilöstöä ei irtisanota toi-



01.03.2017

Kj/4

minnalisista tai tuotannollisista syistä vaan henkilöstö jatkaa kaupungin palveluksessa rakentamispalveluliikelaitoksen organisaatiossa.

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 uudelleen koulutukseen Staran sisällä.

Stara voi myös asettaa tavoitteekseen ulkopuolisten alihankintojen korvaamisen omalla työllä niissä kohteissa, joissa se on mahdollista tehdä kilpailukykyisesti.

Staran tulevaan henkilöstötarpeeseen vaikuttaa myös kaupungin sisäisen tilauskannan kehitys. Rakentamisen toimialoilla on jo vuonna 2016 toteutunut merkittävä kasvu. Tilausmäärät ovat lisääntyneet myös jo päätetyissä ja vuosina 2017–2018 toteutettavissa urakoissa yli 30 miljoonalla eurolla isojen hankkeiden myötä.

Staran organisaatiomalliin liittyvää valmistelua on käsitelty Staran henkilöstötoimikunnassa 22.11.2016, 12.12.2016 ja 24.1.2017. Kaupungin henkilöstötoimikunnalle asiaa esiteltiin 30.1.2017. Henkilöstötoimikunnan lausunto on liitteenä.

#### Täytäntöönpano

Kaupunginhallitus ilmoittaa, että sen tarkoituksena on, mikäli kaupunginvaltuusto hyväksyy päätösehdotuksen, päätöksen täytäntöönpanon yhteydessä perustaa rakentamispalveluliikelaitoksen toimitusjohtajan virka sekä virkaa perustaessaan määrittää viralle HAY-palkkausjärjestelmän mukainen kokonaispalkka.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 24 §:n 1 momentin mukaan viranhaltija voidaan siirtää toiseen virkasuhteeseen, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana, jos hänen asemansa toistaiseksi otettuna tai määräaikaisena viranhaltijana ei muutu ja perusteena on toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestelyyn liittyvä perusteltu syy ja hänen varsinainen palkkansa ei alene tai hän on antanut siirtoon suostumuksensa taikka siirtoon on muu hyväksyttävä syy, ja viranhaltija on antanut siirtoon suostumuksensa.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:ssä käsitellään puolestaan muun muassa tilannetta, jossa viranhaltijan tehtävät ovat vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi. Viranhaltijalle on tällöin tarjottava laissa määrätyn edellytyksin hänelle soveltuvaa toista virkasuhdetta tai työsuhdetta, jos työnantajan organisaatiossa on tällainen tehtävä tarjolla.



Työnantajalla on siten organisaatiouudistusten yhteydessä laaja harkintavaltta ja myös velvoite tarjota viranhaltijoille mahdollisuutta siirtyä toiseen virkaan. Uusi virka voidaan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 §:n 3 momentin nojalla täyttää sitä haettavaksi julistamatta, kun kyse on viranhaltijan siirtämisestä toiseen virkaan ja taustalla ovat organisaatiossa tapahtuneet muutokset, jotka ovat vaikuttaneet viranhaltijan tehtäviin.

Kaupungin voimassa olevan hallintosäännön 19 §:n nojalla kaupunginhallitus päättää viranhaltijan siirtämisestä toisen laitokseen tai virastoon virkasuhteeseen, kun kyseessä on virka, joka täytetään kaupunginvaltuustossa tai kaupunginhallituksessa.

Kaupunginhallituksen tarkoituksena on, mikäli kaupunginvaltuusto hyväksyy päätösehdotuksen, päätöksen täytäntöönpanon yhteydessä siirtää rakentamispalveluliikelaitoksen perustettavaan toimitusjohtajan virkaan suostumuksensa mukaisesti toimitusjohtaja, KTM, EMBA Timo Martiskainen. Timo Martiskainen on toiminut Staran toimitusjohtajana vuodesta 2011 lähtien. Nykyisen Staran toimitusjohtajan viran lakkauttaminen tuodaan erikseen päätettäväksi.

Kaupunginhallitus ilmoittaa edelleen, että mikäli kaupunginvaltuusto hyväksyy päätösehdotuksen, niin kaupunginhallitus tulee erikseen päätettävänä asiana valitsemaan liikelaitoksen johtokuntaan viisi jäsentä ja henkilökohtaista varajäsentä ensisijaisesti kaupunginhallinnon omista toimialaa tuntevista henkilöistä sekä valitsemaan kaupunginhallituksen edustajan ja varaedustajan johtokuntaan sekä kehottamaan Staraa yhdessä kaupunginkanslian kanssa ryhtymään tarpeellisiin toimiin liikelaitoksen perustamiseksi.

#### Esittelijän kannanotto

Esittelijä toteaa, että Staran organisaatiomalli tulee ratkaista sekä voimassa olevaan kilpailuneutraaliteettisääntelyyn että kaupungin 1.6.2017 voimaan tulevaan johtamisjärjestelmä uudistukseen liittyen.

Staran mahdollista sijoittumista kaupunkiympäristön toimialalle on selvitetty johtamisjärjestelmä uudistukseen liittyvässä työryhmätyöskentelyssä kesän ja syksyn 2016 aikana. Johtamisen jaoston 14.11.2016, § 85 päätöksen perustelujen mukaisesti Staran nykyinen toiminta poikkeaa kokonsa, tehtäviensä laajuuden ja toimintatapansa puolesta kaupunkiympäristötoimialan muista palvelukokonaisuuksista ja palveluista. Tämän vuoksi sekä toimialan että sen palvelukokonaisuuksien johtamisen kannalta Stara on tarkoituksenmukaista käsitellä omana kokonaisuutenaan.



01.03.2017

Kj/4

Staran organisaatiomallia jatkoselvittäneen työryhmän valmistelutyön perusteella tarkoituksenmukainen organisaatiomuoto Staralle on liikelaitos. Liikelaitoksena Stara on mahdollista säilyttää yhtenä kokonaisuutena ja jatkaa sen toiminnan kehittämistä kaupungin sisäisenä tuottajana.

Perustettavaksi ehdotettava uusi rakentamispalveluliikelaitos on työryhmän ehdotuksen mukaisesti tarkoituksenmukaista sijoittaa keskushallintoon vastaavalla tavalla kuin johtamisjärjestelmäuudistuksessa on tehty muille kaupungin sisäisinä tuottajina toimiville tuotantoyksiköille.

Uusi liikelaitos luopuu sellaisesta yhtiöttämisvelvollisuuden alaisesta ulkoisesta myynnistä, jolle ei ole kuntalain mukaista poikkeusperustetta ja keskittyy toimimaan kaupungin sisäisenä tuottajana.

Kaupungin sisäisenä tuottajana uusi liikelaitoksena voi jatkossakin toimia tiiviissä yhteistyössä kaupungin sisäisten tilaaja-asiakkaiden kanssa ja kehittää tilaaja-tuottajamallin mukaista toimintatapaa nykyistäkin pitkäjänteisemmin ja suunnitelmallisemmin. Staran säilyttäminen yhtenä kokonaisuutena mahdollistaa liikelaitoksen omien tuotantopalvelujen kehittämisen, selkeämmin ohjatun yhteistyön tilaajien kanssa sekä kaupungin hajallaan olevien tuotannon palvelujen keskittämisen yhden kokonaisuuden alle.

Päätösesitys perusteluineen vastaa kaupunginhallituksen johtamisen jaoston käsittelemää esitystä. Johtamisen jaosto päätti asiasta esittelijän ehdotuksesta poiketen äänestyksen jälkeen seuraavan vastaehdotuksen mukaisesti: Päätösesitys hyväksytään siten, että jatkossa turvataan se, että liikelaitoksen johtokunnan kokoonpanon enemmistö koostuu poliittisista luottamushenkilöistä.

Esittelijä

Kaupunginhallitus

Lisätiedot

Atte Malmström, konserniohjauksen päällikkö, puhelin: 310 25472  
atte.malmstrom(a)hel.fi  
Kristiina Matikainen, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36035

## Liitteet

- 1 Loppuraportti
- 2 KPMG Oy Ab:n raportti elokuu 2015
- 3 KPMG Oy Ab:n analyysi huhtikuu 2016
- 4 KPMG Oy Ab:n selvitys liikelaitoksen taloudesta
- 5 Luonnos hallintosääntökirjauksiksi
- 6 Staran nykyinen johtosääntö
- 7 Helsingin kaupungin hallintosääntö\_Stara-muutokset näkyvissä
- 8 Henkilöstötoimikunnan lausunto\_allekirjoittamaton
- 9 Oikeuspalveluiden muistio Staran palvelumyynnistä HSY:lle



01.03.2017

Kj/4

## Muutoksenhaku

Kunnallisvalitus, valtuusto

## Tiedoksi

Kaupunginkanslia  
Stara

## Päätöshistoria

Kaupunginhallitus 13.02.2017 § 150

HEL 2015-013013 T 00 01 01

### Päätös

Kaupunginhallitus esitti kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto päättää

- perustaa 1.6.2017 alkaen keskushallintoon kuuluvan Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitoksen, jonka tehtävänä on huolehtia rakennusalan, ympäristöhoidon ja logistiikan asiantuntija-, tuotanto- ja ylläpitopalvelujen tuottamisesta kaupungille ja kaupunkikonsernin yhteisöille,
- hyväksyä, että liikelaitoksen aloittava tase muodostetaan liikelaitokseen siirtyvien tase-erien välitilinpäätöksen 31.5.2017 mukaisista kirjanpitoarvoista, ja että siirtyvä nettovarallisuus merkitään liikelaitoksen peruspääomaksi,
- hyväksyä, että liikelaitoksen peruspääoman tuottotavoite vuonna 2017 on kahdeksan (8) prosenttia peruspääomasta, minkä jälkeen tuottotavoite päätetään vuosittain talousarvion yhteydessä sekä
- muuttaa 1.6.2017 voimaan tulevaa hallintosääntöä liitteenä olevan luonnoksen mukaisesti.

### Käsittely

13.02.2017 Ehdotuksen mukaan

Asian aikana kuultavina olivat Timo Martiskainen ja Atte Malmström. Asiantuntijat poistuivat kuulemisensa jälkeen kokouksesta.

### Esittelijä

kaupunginjohtaja  
Jussi Pajunen

---

**Postiosoite**

PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

**Käyntiosoite**

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

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

F10680001200062637

**Alv.nro**

F102012566



01.03.2017

Kj/4

Lisätiedot

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

Kristiina Matikainen, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36035

Kaupunginhallituksen johtamisen jaosto 06.02.2017 § 16

HEL 2015-013013 T 00 01 01

Esitys

Kaupunginhallituksen johtamisen jaosto esitti kaupunginhallitukselle seuraavaa:

Kaupunginhallitus esittää kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto päättää

- perustaa 1.6.2017 alkaen keskushallintoon kuuluvan Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitoksen, jonka tehtävänä on huolehtia rakennusalan, ympäristöhoidon ja logistiikan asiantuntija-, tuotanto- ja ylläpitopalvelujen tuottamisesta kaupungille ja kaupunkikonsernin yhteisöille,
- hyväksyä, että liikelaitoksen aloittava tase muodostetaan liikelaitokseen siirtyvien tase-erien välitilinpäätöksen 31.5.2017 mukaisista kirjanpitoarvoista, ja että siirtyvä nettovarallisuus merkitään liikelaitoksen peruspääomaksi,
- hyväksyä, että liikelaitoksen peruspääoman tuottotavoite vuonna 2017 on kahdeksan (8) prosenttia peruspääomasta, minkä jälkeen tuottotavoite päätetään vuosittain talousarvion yhteydessä sekä
- muuttaa 1.6.2017 voimaan tulevaa hallintosääntöä liitteenä olevan luonnoksen mukaisesti.

Lisäksi johtamisen jaosto totesi, että jatkossa turvataan, että liikelaitoksen johtokunnan kokoonpanon enemmistö koostuu poliittisista luottamushenkilöistä.

Käsittely

06.02.2017 Esittelijän ehdotuksesta poiketen

Vastaehdotus:

Veronika Honkasalo: Päätösesitys hyväksytään siten, että jatkossa turvataan se, että liikelaitoksen johtokunnan kokoonpanon enemmistö koostuu poliittisista luottamushenkilöistä.



01.03.2017

Kj/4

Kannattaja: Jorma Bergholm

Äänestys:

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: Veronika Honkasalon vastaehdotus

Jaa-äännet: 3

Otso Kivekäs, Pekka Majuri, Laura Rissanen

Ei-äännet: 5

Jorma Bergholm, Veronika Honkasalo, Harri Lindell, Terhi Peltokorpi,  
Erkki Perälä

Poissa: 1

Osku Pajamäki

Johtamisen jaosto hyväksyi Veronika Honkasalon vastaehdotuksen  
mukaisesti muutetun ehdotuksen.

30.01.2017 Pöydälle

Esittelijä

kaupunginjohtaja  
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Atte Malmström, konserniohjauksen päällikkö, puhelin: 310 25472  
atte.malmstrom(a)hel.fi  
Kristiina Matikainen, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36035  
kristiina.matikainen(a)hel.fi

Kaupunginkanslia Kaupunginjohtaja/J 04.01.2017 § 3

HEL 2015-013013 T 00 01 01

Päätös

Kaupunginjohtaja päätti johtajistokäsittelyssä täydentää 23.11.2016, §  
78 johtajistokäsittelyssä Helsingin kaupungin rakentamispalvelun (Sta-  
ra) organisaatiomallin valmistelemiseksi asettamaansa työryhmää hen-  
kilöstön edustajilla seuraavasti:

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

Päätöksen perustelut

**Postiosoite**

PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

**Käyntiosoite**

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

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637

**Alv.nro**

FI02012566



01.03.2017

Kj/4

Kaupunginjohtaja päätti johtajistokäsittelyssä 23.11.2016, § 78 asettaa Staran organisaatiomallin valmistelemiseksi seuraavan työryhmän:

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

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

Asetettua työryhmää on tarkoituksenmukaista täydentää henkilöstön edustajilla.

Kaupunginkanslia Kaupunginjohtaja/J 23.11.2016 § 78

Lisätiedot

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

Rakennusvirasto 15.6.2016

HEL 2015-013013 T 00 01 01

Yleistä taustatietoa

Rakennusvirasto toimii Staran suurimpana tilaajana. Rakennusviraston osuus Staran vuoden 2015 liikevaihdosta on noin 119,6 milj. euroa eli 57,7 prosenttia. Katu- ja puisto-osaston tilauksia vuonna 2015 oli 115,8 milj. euroa ja HKR-Rakennuttajan tilauksia 3,8 milj. euroa.

**Postiosoite**

PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

**Käyntiosoite**

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

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637

**Alv.nro**

FI02012566





Rakennusvirasto tilaa Staralta hankinnat neuvottelumenettelyllä suora-hankintoina ilman kilpailutusta. Stara ei vastaavasti osallistu markkinoilla kilpailutettaviin tarjouskilpailuihin.

#### Katu- ja puistorakentamisurakat

Rakennusviraston Staralta tilaamien katu- ja puistorakentamisurakoiden volyymi on ollut vuosittain melko vakiolla tasolla, vuonna 2015 noin 40,9 miljoonaa euroa.

Katu- ja puistoinvestointien hankinnat 2012–2015 (Talousarviokohdat 803 ja 806)

<b>Investointien hankinnat, milj. euroa</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Stara, kaupunkitekniikan rakentaminen	45,2	45,0	37,9	40,9
Markkinoilla kilpailutetut urakat (HKR-RAK)	16,5	23,5	31,3	38,1

Lisäksi Staralta tilataan kaupunginhallituksen erillisrahoituksella esirakentamis- ja lähiörahastohankkeita, vuonna 2015 yhteensä 14,7 milj. eurolla. Erillisrahoituksella tilattavien hankkeiden volyymit vaihtelevat vuosittain.

Staralle soveltuvat erityisesti tavanomaiset täydennysrakentamisen sekä liikennejärjestelyn ja katujen/puistojen peruskorjauksen hankkeet. Suuret liikenneväylä-, silta- ja erikoisrakennehankkeet edellyttävät erikoisosaamista ja ne on kilpailutettu ulkoisilla markkinoilla. Samoin ulkovalaistuksen ja erikoisrakenteiden peruskorjaushankkeet edellyttävät erikoisosaamista, jota on saatavissa vain ulkoisilta markkinoilta.

Katujen ja puistojen rakentamishankkeissa Stara käyttää paljon alihankintoja kuten yksityisetkin urakoitsijat, mutta ei toimi varsinaisena rakennuttajana. Vuonna 2014 Staran rakentamishankinnoissa oli ulkopuolisten alihankintojen osuus 65 % (stabilointi-, louhinta-, asfaltti- ja kivityöt sekä materiaalit).

#### Katujen ja viheralueiden ylläpitotyöt

Rakennusvirastolle osoitetut katujen ja viheralueiden ylläpidon määrärahat ovat olleet vuosia samalla tasolla, huolimatta ylläpidettävien katujen ja viheralueiden pinta-alan kasvusta ja muista uusista ylläpitovastuista.



01.03.2017

Kj/4

Ylläpitopalveluja hankitaan sekä kaupungin sisäiseltä tuottajalta Staralta että kilpailutettuina urakoina yksityisiltä urakoitsijoilta. Staralta ylläpitopalvelut hankitaan kahdella erillisellä sopimuksella. Rakennetun ympäristön ylläpitopalvelut hankitaan yksivuotisella palvelusopimuksella. Ympäristöhoidon palvelut hankitaan kolmivuotisella (2015–2017) ylläpitosopimuksella. Näiden lisäksi Staran kanssa on käynnissä Mellunkylän alueurakka.

Rakennusvirasto tilaa Staralta katujen ja viheralueiden ylläpitoon ja ympäristöhoitoon liittyviä palveluita yhteensä noin 60 milj. euroa vuodessa eli Staralta tilattavat ylläpito Hankinnat ovat noin 84 % ylläpitoon käytettävissä olevasta määrärahasta.

Vuonna 2014 Staran ylläpito Hankinnoissa oli ulkopuolisten alihankintojen osuus 35 %.

<b>Käyttötalouden hankinnat, milj. euroa</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Stara	62,0	60,5	58,0	60,1
Markkinoilla kilpailutetut ylläpitourakat	7,6	8,4	5,8	6,3

#### Vastaukset kysymyksiin

Rakennusvirasto on koontanut tilaajan näkökulmasta vastaukset seuraaviin Staran hallinto- ja toimintamallin järjestämisen kannalta keskeisiin kysymyksiin.

#### Yleisarvio Starasta nykyisessä muodossa

##### Vahvuudet

Staran vahvuutena on paikallistuntemus, eri toimialojen osaaminen ja kokemus, sekä erityisosaaminen (mm. puiden hoidon osaaminen, luonnonhoito). Stara kaupungin sisäisenä tuottajana on joustava tilanteissa, joissa Staran resursointi mahdollistaa uusien ja osin yllättävienkin tehtävien hoitamisen nopealla käynnistyksellä. Staralla on hallinnassaan tukikohtia eri puolilla kaupunkia ja erityisenä vahvuutena kantakaupungissa sijaitsevat tulikohdat. Staralla on kokemusta jatkuvuuden ja häiriötilanteiden hallinnasta.

Stara on kaupungin sisäisenä tuottajana toimintavarma. Stara on luotettava kumppani, koska sitä koskee samat kaupungin yleisohjeet kuin rakennusvirastoa tilaajana. Staralla on myös käytettävissä kaupungin kaikki tietoaaineistot ja rekisterit.



Stara on kaupungin sisäisenä tuottajana mahdollistanut sosiaalisen työllistämisen.

#### Heikkoudet

Stara ei voi osallistua kilpailuun ja muutoksiin sopeutuminen on jähmeää, koska Stara ei voi toimia samoilla edellytyksillä kuin yksityiset toimijat.

Staran kustannustehokkuuden ja tuottavuuden parantaminen on ollut hidasta, koska rakenteellisten uudistusten tekeminen on ollut vaikeaa.

Staran kiinteiden kustannusten määrä on korkea erityisesti ylläpidossa verrattuna yksityisiin urakoitsijoihin. Kiinteiden kustannusten suureen määrään vaikuttavat mm. ympärivuotisten työntekijöiden suuri määrä henkilöstön eläköitymisestä huolimatta, oman konekaluston suuri määrä ja ylimitoitettu tukikohtakapasiteetti.

Rakentamisen laadussa ja hankkeiden aikataulujen pitämisessä on vaihtelua ja rakentamishankkeiden loppuunsaattamisessa parannettavaa.

Stara on iso ja raskas organisaatio ja se ei kaikilta osin ole onnistunut sitouttamaan henkilöstöä tilaaja-tuottaja mallin mukaiseen tuottajan rooliin, palveluasenteeseen ja toimintatapojen uudistamiseen. Ylläpidossa totuttuja työtapoja ja menettelyjä on ollut vaikea muuttaa, koska henkilöstö haluaa toimia kuten ennenkin. Toimintatapojen uudistaminen on liian hidasta.

Yksityisiin urakoitsijoihin verrattuna Stara on sitoutunut noudattamaan kaupungin henkilöstöpolitiikkaa. Henkilöstömäärän sopeuttaminen on vaikeaa työmäärän muutoksissa ja työmäärän vaihteluissa eri vuosina ja vuodenaikoina. Lisäksi Staran on vaikea kilpailla kokeneesta henkilöstöstä.

Staran työntekijöiden työaikamuotona on virastoille tyypillinen päivätyö-aika, mikä johtaa joustamattomaan työskentelyyn ja kalliisiin ylitoihin. Konkreettisenä esimerkkinä asiakaslähtöinen lumenpoisto asuntokaduilta ei ole mahdollista, mikä taas yksityisiltä urakoitsijoilta onnistuisi.

Staran ydintoimintojen eli katujen ja puistojen rakentamisen sekä katujen ja viheralueiden ylläpidon lisäksi Staran kokonaisuuteen sisältyy useita markkinoihin nähden ylihintaisia toimintoja kuten esimerkiksi logistiikan korjaamo ja kuljetuspalvelu, materiaalipalvelu/Staran myymälä, kilpipalvelu, katu- ja maalaboratorio, puutarhapalvelut (mm. viherkasvi- ja floristipalvelut, kausikasviviljely), virkistyspeltojen hoito, meri-



01.03.2017

Kj/4

ja saaristoalueen veneyksikön päällekkäinen toiminto liikuntaviraston kanssa jne.

Aliurakkahankintojen kilpailuttaminen vaatisi lisäosaamista.

Merkitys tilaajan omalle toiminnalle

Katujen ja puistojen rakentamisessa Staran osuus hankinnoista ml. lähörahas- ja esirakentamishankinnat on noin 41 %.

Katujen ja viheralueiden ylläpidosta Staran osuus hankinnoista on noin 84 %. Ylläpidon hankinnat jakautuvat hyvin erilaisiin ja erikokoisiin kokonaisuuksiin. Tilauksilla katetaan Staran sisäisiä kustannuseriä.

Staran hankinnoissa on ollut käytössä jonkin verran kevyempi tilaamistapa, mutta rakennusviraston tavoitteena on yhdenmukaistaa hankinta-asiakirjat ja sopimusohjaus kilpailutettujen hankintojen kanssa.

Viranomaisluonteisissa tehtävissä Stara kaupungin toimijana on asiantuntijaominaisuudessa täydentänyt tilaajan resursseja.

Staran toiminnot, jotka ovat tarpeen jatkossakin hoitaa kaupungin organisaation toimesta

Yleisten alueiden rakentamisen ja ylläpidon osalta ei ole lainsäädännössä sellaista seikka, mikä erityisesti vaatisi kuntaa itse hoitamaan nämä tehtävät. Markkinoilta ei välttämättä tällä hetkellä löydy nopealla aikataululla ammattitaitoisia toimijoita kaikkiin erityistehtäviin kuten esimerkiksi luonnonhoitoon.

Tilaajan kannalta kyse on hankintojen johtamisesta ja hankintaosaamisesta. Markkinoiden toimivuuden kannalta kilpailukykyinen kaupungin sisäinen tuottaja tasapainottaa markkinoita estäen markkinoiden ääritilanteessa mahdollisen monopolitilanteen syntymisen.

Staran toiminnot, mitkä voidaan hankkia markkinoilta

Yleisten alueiden rakentamisen ja ylläpidon osalta kaikki toiminnot voidaan periaatteessa hankkia markkinoilta. Muutokset hankinnoissa tulee tapahtua suunnitellusti ja hallitusti riittävän pitkällä siirtymäkaudella, jotta ei sekoiteta markkinoita ja Stara pystyy sopeuttamaan toimintaansa.

Staran toimintojen tarkoituksenmukainen organisointitapa uudessa johtamisjärjestelmässä, jos Stara jää kokonaan tai osittain osaksi kaupunkia ja teknistä toimialaa

Tilaaja-tuottaja -malli on tarkoituksenmukainen toimintatapa jatkossakin.



Yhtiöittäminen mahdollistaisi Staran kustannustehokkaan toimimisen samoilla edellytyksillä kuin yksityiset yhtiömuotoiset palveluntuottajat. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla yhtiöittämisen aloittaminen markkinoiden hintatasolla toimivista toiminnoista ja kasvattaa yhtiömuotoista toimintaa hallitusti.

Jos Staran toiminta pilkotaan, tulee Stara tarkastella toiminnoittain yksityiskohtaisesti. Tulevaisuudessa Staran tulee keskittyä entistä enemmän ydintoimintoihin. Ydintoiminnoille (katujen ja puistojen rakentaminen sekä katujen ja viheralueiden ylläpito) tulee määritellä kehityssuunnat. Lisäksi Staran kokonaisuuteen sisältyviä markkinoihin nähden ylihintaisia toimintoja tulee arvioida kriittisesti ja rönsymäisiä toimintoja tulee karsia.

Jos Stara tai osa siitä jää osaksi kaupunkia, Stara on tältä osin tarkoituksenmukaisinta organisoida keskushallinnon alaiseksi liikelaitokseksi kuten Palmia. Samalla Staran omistajaohjausta tulee vahvistaa ja Staralle tulee asettaa sitova tuottavuuden parantamisen vaatimus.

Jos Stara jäisi osaksi kaupunkiympäristö toimialaa, Staran tulee olla HKLn tapaan liikelaitoksena erillisen johtokunnan alaisuudessa.

Miten rakentamistoiminta pitäisi järjestää

Katujen ja puistojen rakentamishankkeissa Stara toimii rakentajana eikä rakennuttajana.

Jos rakentamistoimintaa ei siirretä keskushallinnon alaiseen liikelaitokseen tai kaupunkiympäristö toimialan alaiseen liikelaitokseen, olisi rakentamistoiminta tarkoituksenmukaisinta järjestää yhtiömuotoisena projektinjohto-organisaationa. Yhtiömuotoinen toiminta mahdollistaisi varmuudella Staran toimimisen lakisääteisenä päätoteuttajana yhteinen kunnallistekninen työmaa -toimintamallin mukaisesti.

Miten ylläpitotoiminta pitäisi järjestää

Jos ylläpitotoimintaa ei siirretä keskushallinnon alaiseen liikelaitokseen tai kaupunkiympäristö toimialan alaiseen liikelaitokseen, olisi ylläpitotoiminta tarkoituksenmukaisinta järjestää yhtiömuotoisena projektinjohto-organisaationa.

Miten logistiikkatoiminnot pitäisi järjestää

Logistiikkatoiminnot vaativat uudelleen arviointia ja toimintatapojen rakenteellisia uudistuksia.

Logistiikkatoimintojen ja konekaluston taloudellisuuden arviointi ja kokonaissuunnitelman laatiminen ovat välttämättömiä Staran kaupunki-



tekniikan rakentamisen ja erityisesti ylläpidon kustannustehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. Staran oman konevarikon ja kaluston tarve on arvioitava kriittisesti. Valtaosa konekalustosta ja niiden huoltopalvelusta on mahdollista hankkia markkinoilta. Staran tarvitseman kaluston tulee olla suoraan kaupunkitekniikan rakentamisen ja ylläpidon yksiköiden hallinnassa ilman Staran sisäisiä väliportaita ja ilman Staran sisäisiä päällekkäisiä yleiskustannuksia ja sisäistä laskutusta.

Autokalusto sekä niiden huolto ja tankkauspalvelut on mahdollista hankkia markkinoilta kokonaispalveluna esimerkiksi hankintakeskuksen toimesta.

Miten ympäristönhoitotoiminnot pitäisi järjestää

Ympäristönhoitotoimintoihin liittyy monia toimintaympäristömuutoksia ja toimintatapojen uudistamistarpeita (puutarhapalvelut, virkistyspelot, muissa kunnissa sijaitsevat metsät).

Rakennusviraston tavoitteena on käynnistää yhdessä Staran kanssa ympäristönhoitotoimintoja koskevan pitkäikäisen tuotantotapasuunnitelman laatiminen vuoden 2016 aikana.

Asiakkuuden kehittyminen ja tilauskannan kasvattamisen mahdollisuudet kaupungin sisällä

Onko tilauskannan kasvattamiselle edellytyksiä

Staran tilauskannan kasvattamiselle ei ole edellytyksiä niin kauan kun kustannustaso ei ole kilpailukykyinen.

Onko tilaajalla intressi nykyisen tilauskannan vähentämiseksi ja kilpailuttamisen lisäämiseksi

Rakennusviraston hankintastrategian mukaan tilaamisen lähtökohtana ja tavoitteena on sekä Staran resurssien että markkinoiden mahdollisimman tehokas käyttö. Toisaalta rakennusvirasto on sitoutunut pitämään Staran hankintojen volyymin nykyisellä tasolla Staran henkilöstön työllistämiseksi. Tämä edellyttää Staralta nykyistä suunnitelmallisempaa toimintojen ja toimintatapojen kehittämistä sekä tuottavuuden parantamista.

Tilaajalla on intressi Staran tilauskannan vähentämiseen ja kilpailuttamisen lisäämiseen, sillä Staran kilpailukyky suhteessa markkinahintoihin ei ole tällä hetkellä tyydyttävä. Tilaaja on vastuussa päättäville ja veronmaksajille kustannustehokkaiden palvelujen järjestämisestä.

Rakentamisessa markkinat toimivat ja kilpailua ja toimijoita löytyy.



Ylläpidossa tarvitaan johdonmukainen suunnitelma kilpailutuksen lisäämiseen. Rakennusvirastossa on vireillä ylläpidon pitkäntähtäimen suunnitelman laatiminen yhteistyössä Staran kanssa.

Muutokset tulee tehdä hallitusti, jotta ei sekoiteta markkinoita ja Stara pystyy sopeuttamaan toimintansa.

#### Staran kilpailukyky markkinoihin verrattuna

Staran kilpailukykyä on selvitetty rakennusviraston ja Staran yhteistyönä kustannusvertailujen avulla. Kustannusvertailujen tulokset antavat kuvan Staran ja markkinoilla kilpailutettujen yksityisten urakoitsijoiden kustannustason suuruusluokasta. Kustannusvertailujen laskentamenetelmää kehitetään edelleen.

#### Rakentamishankkeiden kustannusvertailu

Rakentamishankkeiden kustannusvertailua on tehty vuodesta 2014 alkaen yhdessä Staran kanssa. Hintakilpailukykyä arvioidaan Staran antamien tarjoushintojen ja Fore-kustannushallintajärjestelmällä laskettavien kustannusarvioiden vertailulla. Isoissa yli 0,7 milj. euron hankinnoissa, joista yleisten töiden lautakunta päättää, Staran kustannustaso on ollut noin 10–30 prosenttiyksikköä korkeampi kuin suunnitelmasta laskettu vertailukustannus. Vastaavasti yksityisen urakoitsijan kustannustaso on ollut tämän hetken markkinatilanteessa noin 20–30 prosenttiyksikköä alempi kuin suunnitelmasta laskettu vertailukustannus.

Kustannusvertailun myötä Staran rakentamishankkeiden tarjoukset ovat tarkentuneet ja tulleet jonkin verran lähemmäksi vertailuhintaa. Staran rakentamisen tarjouksissa yleiskustannus on vuonna 2016 alennunut 8 prosenttiin aikaisemmasta 15 prosentista.

Rakentamishankkeiden kustannusvertailu osoittaa, että Staran kilpailukyky suhteessa markkinahintoihin ei ole tällä hetkellä tyydyttävä.

#### Ylläpidon kustannusvertailu

Ylläpidon kustannusvertailua on tehty vuodesta 2012 alkaen yhdessä Staran kanssa. Hintakilpailukykyä arvioidaan Staran antamien tarjoushintojen ja Fore-kustannushallintajärjestelmällä laskettavien kustannusarvioiden vertailulla. Staran kustannustaso on ollut noin 30–70 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vertailukustannus. Vastaavasti kilpailutettujen ylläpitourakoiden kustannustaso on ollut noin 20–40 prosenttiyksikköä alempi kuin vertailukustannus.

Ylläpitourakoiden kustannusvertailu osoittaa, että Staran hintataso on erittäin korkea markkinahintoihin verrattuna. Koska ylläpidon rahoitus ei lisäännä, tällä tavalla ei voida jatkaa. Staran on välttämätöntä tehdä toi-



mintaansa rakenteellisia muutoksia ja uudistuksia kustannustehokkuuden parantamiseksi.

#### HSY:n Stara -asiakkuuden merkitys

Katurakentamishankkeet ovat lähes poikkeuksetta usean tilaajan hankkeita eli yhteinen kunnallistekninen työmaa -toimintamallin mukaisia hankkeita. Stara toimii katu- ja puisto-osaston tilaamissa rakennushankkeiden lakisääteisenä päätoteuttajana, jolloin se joutuu väistämättä tuottamaan palveluita kaupungin ulkopuolisille tahoille kuten HSY, Helen Oy, Helen Sähköverkko Oy sekä muut johto-operaattorit. Rakennushankkeen kaikki katurakentamiseen liittyvät työt on tarkoituksenmukaisesti tilata jatkossakin samalta urakoitsijalta, joka toimii hankkeen lakisääteisenä päätoteuttajana.

#### Lisätiedot

Raimo K Saarinen, kaupungininsinööri, puhelin: 310 38801

raimo.k.saarinen(a)hel.fi

Silja Hyvärinen, osastopäällikkö, puhelin: 310 38619

silja.hyvarinen(a)hel.fi

#### Kaupunginkanslia Talous- ja suunnitteluosasto Rahoitusjohtaja 08.01.2016 § 2

HEL 2015-013013 T 00 01 01

#### Päätös

Vs. rahoitusjohtaja päätti tilata KPMG Oy Ab:ltä 31.12.2015 päivätyn tarjouksen mukaiset Helsingin kaupungin rakentamispalvelun hallinto- ja toimintamallin selvittämiseen liittyvät asiantuntijatehtävät enimmäishintaan 29 500 euroa (alv 0 %).

Samalla vs. rahoitusjohtaja päätti, että hankinnan arvonlisäveroton osuus maksetaan kaupunginkanslian menokohdasta 18510000 tililtä 434100 Asiantuntijapalvelut.

#### Päätöksen perustelut

Kuntalain 126 §:n mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). 127 §:n mukaan kunta voi yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä hoitaa omana toimintanaan 126 §:ssä tarkoitettua tehtävää muun muassa silloin, jos toiminnan on katsottava olevan vähäistä tai kunta tuottaa palveluja julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle taikka vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitettulle sidosyhteisyykselle tai yhteisyritykselle.

#### Postiosoite

PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

#### Käyntiosoite

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

#### Puhelin

+358 9 310 1641

#### Faksi

+358 9 655 783

#### Y-tunnus

0201256-6

#### Tilinro

F10680001200062637

#### Alv.nro

F102012566





Kaupunginvaltuuston 24.4.2013 hyväksymän kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan Kaupungin kilpailuilla markkinoilla olevat toiminnot järjestetään kilpailuneutraaliteettisäännösten edellyttämällä tavalla.

Kuntalain säännösten ja strategiaohjelman kirjausten johdosta Helsingin kaupungin rakentamispalvelun (Stara) hallinto- ja toimintamallia on selvitetty vuonna 2013 (alustava selvitys 15.11.2013) ja vuonna 2015 (ulkoisten myyntien taloudelliset ja juridiset vaikutukset 10.8.2015).

Alustavan selvityksen ja ulkoisen myynnin vaikutusten arvioimisen jatkeeksi on tehtävä varsinainen Staran hallinto- ja toimintamallin järjestämistä koskeva selvitys, jossa selvitetään tarve kuntalakiin ja strategiaohjelmaan perustuville muutoksille Staran hallinto- ja toimintamalliin.

Staran hallinto- ja toimintamallin järjestämiseen liittyvät asiantuntijapalvelut hankitaan konsultointipalvelujen hankintaa koskevaan puitesopimukseen H104-13 (vs. kansliapäällikön päätös 20.5.2014, § 50) perustuen.

Asiantuntijatehtävät tilataan suoraan KPMG Oy Ab:lta, koska yhtiöllä on aiemmin tuottamansa Staran hallintomallin alustavan selvityksen sekä ulosmyynnin taloudellisia ja juridisia vaikutuksia koskeneen selvityksen perusteella valmiit hallussaan olevat tiedot ja paras kokonaiskuva jatkotoimeksiannon kohteena olevasta asiasta. Lisäksi asiantuntijatehtävien viivytyksetön suorittaminen on välttämätöntä ottaen huomioon kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat säännökset ja kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 kirjaukset kilpailuneutraaliteettiin liittyen.

Lisätiedot

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

**Postiosoite**

PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

**Käyntiosoite**

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

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637

**Alv.nro**

FI02012566