



cutting through complexity

STARAn ulkoisten myyntien taloudelliset ja juridiset vaikutukset

Raportti

Elokuu 2015



Yhteystiedot

Leif-Erik Forsberg

Julkishallinnon toimialajohtaja

Tel: + 358 40 532 2025

leif-erik.forsberg@kpmg.fi

	Sivu
Johdanto	2
Yhteenvedo	3
Juridiset vaikutukset	5
■ Ulkopuolisten asiakkuuksien lainsäädännöllinen tulkinta	
Taloudelliset vaikutukset	8
■ Ulkopuolisten asiakkuuksien liikevaihdon kehitys	8
■ Kaupunkitekniikan rakentaminen	9
■ Kaupunkitekniikan ylläpito	10
■ Ympäristöhoito	11
■ Rakennustekniikka	13

Toimeksiannon tavoitteena on

- tunnistaa asiakkuudet, joissa mahdollinen kilpailuneutraliteetti tai hankintalain mukainen in house-asema vaarantuu yksikkökohtaisesti;
- selvittää näiden yllä kuvattujen kaupungin ulkopuolisten asiakkuuksien juridiset vaikutukset yksikkökohtaisesti;
- selvittää ulkoisten myyntien taloudelliset ja muut mahdolliset heijastusvaikutukset liiketoimintaan yksikkökohtaisesti.

KPMG sai toimeksiantonä Helsingin Kaupunginkanslialta/ talous- ja suunnitteluosastolta selvittää Staran, eli Helsingin kaupungin rakentamispalvelun, ulkoisten myyntien taloudelliset ja juridiset vaikutukset.

Selvitys on toteutettu perehtymällä Staralta saatuihin aineistoihin, yleisesti saatavilla oleviin Helsingin kaupungin strategialinjauksiin ja haastatteluihin.

Haastattelut

- Timo Martiskainen
- Hannu Halkola
- Ville Ala-Typpö
- Jouko Laakso
- Kari Haapaniemi
- Raija Salonen ja Simo Apro

Kaupungin ulkoisena myyntinä kilpailuneutraliteetti- ja hankintalainsäädännön perusteella katsotaan olevan kaupungin ulkopuolisten asiakkaiden ohella myös HSY:lle, Helen Oy:lle, Helen Sähköverkko Oy:lle ja Helsingin Satama Oy:lle toteutuva myynti.

Kaupunkitekniikan rakentamisen yksikössä myynti kaupungin ulkopuolisille asiakkaille on merkittävää.

Juridisesti arvioituna kaupunkitekniikan rakentamisen yksikön toiminta tulisi yhtiöittää.

Muissa yksiköissä on ulkoista myyntiä, mutta sitä ei voida katsoa olevan merkittävästi. Ulkopuolisten asiakkaiden menettämisen seurauksena kaupungin sisäisen tilauskannan merkitys yksiköiden toiminnassa korostuu entisestään.

Ulkoisen myynti

Kilpailuneutraliteetti ja hankintalainsäädännön perusteella voidaan todeta, että HSY:lle tapahtuva palveluiden myynti on muuta kuin kaupungin sidosyksikölle kohdistuvaa myyntiä eli kaupungin ulkopuolista myyntiä.

Satama ja Energia itsenäisinä kilpailuilla toimivina yhtiöinä katsotaan kilpailuneutraliteettisäädännön perusteella kaupungin ulkoiseksi myynniksi.

Kaupunkitekniikan rakentaminen

- Taloudelliset vaikutukset:
 - HSY:n, Energian ja Sataman myyntituotot olivat n. 12 milj. euroa vuonna 2014. Myynti ulkopuolisille asiakkaille kattoi vuoden 2014 liikevaihdosta n. 22 %.
 - HSY:n asiakkuuden menettäminen aiheuttaisi yksikölle merkittävän taloudellisen vaikutuksen, noin 40 henkilön työt tulisi uudelleen organisoida ja säännöllisesti käytetyiltä alirakoitsijoilta loppuisivat yksikön tilaamat työt.
 - Kaupunkitekniikan rakentamisen yhtiöittäminen mahdollistaisi toimintojen jatkumisen kilpailuilla markkinoilla tehokkaalla ja kokeneella organisaatiolla, jolla on ne oikeat referenssit.
- Juridiset vaikutukset:
 - Myynti HSY:lle ja muille ulkopuolisille asiakkaille on merkittävää verrattuna yksikön kokonaisliikevaihtoon, minkä vuoksi yksikön toiminta tulisi yhtiöittää kuntalain yhtiöittämisvelvoitteen mukaisesti.

Kaupunkitekniikan ylläpito

- Taloudelliset vaikutukset:
 - Ulkopuolisten asiakkaiden myyntituotot olivat n. 4 milj. euroa vuonna 2014 ja kokonaisliikevaihto 68,4 milj. euroa.
 - Ulkopuolisten asiakkaiden menettäminen ei aiheuta merkittäviä taloudellisia vaikutuksia yksikön toimintaan, mutta korostaisi kaupungin sisäisen tilauskannan merkitystä yksikön toiminnalle.
- Juridiset vaikutukset:
 - Yksikön ulkopuolisten asiakkaiden osuus on suhteellisen vähäinen verrattuna kokonaisliikevaihtoon, mutta selvityksen perusteella palveluiden tarjonta ulkopuolisille asiakkaille on säännönmukaista, jolloin on riski, että kuntalaissa säädetty vähäistä toimintaa koskeva poikkeus yhtiöittämisvelvoitteesta ei sovellu tämän yksikön osalta.

Muissa yksiköissä

Rakennustekniikkaa lukuun ottamatta ulkoisen myynnin voidaan tulkita olevan säännömukaista, jonka johdosta on riski, että lainsäädännössä vähäistä toimintaa koskeva poikkeus ei sovellu ja yhtiöittämisvelvoite laukeaa.

Suosittelavaa olisi kartoittaa mahdollisuutta koota kaikkien yksiköiden ulkoinen myynti erilliseen osakeyhtiöön irrottamatta kuitenkaan toimintaa käytännön tasolla nykyisten yksiköiden toiminnasta. Saadun kommentin pohjalta arvioituna tämä ei olisi toteuttamiskelpoinen ratkaisu ja aiheuttaisi kilpailijoiden taholta epäilyä.

Ympäristöhoito

- Taloudelliset vaikutukset:
 - Ulkopuolisten asiakkaiden myyntituotot olivat n. 0,7 milj. euroa vuonna 2014 ja kokonaisliikevaihto 7,7 milj. euroa.
 - Ulkopuolisten asiakkaiden töiden vähentyminen edellyttäisi henkilöresurssien uudelleen arviointia.
- Juridiset vaikutukset:
 - Kaupungin ulkopuolinen myynti on pääsääntöisesti vähäistä ylikapasiteetin tasaamiseksi tehtyä palveluiden ja tuotteiden myyntiä. Riskinä on kuitenkin, että myynnin säännönmukaisuuden vuoksi kuntalain edellyttämä satunnaisuudon vaatimus ei täyty, jolloin yhtiöittämisvelvoite tämän yksikön osalta saattaa laukea.

Rakennustekniikka

- Taloudelliset vaikutukset:
 - Ulkopuolisten asiakkaiden myyntituotot olivat n. 1,7 milj. euroa vuonna 2014 ja kokonaisliikevaihto 64,5 milj. euroa.
 - Ulkopuolisten asiakkaiden menettäminen aiheuttaisi taloudellisia vaikutuksia yksikön toimintaan ja korostaisi kaupungin sisäisen tilauskannan merkitystä yksikön toiminnalle.
- Juridiset vaikutukset:
 - Yksikön ulkopuolisten asiakkaiden osuus on suhteellisen vähäinen verrattuna kokonaisliikevaihtoon, eikä selvityksen perusteella palveluiden tarjontaa ulkopuolisille asiakkaille voida katsoa säännönmukaiseksi, jolloin kuntalaissa säädetty vähäistä toimintaa koskeva poikkeus yhtiöittämisvelvoitteesta soveltunee tämän yksikön osalta.

Logistiikka

- Taloudelliset vaikutukset:
 - Ulkopuolisille asiakkaille tehtävän työn väheneminen muissa yksiköissä ja sen seurauksena yksiköiden kustannustehokkuus vaatimusten korostuminen vaikuttaisi merkittävästi logistiikkayksikön palveluiden kysyntään. Staran yksiköt voisivat tässä tilanteessa hakea parempaa kannattavuutta toiminnalle käyttämällä enemmän alihankintaa ja vuokraamalla koneita ja laitteita kustannustehokkaammin ulkopuolisilta.
- Juridiset vaikutukset:
 - Ulkopuolinen myynti on vähäistä. Riskinä on kuitenkin, että myynnin säännönmukaisuuden vuoksi kuntalain edellyttämä satunnaisuudon vaatimus ei täyty, jolloin yhtiöittämisvelvoite tämän yksikön osalta saattaa laukea.

Ulkoinen myynti

- Ulkoisen myynnin vaikutukset:
 - Ulkoinen myynti on arviomme mukaan merkittävää ollen 22,5 milj. euroa vuonna 2014 (sis. HSY, Satama, Energia ja muut ulkopuoliset). Ulkoisen myynnin yhtiöittäminen toisi merkittäviä muutoksia Staran hallintomalliin.
 - Kaikkien yksiköiden ulkoisen myynnin kokoaminen erilliseksi osakeyhtiöksi irrottamatta toimintaa käytännön tasolla nykyisistä yksiköistä ei katsota organisaatiossa olevan toteuttamiskelpoinen ratkaisu.

**Palvelujen myynti HSY:lle
 voitaneen kuntalain
 kokonaisuudistuksen ja
 hankintadirektiivin sisällön
 sekä parhaillaan
 valmisteltavana olevan
 hankintalain
 kokonaisuudistuksen sisällön
 nojalla katsoa muodostavan
 muulle kuin sidosyksikölle
 kohdistuvaa myyntiä.**

**Muu myynti kaupungin
 ulkopuolisille yksityisille
 tahoille on vähäistä palvelujen
 ja tuotteiden myyntiä lähinnä
 ylikapasiteetin tasaamiseksi.**

**Kilpailuneutraliteettisään-
 nösten vaatimus töiden
 satunnaisuonteisuudesta ei
 välttämättä kuitenkaan aina
 täyty ja on olemassa riski
 vähäistä toimintaa koskevan
 kuntalaissa
 yhtiöittämisvelvoitteesta
 säädetyn poikkeuksen
 soveltumattomuudesta.**

Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuus

Stara tuottaa palveluita ja myy tuotteita Helsingin kaupungille kaupungin sisäisenä nettobudjetoituna virastona.

Yksi suurimmista asiakkaista on HSY-kuntayhtymä, jonka osakkaita ovat Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupungit. HSY:n voidaan kilpailuneutraliteettisäännöksiä sovellettaessa katsoa olevan ulkopuolista myyntiä.

- HSY on merkittävä asiakas erityisesti Kaupunkitekniikan rakentamisen yksikön osalta. Muiden yksiköiden myynnissä HSY:lle ei ole yhtä merkittävää osuutta.

Staran kymmenen suurimman asiakkaan joukkoon kuuluvat myös Helsingin kaupungin 100 % omistamat, äskettäin yhtiöityt Helsingin Energia, Helsingin Satama ja Helsingin kaupungin Palvelut Oy.

Kaupungin ulkopuolisille yksityisille tahoille myydään palveluita ja tuotteita vähäisessä määrin. Palveluiden myynnillä ulkopuolisille pyritään tasaamaan lähinnä kausivaihteluita ja myydään pienimuotoisena ylikapasiteettia.

Lisäksi kaupungin ulkopuolisten tahojen kanssa tehdään ns. yhteistyöhankkeita, joissa samaa työmaata hyödynnetään tehokkuuden ja kaupunkilaisten asumismukavuuden edistämiseksi kutsumalla esimerkiksi yksityiset teleoperaattoritahot tekemään kaapelointitöitä samanaikaisesti Staran kaupungille toteuttamien putki- ja katutöiden kanssa. Näiden yhteistyöhankkeiden voidaan tehdyn tarkastelun perusteella todeta olevan varsin säännöllisiä, jolloin kuntalain (410/2015, kokonaisuudistus voimaan 1.5.2015) 127 §:n mukainen vaatimus töiden satunnaisuonteisuudesta ei välttämättä täyty ja vähäistä toimintaa koskeva poikkeus yhtiöittämisvelvoitteesta ei sovellu.

- Kuntalain 127 §:n mukaan kunta on vapautettu yhtiöittämisvelvoitteesta harjoittaessaan omana toimintanaan vähäistä toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, mutta vähäisenä toimintana voidaan lain esitöiden mukaan pitää ainoastaan satunnaisuonteista toimintaa, joka ei perustu pitkäaikaiseen palvelujen ja tavaroiden myyntiä koskevaan sopimukseen tai toimintaa, jolla ei ole markkinavaikutuksia tai markkinavaikutus jää pieneksi. Esitöiden mukaan sääntöä tulee tulkita tiukasti.

Voimassa oleva sidosyksikkösääntely (in-house)

Hankintalain (348/2007)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.

Stara on Helsingin kaupungin virasto ja HSY kuntayhtymä, jonka osakkaana on mm. Helsingin kaupunki. HSY ei siis suoraan (tosiasiallisesti ja ehdottomasti) valvo Staraa, vaan tämä tapahtuu välillisesti HSY:n omistajatahon Helsingin kaupungin kautta.

- Hankintalain 10 §:n sanamuoto ei siten ko. tapauksessa tue tulkintaa in-house poikkeuksen soveltamisesta HSY:n Staralta suoritamiin hankintoihin.

Hankintalain kokonaisuudistusta koskevan mietinnön sisältö

In-house sääntely

Hankintalain kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän mietinnön (TEM 37/2015, s. 109) mukaan sidosyksikkösääntely tulisi säilyttää nykyisellään täsmennettynä hankintadirektiiveihin tehdyillä muutoksilla:

”Sidosyksiköllä tarkoitettaisiin hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, joka on hankintayksikön määräysvallassa. [...]

Lisäksi 1 momentissa tarkoitettuina sidosyksikön edellytyksenä olisi, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Määräysvallan täyttymisen osalta hankintayksikön katsotaan käyttävän määräysvaltaa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa silloin, jos se käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa määräysvallan alaisen oikeushenkilön strategiisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Tällaista määräysvaltaa voi käyttää myös toinen oikeushenkilö, joka on samalla tavoin hankintayksikön määräysvallassa.”

Tulkintaa uuden hankintalain mukaisen in-house sisters -statuksen sovellettavuudesta hankaloittaa se, että HSY on itsenäinen kuntayhtymä ja Helsingin kaupunki on yksi useammasta HSY:n jäsenkunnasta. Määräysvallan tosiallisuus ja ehdottomuus lienee kyseenalaistettavissa erityisesti kyseen ollessa suppeasti sovellettavasta poikkeussäännöksestä.

”Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ns. käänteisestä sidosyksikköhankinnasta sekä saman hankintayksikön omistamien sidosyksikköjen keskinäisistä hankinnoista (ns. in-house sisters). Pykälän mukaan 1 momentissa säädettyä sovellettaisiin myös hankintoihin, joissa sidosyksikkö, joka on hankintayksikkö, tekee hankintasopimuksen määräysvaltaa käyttävän hankintayksikön kanssa tai saman hankintayksikön määräysvallan alaisen sidosyksikön kanssa. [...] Saman hankintayksikön omistamien sidosyksikköjen keskinäisistä hankinnoista esimerkkinä voisi olla samaan konserniin kuuluvien sidosyksikköjen väliset hankinnat, edellyttäen, että sidosyksiköillä on sama omistaja.”

Staran ja HSY:n osalta ”omistajatahona” voitaneen tulkita olevan Helsingin kaupunki. Tulkintaa uuden in-house sisters -statuksen sovellettavuudesta hankaloittaa kuitenkin seikka, että HSY on itsenäinen kuntayhtymä ja Helsingin kaupunki on yksi useammasta HSY:n jäsenkunnasta. Määräysvallan tosiallisuus ja ehdottomuus lienee kyseenalaistettavissa.

- Koska sidosyksikkösääntelyssä on kyse suppeasti sovellettavasta poikkeuksesta kilpailuttamista koskevasta hankintalain pääsäännöstä, tulisi lähtökohtana pitää, ettei ko. poikkeusta tulisi soveltaa Staran ja HSY:n välisissä hankinnoissa.

Hankinnat toiselta hankintayksiköltä

Hankintalain kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän mietinnössä on käsitelty myös eri hankintayksiköiden välistä hankintayhteistyötä, joka käytännössä voisi tarkoittaa hankinnan toteuttamista toiselta hankintayksiköltä ilman kilpailutusta myös muissa kuin in-house asetelmissä. Mietinnön mukaan (s.112):

”Pykälässä säädettäisiin, että lakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintasopimukseen, jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut. Pykälässä tarkoitettuna yhteistyönä voidaan pitää esimerkiksi kuntien tai kuntayhtymien välistä kuntalain mukaista yhteistoimintaa tai valtion ja kunnan välistä yhteistoimintaa.

Kuntien osalta kuntien välisen yhteistoiminnan ja tässä pykälässä tarkoitetun yhteistyön rajapintaa on käsitelty kuntalain 50 §:ssä ja sen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Lisäksi pykälän tarkoittaman yhteistyön edellytyksenä olisi, että yli 90% yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista tuotetaan sopimuksen osapuolia varten.”

Kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä on kuntalakiin säädetty uusi 50 § koskien yhteistoiminnan suhdetta julkisten hankintojen lainsäädäntöön. Lain esitöiden mukaan tällaisessa yhteistyössä olisi ensisijaisesti kyse julkisen hallintotehtävän suorittamisesta. Kuntalain uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp. s. 178-180) mukaan:

”Koska kunnat ja kuntayhtymät eivät voi siirtää itse järjestämisvastuun piiriin kuuluvia tehtäviä muille tahoille, näissä toimenpiteissä ei ole olemassa markkinoita, joita kunta tai kuntayhtymä voisi hyödyntää. Näissä tilanteissa kunnat ja kuntayhtymät eivät voi myöskään tehdä hankintasopimusta tehtävien hoitamisesta yksityisten yhteisöjen kanssa. Näin ollen järjestämisvastuun siirtoa koskevat järjestelyt jäisivät hankintalainsäädännön ulkopuolelle.

[...] Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa ratkaisukäytännössä on säädetty edellytyksistä, joiden täytyessä hankintayksiköiden ilman sidosyksiköitä tekemät ns. horisontaaliset yhteistyöjärjestelyt jäävät hankintalainsäädännön ulkopuolelle.

[...] Hankintayksiköiden horisontaalisen yhteistyön ensimmäinen edellytys koskee julkisyhteisöjen yhteisen tehtävän suorittamista yhteistyössä (yhteistyön tavoitteena varmistaa, että julkiset palvelut, jotka niiden on suoritettava, tarjotaan niiden yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi).

[...] Horisontaalisen yhteistyön toinen edellytys on se, että tehtävä liittyy yleiseen etuun ja sillä tavoitellaan yleisen edun mukaisen tarpeen tyydyttämistä (yhteistyön toteuttamista ohjaavat ainoastaan yleiseen etuun liittyvät näkökohdat).

Koska Staran ja HSY:n välinen suhde koskee kahden itsenäisen oikeushenkilön välistä kaupallista toimintaa, ilman yleiseen etuun liittyvää perustetta, ei kuntalain hankintayhteistyötä koskevan poikkeussäännöksen perustellusti voitane katsoa soveltuvan menettelyyn.

[...] Kuntien yhteistoiminta tuo usein mukanaan kokonaishyötyä, jota kunta ei saa järjestäessään palvelua yksin tai hankkiessaan sitä markkinatoimijalta. Yhteistoiminta ei siis voisi olla markkinaehtoista, eikä sen tulisi sisältää esimerkiksi tietoista ylikapasiteetin ylläpitämistä.

Tähän vaatimukseen liittyy myös horisontaalisen yhteistyön uusiin hankintadirektiiveihin sisältyvä kolmas edellytys, jonka mukaan yhteistoimintaan osallistuvat viranomaiset voivat harjoittaa yhteistyön piiriin kuuluvasta toiminnasta alle 20:tä prosenttia avoimilla markkinoilla. Vaikka edellytys teoriassa antaisi mahdollisuuden myös markkinoille myyntiin, tulee yhteistoiminnan osapuolten kuitenkin ottaa huomioon se, mitä tämän lain 126 ja 127 §:ssä säädetään yhtiöittämisvelvollisuudesta tilanteissa, joissa kyse ei ole vähäisestä toiminnasta.”

- Koska tarkastelun kohteena oleva menettely koskee kahden itsenäisen oikeushenkilön välistä kaupallista toimintaa, ilman yleiseen etuun liittyvää perustetta, ei em. hankintayhteistyötä koskevan poikkeussäännöksen perustellusti voitane katsoa soveltuvan menettelyyn.

Yhteenveto juridisista näkökohdista

- Palvelujen myynti HSY:lle voitaneen kuntalain kokonaisuudistuksen ja hankintadirektiivien sisällön sekä parhaillaan valmisteltavana olevan hankintalain kokonaisuudistuksen sisällön nojalla katsoa muodostavan muulle kuin sidosyksikölle kohdistuvaa myyntiä.
- Koska hankintalain sidosyksikkö- tai valmisteltavana oleva hankintayhteistyösäännös ei liene sovellettavissa tarkastelun kohteena olevaan menettelyyn, tulisi hankintojen lähtökohtaisesti perustua hankintalain mukaiseen kilpailutukseen.
- Kielteinen tulkinta sidosyksikköstatuksen (Stara/HSY) täyttymisen osalta merkinnee samalla, etenkin HSY:n hankintavolyymi huomioiden, että kuntalain yhtiöittämisvelvoite täyttynee Staran palvelujen tarjoamisen osalta.
- Hankintalakia tulkittaessa säilyy kysymys siitä, että HSY ei ole kaupungin määräysvallassa hankintalainsäädännön vaatimalla tavalla. Tällöinkin riski kilpailuviranomaisten kriittiselle tarkastelulle on merkittävä.
- Lisäksi ns. yhteistyöhankkeet teleoperaattoreiden kanssa muodostavat myös osaltaan jonkinasteisen riskin sellaisten pitkäaikaisten, vaikkakin arvoltaan vähäisten, palvelujen tai tavaroiden myyntiä koskevien sopimusten muodostumisesta, jotka laukaisevat kuntalain mukaisen yhtiöittämisvelvoitteen.
- Staran asiakaskunnassa ja toimintakentässä on myös meneillään merkittävä muutosvaihe, joilla lienee vaikutusta hallintomallin valintaan (mm. Helsingin Energian ja Helsingin Sataman yhtiöittäminen sekä Helsingin kaupungin Palvelut Oy:n osittainen yhtiöittäminen).

Selvityksessä ulkopuoliset asiakkuudet on jaettu kolmeen ryhmään:

- Kaupungin ulkopuoliset asiakkaat
- Yhtiötetyt kaupungin tytäryhtiöt
- HSY

Ulkopuolisille asiakkaille tehtyjen töiden osuus liikevaihdolla mitattuna on laskenut. Ulkopuolisten asiakkaiden osuus liikevaihdosta on 11 % vuonna 2014.

Merkittävimmät vähennykset ovat tapahtuneet HSY:lle ja Helsingin Satamalle tehtyjen töiden osalta.

Tässä selvityksessä ulkopuolisiin asiakkaisiin on luokiteltu kaikki Staran raportoimat kaupungin ulkopuoliset asiakkaat, HSY ja kaupungin vuoden alusta yhtiöittämät Helsingin Satama ja Energia. Suurin yksittäinen ulkopuolinen asiakas on HSY. Kaikki asiakkuusryhmät ovat olleet Staran asiakkaina toiminnan alusta lähtien.

Kaupungin ulkopuoliset asiakkaat

Kaupungin ulkopuolisten asiakkaiden myyntien osuus Staran kokonaisliikevaihdosta ei ole merkittävästi muuttunut vuodesta 2009. Ulkoisten myyntien osuus liikevaihdosta on ollut alle 4 % kaikkina muina toimintavuosina paitsi vuonna 2012. Tällöin ulkopuolisten asiakkaiden osuus on ollut suurin (4,4 %).

Yhtiötetyt tytäryhtiöt

Yhtiötetyille tytäryhtiöille tehtyjen töiden liikevaihto on laskenut erityisesti Helsingin Satamalle tehtyjen töiden osalta. Helsingin Energian osuus liikevaihdosta on ollut n. 1 % koko tarkastelujakson aikana. Sen sijaan Helsingin sataman osuus liikevaihdosta on tänä vuonna merkittävästi laskenut. Vuonna 2012 Satamalle tehtyjen töiden liikevaihto oli 3,4 milj. euroa ja vuonna 2014 se oli enää 0,7 milj. euroa.

Staran liikevaihto on ollut suurimmillaan vuonna 2011 (261,6 milj. euroa). Liikevaihto on laskenut 22 % vuodesta 2011 vuoteen 2014. Helsingin Satamalle tehtyjen töiden vähennys on ollut samana tarkastelujaksona 2,3 milj. euroa ja se on merkittävä asiakaskohtainen vähennys Staran kokonaisliikevaihtoon nähden.

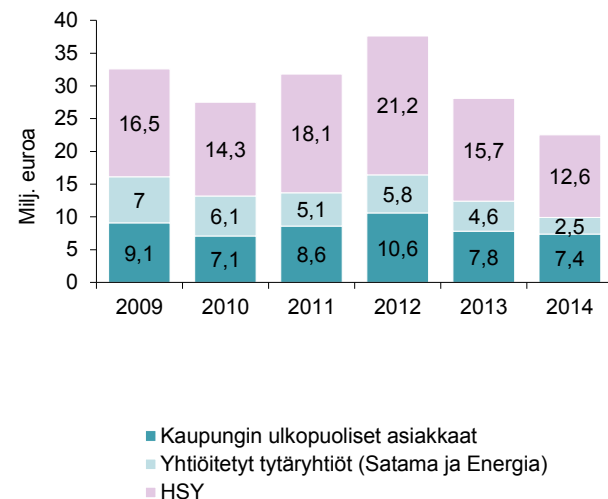
HSY

HSY Vesihuollolle tehtyjen töiden liikevaihto on laskenut. Suurimmillaan HSY Vesihuollolle tehtyjen töiden liikevaihto on ollut vuonna 2012 (21,2 milj. euroa). Vuodesta 2012 vuoteen 2014 liikevaihto on laskenut 41 % ollen vuonna 2014 vain 12,6 milj. euroa, vähennys on ollut euroissa 8,6 milj. euroa. Myös HSY:lle tehtyjen töiden vähentyminen liikevaihdolla mitattuna on merkittävä asiakaskohtainen vähennys Staran kokonaisliikevaihtoon nähden.

Ulkopuolisten asiakkaiden liikevaihto yhteensä



Ulkoiset myynnit asiakkuuksittain (milj. euroa)



Johtopäätökset

- HSY:n asiakkuuden menettäminen aiheuttaisi yksikön rakentamistoimelle merkittävän taloudellisen vaikutuksen. Vuoden 2014 liikevaihdolla mitattuna yksikön myyntituotot vähenisivät n. 11 miljoonalla eurolla.
- HSY:n töiden karsiminen yksikön toiminnasta merkitsisi n. 40 henkilön työn loppumista.
- HSY:n töiden menettäminen aiheuttaisi myös töiden vähenemistä Staran säännöllisesti käyttämillä aliurakoitsijoilta.
- Yksikön toiminnan kilpailukyky muihin toimijoihin nähden heikentyisi merkittävästi lyhyellä aikavälillä. Toiminnan sopeuttamiseen on arvioitu menevän n. viisi vuotta.

Lähteet: yksikön päällikön haastattelu, toimintakertomukset 2010-2014, taluosasto

KAUPUNKITEKNIIKAN RAKENTAMINEN	2014	2013
Helsingin Seudun Ympäristöpalvelut	11 033 715	14 081 529
Helsingin Energia	804 309	1 362 449
Helen Sähköverkko Oy	269 278	329 799
Jätkäsaaren jätteen putkikeräys Oy	244 000	
Arabian palvelu Oy	149 590	
DNA Oy	89 483	
YIT Rakennus Oy	75 692	
Helsingin liikuntahallit Oy	70 700	
Senaatti-kiinteistöt	66 764	
Elisa Oyj/Tuotantoverkot	64 562	
TeliaSonera Finland Oyj	57 106	
Helsingin Satama	18 962	16 157

Avainluvut

Liikevaihto 55,1 milj. euroa (2014), 60,3 milj. euroa (2013) ja 68,0 milj. euroa (2012)

Liikevaihto on laskenut 19 % vuodesta 2012.

Yksikköön on tänä vuonna siirtynyt aiemmin omana tuotantoyksikkönään toiminut Geopalvelu. Yksikössä on tällä hetkellä kolme rakentamisen osastoa ja neljä geopalvelun osastoa sekä tekninen tuki.

Rakentamisessa työskenteli 224 henkilöä ja Geopalveluissa 81 henkilöä (2013).

Ulkopuoliset asiakkuudet

- HSY on yksikön suurin asiakas, jonka myyntituotot kattavat yksikön liikevaihdosta n. 20 % (2014).
- Helsingin Energian, Helen Sähköverkon ja Helsingin sataman asiakkuuksien myyntituotot kattavat yksikön liikevaihdosta n. 2 % (2014).
- Muiden ulkopuolisten asiakkuuksien vaikutus liikevaihtoon on vähäinen.

Ulkopuolisten asiakkuuksien taloudelliset vaikutukset

- HSY on yksikön suurin ja merkittävin asiakas.
 - Vaikutukset henkilöstöön
 - HSY:n asiakkuus työllistää noin 40 henkilöä yksikön rakentamistoiminnassa.
 - Vaikutukset kalustoon ja työtiloihin
 - Yksikössä ei käytetä Staran omaa kalustoa.
 - Työmaalle perustetaan työpisteet, kiinteitä asiakkaan toimeksiantoihin kohdistettuja tiloja ei ole.
 - Muut vaikutukset
 - HSY:n töistä yksikkö toteuttaa n. 35 % omana työnä ja loput hoidetaan aliurakoitsijoilla. Aliurakoitsijat ovat pääosin pieniä toimijoita.
 - Muut selvityksen havainnot
 - Toiminnassa pyritään kustannustehokkuuden varmistamiseksi käyttämään aliurakointia.
 - Yksikön toiminnassa HSY:tä ei katsota ulkopuolisena asiakkuutena. HSY:n työt kohdistetaan Staralle pääosin Rakennusvirastosta. HSY:n töistä suurin osa on katurakentamiseen liittyvää työtä.
 - Erityisesti kaapeliurakoitsijat ovat siirtyneet yksikölle asiakkaiksi HSY:n töiden seurauksena käytännön toimintamallin yhdenmukaistamiseksi. Esimerkiksi kaapelioperaattoreiden laskutukset yksiköltä ovat aiheutuneet alun perin HSY:n töiden seurauksena ns. YKT eli yhteistoimintamallin –toimeksiantoissa.
 - Yksikkö ei ole osallistunut Helsingin Energian järjestämiin tarjouskilpailuihin.
 - Sataman rakentamishankkeita ei ole tehty ollenkaan. Geopalveluissa tehdään satamalle pohjatutkimusta ja mittauksia.

Johtopäätökset

- Liikevaihto on laskenut 16 % vuodesta 2012. Liikevaihdon lasku on suurimmaksi osaksi aiheutunut kaupungin sisäisesti tilaamien töiden vähenemisestä.
- Ulkopuolisten asiakkaiden (HSY, Satama, Energia ja muut) töiden loppuminen aiheuttaisi n. 4 milj. euron liikevaihdon vähenemisen.
- Yksikkö on riippuvainen kaupungin sisäisesti tilaamista ylläpidon töistä, mutta kaikkien töiden väheneminen aiheuttaa toimintojen uudelleen arviointia kustannustehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi.
- Ylläpidon kilpailukyky on heikompi ulkopuolisiin toimijoihin nähden ja sen paineet mm. kustannustehokkuuden parantamiseksi kasvavat erityisesti tilanteessa, jossa kaupungin määrärahoja ylläpidon töistä vähennetään.
- Ylläpito on logistiikkayksikön suurin sisäinen asiakas. Töiden vähentyminen heijastuu kaluston tarpeeseen.

KAUPUNKITEKNIIKAN YLLÄPITO	2014	2013
Helsingin seudun ympäristöpalvelut	1 362 667	1 407 070
Helsingin Satama	1 173 850	1 747 148
Helsingin Energia	97 275	48 032
Rakennus Oy Paanurakenne	44 360	
Aalto-yliopistokiinteistöt Oy	35 920	
Jääkenttäseätiö	33 100	
Puolustushallinnon rakennuslaitos	27 640	
Senaatti-kiinteistöt	26 424	
Kiint. Oy Helsingin Tennispalatsi	20 797	
Helsingin kaupunginteatteri	20 350	
Helsingin asuntohankinta Oy	18 500	
Rakennuskultti Oy	18 500	

Avainluvut

Liikevaihto 68,4 milj. euroa (2014), 74,7 milj. euroa (2013) ja 81,6 milj. euroa (2012).

Liikevaihto on laskenut 16 % vuodesta 2012.

Ylläpidon yksikössä työskentelee noin 750 henkilöä.

Suurin asiakas: Rakennusvirasto 59,7 milj. euroa (2014) ja 64,1 milj. euroa (2013).

Ulkopuoliset asiakkuudet

- HSY:n töiden osuus yksikön liikevaihdosta on suhteellisesti pieni, 2 %.
- Helsingin Energian ja sataman töiden osuus liikevaihdosta on suhteellisesti pieni, 1,9 %.
- Muiden ulkopuolisten asiakkaiden vaikutus liikevaihtoon on alle prosentin.

Ulkopuolisten asiakkaiden taloudelliset vaikutukset

- Ylläpidon työt perustuvat pääsääntöisesti rakennusviraston tilaukseen. Yksikölle on määritelty hoidettavat alueet, jotka käsittävät noin 60 % kaupungin ylläpidon tarpeesta. Loput ylläpidon töistä kaupunki tilaa ulkopuolisilta toimijoilta (mm. YIT, Destia).
- Yksikkö ei ole taloudellisesti riippuvainen ulkopuolisista asiakkaiden töistä, mutta töiden vähentyminen aiheuttaa paineita kustannustehokkuuden toteutumiseen ja tuottavuustavoitteiden saavuttamiseen.
- Ylläpidon yksikkö olisi ulkopuolisten asiakkaiden vähentymisen myötä yhä riippuvaisempi kaupungin omasta tilauksesta.
- HSY ja Satama ovat vähentäneet tilauksiaan edellisvuodesta. Sataman työt ovat vähentyneet eniten, 0,5 milj. eurolla.
 - Vaikutukset henkilöstöön
 - HSY, Energia, Satama ja muut ulkopuoliset asiakkaat työllistävät yksikön henkilökuntaa muiden töiden ohessa. Asiakkaiden töillä ei ole välitöntä vaikutusta henkilökunnan työllistymiseen.
 - Vaikutukset kalustoon ja työtiloihin
 - Ylläpito on Staran logistiikkayksikön suurin sisäinen asiakas. Ylläpidon yksikkö vuokraa kalustoa logistiikkayksiköltä vuositasolla n. 13 milj. eurolla.
 - Töiden vähentyminen heijastuu kaluston tarpeeseen ja paineita vuokrata kalustoa ulkopuolisilta kustannustehokkaammin lisääntyy.
 - Muut havainnot
 - Ylläpidon yksikkö ei osallistu tarjouskilpailuihin. Ulkopuolisten asiakkaiden työt tulevat suurimmaksi osaksi yksikölle asiakkaiden pyynnöstä. Asiakkuudet ovat pääosin kertaluontoisia ja satunnaisia.
 - Ulkopuolisten asiakkaiden kanssa ei ole tehty pidempiaikaisia sopimuksia.

Lähteet: yksikön päällikön haastattelu, toimintakertomukset 2010-2014, talousosasto

Johtopäätökset

- Ulkopuolisten asiakkaiden töiden menettäminen aiheuttaisi yksikölle vuoden 2014 liikevaihdolla mitattuna n. 0,7 milj. euron liikevaihdon laskun.
- Ulkopuolisille asiakkaille toteutuvaa myyntiä on pääosin valtionhallinnolle tehtävät puutarhapalvelut, joulukukkamyynni, puiden kuntojen tarkistukset ja kaadot sekä saariston jätehuolto.
- Yksikössä tehdään ulkoista myyntiä pääosin työllistämällä resursseja hiljaisimpina aikoina.
- Ulkopuolisten asiakkuuksien töiden vähentyminen edellyttäisi henkilöresurssien uudelleen arviointia.
- Toimeksiannossa arvioitiin, että valtionhallinnon asiakkuus voidaan tulkita jatkuvaksi. Muut ulkoiset myynnit ovat satunnaisia eikä niitä aktiivisesti markkinoida kaupungin ulkopuolisille tahoille.

Lähteet: yksikön päällikön haastattelu, toimintakertomukset 2010-2014, talousosasto

YMPÄRISTÖHOITO	2014	2013
Tasavallan Presidentin kanslia	70 412	
Helen Sähköverkko Oy	40 183	
Senaatti-Kiinteistöt	36 869	
Helsingin kaupungin asunnot Oy	25 581	
Sekito Maanrakennus Oy	24 861	
Roayl Ravintolat Oy	18 392	
Vantaan kaupunki/maank. ja ymp. toim	15 868	
Ravintola Saari/Ravintola Saaristo	15 688	
Tuomarinkylän Maneesi Oy	14 729	
Eduskunta	13 606	
Helsingin seudun ympäristöpalvelut	5 443	
Helsingin Satama	33 020	39 534

Avainluvut

Liikevaihto 7,7 milj. euroa (2014), 7,5 milj. euroa (2013) ja 7,6 milj. euroa (2012).

Yksikön liikevaihto on kasvanut vuodesta 2012.

Ympäristönhoidon yksikössä työskentelee 65 henkilöä (2013).

Liikevaihto

- Ulkopuolisten asiakkuuksien töiden osuus yksikön liikevaihdosta oli 8,9 %, eli 686 418 euroa vuonna 2014.
- Yksikön tuotoista suurin osa, 4,4 milj. euroa koostuu kaupungin sisäisesti tilaamasta viheralueiden kunnossapidosta.
- Toiseksi eniten tehdään puutarhapalveluiden myyntiä, 0,8 milj. euroa ja kolmanneksi eniten puhtaanapitoa, 0,5 milj. euroa.
- Valtionhallinto: Senaatti-kiinteistöt ja Tasavallan presidentin kanslia ovat lisänneet tilauksiaan ympäristönhoidolta. Valtionhallinnon tilauskanta on vuonna 2014 ollut n. 100 000 euroa.

Ulkopuolisten asiakkuuksien taloudelliset vaikutukset

- Yksikön toiminnoista ulkoista myyntiä tehdään eniten puutarhapalveluiden myynnissä (413 000 euroa) ja puhtaanapidossa (138 000 euroa).
- Eryteisesti puutarhapalveluiden työt ovat kausiluontoisia, ja hiljaisimpina aikoina henkilöstöä pyritään työllistämään mm. ulkopuolisten asiakkuuksien tuomilla työmahdollisuuksilla. Joulukukkamyynni ympäristönhoidon ylläpitämässä kaupungin puutarhassa on yksi tällainen esimerkki. Pääosin joulukukkia myydään kaupungin työntekijöille ja satunnaisesti yksittäisille ulkopuolisille henkilöille.
- Valtionhallinnon asiakkuus puutarhapalveluissa on viime vuosina kasvanut (Tasavallan Presidentin kanslia ja Senaatti-Kiinteistöt).
- Kausivaihteluista aiheutuvia yliresursseja etenkin hiljaisimpina aikoina paikataan myös tekemällä puiden kunnan tarkistuksia ja kaatoja yksityisille kotitalouksille. Puutarhapalveluiden myynnistä noin neljannes koostuu tästä työstä.
- Ympäristönhoidon vastuulla on ylläpitää kaupungin öljyntorjuntakäyttöön tarkoitettua kalustoa. Puhtaanapidon resurssit on koulutettu öljyntorjuntavalmiuteen ja öljyntorjuntakalustoa ylläpidetään toimintakuntoisena mm. tekemällä saariston jätehuoltoa.
 - Vaikutukset henkilöstöön
 - Ympäristönhoidon henkilöstö ei ole sidottu tekemään yksistään ulkopuolisten asiakkuuksien töitä.
 - Vaikutukset kalustoon ja työtiloihin
 - Saariston ulkopuoliset asiakkuudet ovat osaltaan syntyneet tarpeesta ylläpitää öljyntorjuntakalustojen toimintakuntoa.
 - Muut havainnot
 - Ulkopuolisille asiakkaille tehty työ on yksikön kausittaisesta henkilökunnan resursoinnista johtuvaa työllistävää toimintaa sekä öljyntorjuntakaluston toimintakunnan ylläpitämistä.
 - Yksikkö on tehnyt kolmivuotisen sopimuksen Rakennusviraston kanssa viheralueiden kunnossapidosta. Sopimus perustuu Ympäristönhoidon sektorikohtaiseen osaamiseen.

Viereisessä taulukossa on esitetty toiminnoittain ympäristönhoidon ulkoisten myyntien osuudet.

Ympäristönhoidon toiminnoista pääosin ulkoista myyntiä toteutetaan puhtaanapidossa ja puutarhapalveluiden myynnissä.

Toiminto	Liikevaihto yhteensä	Liikevaihto ulkopuoliset asiakkaat	Ulkoisten myyntien osuus toiminnoittain
Viheralueiden kunnossapito	4 371 201	0	0 %
Asiantuntija-palveluiden myynti	272 165	97 973	36 %
Puhtaanapito	542 259	138 391	26 %
Maataloustuotteiden myynti	1 079	1 079	100 %
Puutarhapalveluiden myynti	763 271	412 689	54 %
Kuljetuspalveluiden myynti	261	261	100 %
Muut myyntituotot	54 052	32 229	60 %
Vuokratuotot	6 528	3 796	58 %
Tuet ja avustukset	25 475	-	
Valmistus omaan käyttöön	375 372	-	
Sisäinen myynti	1 241 215	-	
Yhteensä	7 652 878	686 418	

Johtopäätökset

- Ulkopuolisten asiakkaiden töiden menettäminen aiheuttaisi yksikölle vuoden 2014 liikevaihdolla mitattuna n. 1,7 milj. euron liikevaihdon laskun.
- Yksikön ulkoinen myynti on pääosin Tilakeskuksen tilauksiin liitännäisiä yksittäisluonteisia remontointi- tai korjaustöitä.
- Ulkopuolisten asiakkuuksien työt tulevat suurimmaksi osaksi yksikölle asiakkaiden pyynnöstä. Ulkopuoliset asiakkuudet ovat kertaluonteisia ja satunnaisia.
- Ulkopuoliset asiakkaat työllistävät yksikön henkilökuntaa muiden töiden ohessa. Asiakkuuksilla ei ole välitöntä vaikutusta henkilökunnan työllistymiseen.
- Rakennustekniikka on Staran logistiikkayksikön sisäinen asiakas. Töiden vähentyminen heijastuisi kaluston tarpeeseen ja saattaisi aiheuttaa paineita vuokrata kalustoa ulkopuolisilta kustannustehokkaammin.

RAKENNUSTEKNIikka	2014	2013
Kiint. Oy Helsingin Tennispalatsi	589 538	
Helsingin kaupungin asunnot Oy	422 116	
Helsingin Satama	349 741	378 073
Helsingin seudun ympäristöpalvelut	168 813	181 780
Ahlström A. Oy	147 967	
Kiint. Oy Helsingin Toimitilat	88 590	
Kiint. Oy Asemapäällikönkatu 5	45 000	
Helsinki Stadion Oy	30 497	
Romu Keinänen Oy	13 791	
Helsingin Leijona Oy	12 659	
Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä	11 038	
Eltel Networks Oy	10 484	
Helsingin Energia	5 689	6 778

Avainluvut

Liikevaihto 64,5 milj. euroa (2014), 67,8 milj. euroa (2013) ja 70,5 milj. euroa (2012).

Yksikön liikevaihto on laskenut 8,6 % vuodesta 2012.

Rakennustekniikan yksikössä työskentelee 326 henkilöä (2013).

Ulkopuoliset asiakkaat

- Ulkopuolisten asiakkuuksien töiden osuus yksikön liikevaihdosta oli 2,6 %, eli n. 1,7 milj. euroa.

Ulkopuolisten asiakkuuksien taloudelliset vaikutukset

- Rakennustekniikan työt perustuvat pääsääntöisesti Tilakeskuksen tilauskantaan. Yksikölle ohjataan kaupungin omistamien rakennusten korjauksia ja käytön aikaista remontointityötä. Loput rakennustekniikan töistä kaupunki tilaa ulkopuolisilta toimijoilta, pääsääntöisesti isoissa hankkeissa.
- Yksikön ulkoinen myynti on Tilakeskuksen tilauksiin liitännäisiä yksittäisluonteisia remontointi- tai korjaustöitä.
- Yksikkö ei ole taloudellisesti riippuvainen ulkopuolisista asiakkuuksista, eikä markkinoi toimintaansa kaupungin ulkopuolelle, eikä osallistu kilpailutuksiin.
 - Ulkopuolisten asiakkuuksien työt tulevat suurimmaksi osaksi yksikölle asiakkaiden pyynnöstä. Ulkopuoliset asiakkuudet ovat kertaluonteisia ja satunnaisia.
 - Ulkopuolisten asiakkaiden kanssa ei ole tehty pidempiaikaisia sopimuksia.
- Rakennustekniikan yksikkö olisi ulkopuolisten asiakkuuksien vähentymisen myötä yhä riippuvaisempi kaupungin omasta tilauskannasta. Kaupungin oma tilauskanta on määrärahojen vähennyttyä viime vuosina supistunut.
 - Vaikutukset henkilöstöön
 - Ulkopuoliset asiakkaat työllistävät yksikön henkilökuntaa muiden töiden ohessa. Asiakkuuksilla ei ole välitöntä vaikutusta henkilökunnan työllistymiseen.
 - Vaikutukset kalustoon ja työtiloihin
 - Rakennustekniikka on Staran logistiikkayksikön sisäinen asiakas. Vain pienkalustoa kuten porakoneita on ostettu yksikön omistukseen.
 - Töiden vähentyminen heijastuisi kaluston tarpeeseen ja saattaisi aiheuttaa paineita vuokrata kalustoa ulkopuolisilta kustannustehokkaammin.



cutting through complexity

© 2015 KPMG Oy Ab, a Finnish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative, a Swiss entity. All rights reserved.

The KPMG name, logo and “cutting through complexity” are registered trademarks or trademarks of KPMG International.