



01.03.2017

Kj/4

§ 139

Inrättande av affärsverket byggtjänsten

HEL 2015-013013 T 00 01 01

Beslut

Stadsfullmäktige beslutade i enlighet med stadsstyrelsens förslag

- räknat från 1.6.2017 inrätta affärsverket Helsingfors stads byggtjänst, som hör till stadens centralförvaltning, med uppgift att tillhandahålla expert-, produktions- och underhållstjänster som hör till byggbranschen och till miljövård och logistik för staden och för sammanslutningarna inom stadskoncernen
- godkänna att affärsverkets ingående balans utgörs av de i mellanbokslutet 31.5.2017 angivna bokföringsvärdena på de balansposter som överförs till affärsverket och att de nettotillgångar som överförs blir grundkapital
- godkänna att målet för avkastningen på affärsverkets grundkapital år 2017 motsvarar åtta (8) procent av grundkapitalet, varefter beslut om avkastningsmålet fattas årligen i samband med budgeten
- ändra den förvaltningsstadga som träder i kraft 1.6.2017 i enlighet med det bifogade utkastet.

Föredragande

Stadsstyrelsen

Upplysningar

Atte Malmström, koncernstyrningschef, telefon: 310 25472
atte.malmstrom(a)hel.fi
Kristiina Matikainen, stadssekreterare, telefon: 310 36035
kristiina.matikainen(a)hel.fi

Bilagor

- 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 Utkast till bestämmelser i förvaltningsstadgan om Helsingfors stads byggtjänst (Stara)
- 6 Staran nykyinen johtosääntö
- 7 Helsingin kaupungin hallintosääntö_Stara-muutokset näkyvissä
- 8 Henkilöstötoimikunnan lausunto_allekirjoittamaton
- 9 Oikeuspalveluiden muistio Staran palvelumyynnistä HSY:lle

Sökande av ändring

Postadress
PB 10
00099 HELSINGFORS STAD
kaupunginkanslia@hel.fi

Besöksadress
Norra esplanaden 11-13
Helsingfors 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Telefon
+358 9 310 1641
Telefax
+358 9 655 783

FO-nummer
0201256-6
Kontonr
FI0680001200062637
Moms nr
FI02012566



01.03.2017

Kj/4

Kommunalbesvär, fullmäktige

Beslutsförslag

Beslutet stämmer överens med förslaget.

Föredragandens motiveringar

Nuläge för Stara

Stadsfullmäktige beslutade 18.6.2008, § 168, bilda en nettobudgeterad enhet med namnet byggtjänsten, räknat från 1.1.2009. Genom bildandet av byggtjänsten (nedan Stara) separerades byggnadskontorets utförarfunktioner från beställarfunktionerna. Bildandet av Stara har gjort det möjligt att utveckla utförarfunktionerna som separata helheter på ett sätt som är ändamålsenligt för både utföraren och beställaren.

Också inom stadens övriga utförarenheter har utvecklingen gått i motsvarande riktning. Utförarfunktionerna har separerats från beställarfunktionerna till särskilda nettobudgeterade enheter eller direkt till affärsverk. En del av affärsverken har bolagiserats med anledning av kommunallagens (410/2015) bestämmelser om konkurrensneutralitet.

Stara samarbetar inom den nuvarande beställar-utförarmodellen intensivt med de viktigaste beställarförvaltningarna (byggnadskontoret, fastighetskontoret) bland annat med avseende på gemensamma personalplaner.

Staras inkomster uppgick 2016 till ca 207,6 miljoner euro, verksamhetsbidraget till 8,9 miljoner euro (4,3 %) och det bokföringsmässiga resultatet efter avskrivningar till 4,8 miljoner euro (2,3 %).

Sammanlagt ca 20 miljoner euro, dvs. 9,6 %, av Staras inkomster år 2016 kom från försäljning utanför moderstaden. Den största kunden utanför moderstaden var samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster (HRM), vars köp uppgick till sammanlagt ca 11,7 miljoner euro (5,6 % av inkomsterna). HRM:s köp hänförde sig i huvudsak till tjänster inom Staras stadstekniska byggande.

Stara har sex avdelningar och antalet anställda var i slutet av 2016 sammanlagt ca 1 400.

Staras verksamhet styrs och övervakas av stadens nämnd för tekniska tjänster.

Tidigare utredningar om Staras organisationsmodell

Med anledning av den bolagiseringsskyldighet som ingår i kommunallagen (410/2015) måste Stara avstå från sådan försäljning utanför mo-



derstaden för vilken det inte ingår någon undantagsgrund i kommunallagen. Alternativt måste verksamheten överföras till ett aktiebolag. Med anledning av detta har Staras externa försäljning och organisationsmodell utretts redan före det aktuella utredningsarbetet.

I augusti 2015 färdigställde KPMG Oy Ab en rapport om de ekonomiska och juridiska effekterna av Staras externa försäljning. Målet med uppdraget var att identifiera de kundrelationer där en eventuell konkurrensneutralitet eller en in house-ställning i enlighet med upphandlingslagen äventyras vid de olika enheterna, att utreda de juridiska effekterna av dessa i förhållande till stadens externa kundrelationer vid de olika enheterna och att utreda vilka ekonomiska effekter och andra eventuella återverkningar den externa försäljningen har på Staras affärsverksamhet vid de olika enheterna.

Som en fortsättning på granskningen av den externa försäljningen hösten 2015 färdigställde KPMG Oy Ab 20.4.2016 en juridisk-administrativ, skattemässig och ekonomisk analys över Stara.

Under våren och förhösten 2016 utreddes dessutom den juridiska tolkningen av de tjänster som Stara säljer till HRM med tanke på såväl bestämmelserna om konkurrensneutralitet som upphandlingslagstiftningen i samråd med HRM och dess övriga medlemsstäder.

Reformen av ledarskapssystemet

Stadsfullmäktige fattade 22.6.2016, § 196, beslut om en reform av stadens ledarskapssystem och om de delar av förvaltningsstadgan som gäller ledarskapssystemet. Enligt stadsfullmäktiges beslut får stadsstyrelsens ledarskapssektion fatta beslut som hänför sig till verkställigheten av förvaltningsstadgan och i vilka andra organ än stadsfullmäktige och stadsstyrelsen har beslutanderätt innan förvaltningsstadgan trätt i kraft.

I motiveringarna till stadsfullmäktiges beslut framhölls det att de uppgifter som Stara sköter inte anges separat i förvaltningsstadgan till följd av Staras utförarroll. Hur Staras funktioner närmare inordnas i sektorns struktur med servicehelheter preciseras när beredningen framskrider, eftersom servicehelheternas underordnade struktur ännu inte har bestämts med den noggrannhet som placeringen av funktionerna kräver. I enlighet med utförarrollen vore det naturligtast att förlägga största delen av uppgifterna till servicehelheten tjänster och tillstånd.

Stadsstyrelsens ledarskapssektion fattade 14.11.2016, § 85, beslut om organisationen på nivån under servicehelheterna i stadsmiljösektorn. Ledarskapssektionen beslutade samtidigt att organisationsmodellen för nuvarande Staras funktioner och deras placering i stadens organisation



utreds under den fortsatta arbetet och att de beslutsförslag för stadsstyrelsen och stadsfullmäktige som organiseringen kräver vid behov bereds för behandling i ledarskapssektionen.

I motiveringen till beslutet framhölls det att Staras nuvarande verksamhet i fråga om storleken (1 500 anställda), uppgifternas omfattning och verksamhetssättet avviker från de övriga servicehelheterna och tjänsterna i stadsmiljösektorn. Till följd av detta och med tanke på ledningen av sektorn och dess servicehelheter är det ändamålsenligt att behandla Stara som en särskild helhet, som gör det möjligt att utveckla produktionstjänsterna och de utspridda tjänsterna inom produktionen under en och samma helhet.

I motiveringen till beslutet framhölls det också att placeringen av Staras funktioner och en eventuell annan organisationsmodell för Stara i stadens organisation utreds under det fortsatta arbetet. Vid de preliminära granskningarna har bland annat affärsverksformen identifierats som en möjlighet. Vid den fortsatta utvecklingen är det meningen att det för ledarskapssektionen ska beredas ett förslag om en alternativ organisationsmodell för produktionstjänsterna, vilket föreläggs stadsstyrelsen och stadsfullmäktige.

Stadsfullmäktige beslutade 16.11.2016, § 291, godkänna förvaltningsstadga för staden. Förvaltningsstadgan träder i kraft 1.6.2017. Beslutet om förvaltningsstadgan beaktade inte Staras ställning, och Stara placerades inte in i stadens organisation.

Arbetsgrupp för beredning av Staras organisationsmodell

Stadsdirektören beslutade vid behandlingen i direktörskollegiet 23.11.2016, § 78, tillsätta följande arbetsgrupp för beredning av Staras organisationsmodell:

- Matti Malinen, budgetchef, stadskansliet, ordförande
- Timo Martiskainen, verkställande direktör, Stara, vice ordförande
- Miia Aho, stadsombudsman, stadskansliet
- Ilpo Laitinen, enhetsdirektör, Stara
- Atte Malmström, koncernstyrningschef, stadskansliet
- Kristiina Matikainen, stadssekreterare, stadskansliet
- Raimo K. Saarinen, stadsingenjör, byggnadskontoret
- Juha Viljakainen, projektchef, stadskansliet



- Päivi Rissanen, ledande arbetsmarknadsexpert, stadskansliet
- Mauno Rönkkö, specialplanerare, stadskansliet, sekreterare

Arbetsgruppen fick i uppgift att bereda en framställning till organisationsmodell för Staras funktioner så att behövliga förslag kan tas upp för beslut före utgången av januari 2017 och ändringen genomförs 1.6.2017.

Stadsdirektören beslutade vid behandlingen i direktörskollegiet 4.1.2017, § 3, komplettera arbetsgruppen för beredning av Staras organisationsmodell enligt följande:

- Ilkka Havas, huvudförtroendeman, Stara
- Seppo Ilvonen, huvudförtroendeman, Stara
- Heikki Laristo, projektchef, Stara, ersättare

Arbetsgruppens utredningsarbete

Arbetsgruppen granskade under sitt arbete i synnerhet Staras nuläge, de bestämmelser om konkurrensneutralitet som påverkar verksamheten, alternativen för organiseringen av Staras verksamhet och personalens ställning enligt de olika alternativen. De granskade alternativen var att Stara fortsätter med sin verksamhet som en del av staden och att verksamheten organiseras i form av ett bolag som utgör en anknuten enhet till staden (in house-bolag) eller ett bolag som verkar på marknadsvillkor. Arbetsgruppens slutrapport utgör bilaga.

Enligt arbetsgruppens åsikt har en enhet av Staras storlek efter att den nya upphandlingslagen (1397/2016) trätt i kraft och övergångstiden i denna gått ut (31.12.2018) inte någon väsentlig fördel av att verka som in house-bolag jämfört med en enhet inom staden, eftersom gränsen för ett in house-bolags externa försäljning är så låg i den nya upphandlingslagen (en årlig extern försäljning på högst 5 % och högst 0,5 miljoner euro). Dessutom skulle det kräva att HRM blir delägare i in house-bolaget för att fortsatt försäljning till HRM ska vara möjlig.

Om Stara blev ett bolag som enbart verkar på marknaden, skulle staden (efter övergångstiden) inte längre kunna skaffa tjänster av Stara utan konkurrensutsättning. Detta skulle i betydande grad ändra behoven av upphandlings- och övervakningsresurser hos stadens beställande enheter. Stara skulle dessutom behöva vara tillräckligt konkurrenskraftig för att ha framgång i ett konkurrensläge på marknaden.

Som en intern enhet inom staden kan Stara i huvudsak ha kvar sina nuvarande inkomster (inklusive försäljningen till HRM) utan hinder av



bolagiseringsskyldigheten i kommunallagen. Bolagiseringsskyldigheten gäller enligt arbetsgruppens uppfattning maximalt under 4 % av Staras inkomster år 2016 (8,3 miljoner euro). Det är möjligt för Stara att avstå från denna försäljning utan att det väsentligt försvårar Staras verksamhet eller på längre sikt ändrar behovet av personal för verksamheten i någon högre grad.

Staras största interna kunder är byggnadskontoret och fastighetskontorets lokalcentral. Dessa största beställares åsikter om Staras förvaltnings- och verksamhetsmodell utreddes i anslutning till arbetsgruppens arbete och under utredningen våren 2016. Enligt byggnadskontorets uppfattning skulle det vara ändamålsenligast att organisera Stara som ett affärsverk under centralförvaltningen, om Stara eller en del därav blir kvar hos staden. Enligt lokalcentralen är det primära alternativet för Staras byggteknik att vara en intern in house-producent inom staden (nettobudgeterad enhet).

Från beställarnas synpunkt är Stara som en intern producent inom staden flexibel, i synnerhet i lägen där Staras resurser gör det möjligt att snabbt börja sköta nya och delvis också överraskande uppgifter. Dessutom har Stara erfarenhet av att hantera kontinuitet och störningssituationer. Stara är som intern producent inom staden en driftsäker och tillförlitlig partner, för vilken samma stadens allmänna anvisningar gäller som för beställarna. Stara har också tillgång till stadens alla informationsmaterial och register. Som intern aktör inom staden kan Stara komplettera beställarnas resurser i uppdrag av myndighetskaraktär.

Arbetsgruppen anser att det då Stara bevaras som en helhet inom staden också hädanefter är möjligt att fortsätta med Staras eget utvecklingsarbete. Samarbetet mellan Stara och de interna beställarna kan i sin tur utvecklas genom att exempelvis beställnings-, upphandlings-, personal- och materielplaner görs tillsammans mer långsiktigt och planmässigt än nu. Om Stara bevaras som en helhet är det dessutom möjligt att utveckla stadens produktionstjänster, som ännu är decentraliserade.

Enligt arbetsgruppens uppfattning är den lämpligaste organisationsformen för Stara i stadens nya organisation ett affärsverk, som ger mer spelrum för verksamheten och för utvecklingen av denna än en nettobudgeterad enhet.

Ägarstyrningen av det nya affärsverket bör enligt arbetsgruppens mening stärkas och ett bindande krav på förbättrad produktivitet ställas. Beställarstyrningen sker genom uppföljning och övervakning av de beställningar som görs och av själva genomförandet.



Med tanke på en fungerande marknad medför en intern producent inom staden att marknaden balanseras, och i extrema marknadslägen att en monopolsituation uppstår. Staden kan som beställare fatta beslut om att skaffa de tjänster den behöver antingen av en intern producent eller genom konkurrensutsättning på marknaden. För att kostnadsnivån ska vara jämförbar bör beställningarna vara entydiga och till innehållet och villkoren kunna jämföras med arbeten som beställs i den privata sektorn.

Arbetsgruppens framställning

Arbetsgruppen för beredning av Staras organisationsmodell föreslår i sin slutrapport att Staras verksamhet från 1.6.2017 ska organiseras i form av ett affärsverk som hör till centralförvaltningen (affärsverket byggtjänsten).

Till de viktigaste grunderna för affärsverksmodellen hör enligt arbetsgruppens uppfattning bestämmelserna om konkurrensneutralitet, de riktlinjer om organiseringen av stödtjänsterna som stadsfullmäktige drog upp i anslutning till reformen av ledarskapssystemet, de synpunkter som Staras största kunder lagt fram och lämpligheten med ett affärsverk som organisationsform för verksamhet på affärsekonomiska grunder.

Kommunalt affärsverk

Kommunallagen definierar vad ett kommunalt affärsverk är och innehåller bestämmelser om inrättandet av ett sådant och om hur styrningen av förvaltningen och ekonomin ska ordnas.

En kommun kan inrätta ett kommunalt affärsverk för uppgifter som ska skötas enligt företagsekonomiska principer. Ett affärsverk är en del av kommunens organisation, och affärsverkets bokföring är en del av kommunens bokföring. Uppgifterna för ett affärsverk ska anges i förvaltningsstadgan.

I ett kommunalt affärsverks namn ska ordet affärsverk ingå. I den praktiska verksamheten är det dock möjligt att använda en etablerad namnförkortning eller något annat marknadsföringsnamn.

Ledningen av ett affärsverk

Ett kommunalt affärsverk har en direktion, som styr och övervakar affärsverkets verksamhet. Direktionen hör till kommunens organ, som avses i 30 § i kommunallagen. Enligt 31 § i kommunallagen kan fullmäktige besluta att något annat organ än fullmäktige utser ledamöterna i di-



rektionen. Till ledamot i direktionen kan också väljas en person som inte är valbar till kommunstyrelsen eller till en nämnd.

Som bilaga till arbetsgruppens slutrapport finns ett utkast till bestämmelser om affärsverket byggtjänsten i förvaltningsstadgan. Stadgekommittén behandlade utkastet vid sitt sammanträde 17.1.2017 och hade ingenting att påpeka i saken. Staras gällande instruktion utgör bilaga.

Enligt förslaget till bestämmelser om affärsverket byggtjänsten i förvaltningsstadgan inrättas det för affärsverket en direktion med fem ledamöter som utses av stadsstyrelsen. Förvaltningsstadgan innehåller motsvarande bestämmelser för de övriga affärsverk som hör till centralförvaltningen.

Direktionen svarar för uppgifterna i verksamhetsområdet för affärsverket byggtjänsten. Affärsverket tillhandahåller expert-, produktions- och underhållstjänster som hör till byggbranschen och till miljövård och logistik för staden och för sammanslutningar i stadskoncernen. Affärsverket använder namnet Stara i sin verksamhet.

Enligt motiveringarna till stadsfullmäktiges beslut 22.6.2016 om reformen av ledarskapssystemet föreslås ledamöterna i direktionerna för de affärsverk som producerar stödtjänster för stadskoncernen bli valda bland stadens tjänsteinnehavare och utomstående experter, eftersom affärsverken är stödtjänster som tillhandahåller interna tjänster för stadskoncernen.

Beställarens, dvs. den blivande stadsmiljösektorns, verksamhet styrs av en politiskt vald nämnd. Den politiska styrningen sträcker sig också till utförarens verksamhet via budgetramarna för sektorerna och affärsverken och via de beställningar som genom beslut i beställarnämnden görs hos utföraren. Den direktion som styr verksamheten vid det nya affärsverket kan koncentrera sig på att förbättra affärsverkets verksamhet och dess produktivitet. Det är meningen att direktionen ska bestå av företrädare för de interna kunder som använder affärsverket byggtjänstens tjänster och eventuellt av en expert utanför staden.

Verksamheten vid affärsverket byggtjänsten leds av verkställande direktören, som är underställd affärsverkets direktion. Verkställande direktören utför de uppgifter som kanslichefen föreskriver och är föredragande i direktionen för affärsverket.

De allmänna uppgifterna för direktionerna för stadens affärsverk och direktörerna för dessa är angivna i den av stadsfullmäktige godkända förvaltningsstadgan, som träder i kraft 1.6.2017.

Affärsverkets ekonomi

Postadress

PB 10
00099 HELSINGFORS STAD
kaupunginkanslia@hel.fi

Besöksadress

Norra esplanaden 11-13
Helsingfors 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Telefon

+358 9 310 1641

Telefax

+358 9 655 783

FO-nummer

0201256-6

Kontonr

FI0680001200062637

Moms nr

FI02012566



Ett nytt kommunalt affärsverks ingående balans upprättas i enlighet med bokföringslagen och bokföringsnämndens kommunsektions anvisningar om tillämpningen av lagen. Principen är att ett affärsverks ingående balans utgörs av bokföringsvärdena i kommunens bokföring. När ett affärsverk inrättas anger grundkapitalet de nettotillgångar som överförts till detta. Nettotillgångarna utgör skillnaden mellan de överförda tillgångarna och de överförda skulderna. Grundkapitalet är en placering på villkor för eget kapital som kommunen gör i affärsverket.

En del av nettotillgångarna kan anges som långfristigt lån från kommunen i stället för som grundkapital. Affärsverket måste betala ersättning för grundkapitalet. Det finns inga särskilda bestämmelser om storleken på ersättningen, utan fullmäktige beslutar hur stor den ska vara. Enligt bokföringsnämndens kommunsektions allmänna anvisning om behandling av kommunala affärsverk i bokföringen behandlas en ersättning för grundkapitalet, liksom räntan på ett internt lån, oavsett resultatet som en kostnadspost.

Arbetsgruppen anser att målet för avkastningen på affärsverkets grundkapital år 2017 bör sättas vid åtta (8) procent av grundkapitalet, varefter beslut om avkastningsmålet fattas årligen i samband med stadens budget. I fråga om år 2017 betalas ersättning för grundkapitalet för den tid som affärsverket finns till, dvs. från 1.6.2017. Det av arbetsgruppen föreslagna avkastningsmålet motsvarar 2017 års avkastningsmål för de övriga affärsverk som hör till centralförvaltningen från 1.6.2017.

Direktionen ska kalenderårsvis upprätta ett särskilt bokslut för affärsverket. Till bokslutet hör balansräkning, resultaträkning, finansieringsanalys och noter till dem samt en tablå över budgetutfallet och en verksamhetsberättelse.

Ekonomiska kalkyler utarbetade av KPMG Oy Ab utgör bilaga till slutrapporten från arbetsgruppen för beredning av Staras organisationsmodell. I kalkylerna har de ekonomiska siffror som förutspåtts för Stara år 2016 använts.

Om affärsverket byggtjänsten inrättas räknat från 1.6.2017, bestäms dess ingående balans enligt ett mellanbokslut per 31.5.2017 för Stara.

Personalens ställning och avstående från extern försäljning

Stara har i nuläget 410 anställningar, varav 36 är vakanta. Staras tjänsteproduktion fortsätter trots omorganiseringen i väsentliga delar som förut. Därför ändras inte ställningen för Staras personal, utan personalen fortsätter i sina nuvarande uppgifter med de anställningsvillkor som kollektivavtalen anger. Särskilda beslut om överföring av anställda behövs inte. För det nya affärsverket måste det dock inrättas en direktörs-



tjänst, och på motsvarande sätt måste den nuvarande tjänsten som verkställande direktör dras in.

Under beredningen av organisationsmodellen har Stara granskat sina avtal med aktörer utanför moderstaden. Då Stara fortsätter som en intern aktör inom staden kommer Stara att i behövliga delar säga upp sina avtal med externa aktörer. För de flesta avtal som kan sägas upp gäller en uppsägningstid på tre eller sex månader.

I och med att avtalen sägs upp minskar Staras omsättning med högst ungefär 8,3 miljoner euro. Den minskade omsättningen inverkar på Staras behov av personal. Inverkan beräknas bli omkring 20 årsverken. I enlighet med stadens principer sägs personal inte upp vid Stara av funktionella orsaker eller produktionsorsaker, utan de anställda fortsätter i stadens tjänst inom affärsverket byggtjänstens organisation.

Det är möjligt att kompensera olägenheterna av att arbetet minskar genom att minska arbetskraften via naturlig avgång. De arbetstagare som går i pension beräknas år 2017 till 32, år 2018 till 26, år 2019 till 28 och år 2020 till 23. Dessutom kan anställda erbjudas möjligheter till omskolning inom Stara.

Stara kan också ha som mål att ersätta underleveranser från utomstående med eget arbete vid de objekt där det går att göra konkurrenskraftigt.

Staras framtida personalbehov påverkas också av hur stadens interna orderstock utvecklas. I byggbranschen skedde redan 2016 en betydande tillväxt. Beställningarna har ökat med över 30 miljoner euro också när det gäller redan fastslagna entreprenader som genomförs åren 2017–2018 i och med stora projekt.

Beredningen i anslutning till Staras organisationsmodell behandlades 22.11.2016, 12.12.2016 och 24.1.2017 i Staras personalkommitté. Ärendet förelades stadens personalkommitté 30.1.2017. Personalkommitténs utlåtande utgör bilaga.

Verkställighet

Om stadsfullmäktige godkänner beslutsförslaget, kommer stadsstyrelsen vid verkställigheten att inrätta en tjänst som verkställande direktör för affärsverket byggtjänsten och vid inrättandet bestämma en totallön för tjänsten i enlighet med Hay-lönesystemet.

Enligt 24 § 1 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare kan en tjänsteinnehavare förflyttas till ett annat tjänsteförhållande vars behörighetsvillkor han eller hon uppfyller och som kan anses vara lämpligt för



honom eller henne, om tjänsteinnehavarens ställning som anställd tills vidare eller för viss tid inte ändras och det för förflyttningen finns grundad anledning i anknytning till en omorganisering av verksamheten eller uppgifterna och tjänsteinnehavarens ordinarie lön inte sjunker, eller tjänsteinnehavaren har gett sitt samtycke till förflyttningen eller det finns något annat godtagbart skäl till förflyttningen och tjänsteinnehavaren har gett sitt samtycke till den.

I 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare behandlas i sin tur situationen då en tjänsteinnehavarens uppgifter har minskat väsentligt och varaktigt. Tjänsteinnehavaren ska då på förutsättningar som anges i lagen erbjudas ett annat tjänsteförhållande eller ett arbetsavtalsförhållande, om en sådan uppgift finns att tillgå i arbetsgivarens organisation.

Arbetsgivaren har således vid omorganiseringar omfattande prövningsrätt och även skyldighet att erbjuda tjänsteinnehavare möjligheten att övergå till en annan tjänst. Anställning för en ny tjänst kan med stöd av 4 § 3 mom. i lagen om kommunala tjänsteinnehavare ske utan ansökningsförfarande, då det är fråga om förflyttning av en tjänsteinnehavare till en annan tjänst med anledning av omorganiseringar som har inverkat på tjänsteinnehavarens uppgifter.

Med stöd av 19 § i stadens gällande förvaltningsstadga beslutar stadsstyrelsen om förflyttning av en tjänsteinnehavare till ett tjänsteförhållande vid en annan förvaltning när det gäller tjänster som tillsätts av stadsfullmäktige eller stadsstyrelsen.

Om stadsfullmäktige godkänner beslutsförslaget, kommer stadsstyrelsen vid verkställigheten att överföra verkställande direktören, EM, EM-BA Timo Martiskainen, som har gett sitt samtycke, till den blivande tjänsten som verkställande direktör för affärsverket byggtjänsten. Timo Martiskainen har varit verkställande direktör för Stara sedan 2011. Ärendet om indragning av den nuvarande tjänsten som verkställande direktör för Stara tas separat upp för beslut.

Stadsstyrelsen meddelar vidare att, om stadsfullmäktige godkänner beslutsförslaget, kommer stadsstyrelsen i ett separat ärende att utse fem ledamöter med personliga ersättare i direktionen för affärsverket i första hand bland sådana anställda inom stadsförvaltningen som känner verksamhetsområdet, att utse en företrädare för stadsstyrelsen med ersättare i direktionen och att uppmana Stara att i samråd med stadskansliet vidta behövliga åtgärder för inrättandet av affärsverket.

Föredragandens ställningstagande

Föredraganden konstaterar att Staras organisationsmodell bör avgöras med hänsyn till både de gällande bestämmelserna om konkurrensneut-



ralitet och reformen av stadens ledarskapssystem, som träder i kraft 1.6.2017.

En eventuell placering av Stara i stadsmiljösektorn utreddes under sommaren och hösten 2016 under arbetsgruppsarbetet i anslutning till reformen av ledarskapssystemet. Enligt motiveringarna till ledarskapssektionens beslut 14.11.2016, § 85, avviker Stara i fråga om storleken, uppgifternas omfattning och verksamhetssättet från de övriga servicehelheterna och tjänsterna i stadsmiljösektorn. Till följd av detta är det med tanke på ledningen av sektorn och dess servicehelheter ändamålsenligt att behandla Stara som en särskild helhet.

Utifrån beredningsarbetet i arbetsgruppen för fortsatt utredning av Staras organisationsmodell är ett affärsverk en ändamålsenlig organisationsform för Stara. Som affärsverk kan Stara bevaras som en enda helhet och dess verksamhet som intern producent inom staden fortsätta.

Enligt arbetsgruppens förslag är det ändamålsenligt att placera det föreslagna nya affärsverket byggtjänsten inom centralförvaltningen, på motsvarande sätt som det i reformen av ledarskapssystemet har gjorts med de övriga produktionsenheter som utgör interna producenter inom staden.

Det nya affärsverket avstår från sådan extern försäljning som omfattas av bolagiseringsskyldigheten och för vilken det inte finns någon undantagsgrund enligt kommunallagen, och det koncentrerar sig på att vara intern producent inom staden.

Det nya affärsverket kan som intern producent inom staden också i fortsättningen samarbeta intensivt med stadens interna beställarkunder och utveckla verksamhetssättet enligt beställar-utförarmodellen långsiktigare och planmässigare än nu. Att Stara bevaras som en helhet gör det möjligt att utveckla affärsverkets egna produktionssätt, att tydligare styra samarbetet med beställarna och att koncentrera stadens decentraliserade produktionstjänster under en enda helhet.

Beslutsförslaget med motiveringar motsvarar den framställning som stadsstyrelsens ledarskapssektion behandlade. Ledarskapssektionen fattade beslut i ärendet efter omröstning med avvikelse från föredragandens förslag enligt följande motförslag: Beslutsförslaget godkänns så att det i fortsättningen säkerställs att majoriteten av ledamöterna i direktionen för affärsverket består av politiska förtroendevalda.

Föredragande

Stadsstyrelsen

Upplysningar

Postadress
PB 10
00099 HELSINGFORS STAD
kaupunginkanslia@hel.fi

Besöksadress
Norra esplanaden 11-13
Helsingfors 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Telefon
+358 9 310 1641
Telefax
+358 9 655 783

FO-nummer
0201256-6

Kontonr
FI0680001200062637
Moms nr
FI02012566



Atte Malmström, koncernstyrningschef, telefon: 310 25472
atte.malmstrom(a)hel.fi

Kristiina Matikainen, stadssekreterare, telefon: 310 36035
kristiina.matikainen(a)hel.fi

Bilagor

- 1 Loppuraportti
- 2 KPMG Oy Ab:n rapporti elokuu 2015
- 3 KPMG Oy Ab:n analyysi huhtikuu 2016
- 4 KPMG Oy Abn selvitys liikelaitoksen taloudesta
- 5 Utkast till bestämmelser i förvaltningsstadgan om Helsingfors stads byggtjänst (Stara)
- 6 Staran nykyinen johtosäntö
- 7 Helsingin kaupungin hallintosäntö_Stara-muutokset näkyvissä
- 8 Henkilöstötoimikunnan lausunto_allekirjoittamaton
- 9 Oikeuspalveluiden muistio Staran palvelumyynnistä HSY:lle

Sökande av ändring

Kommunalbesvär, fullmäktige

För kännedom

Kaupunginkanslia
Stara

Beslutshistoria

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,



01.03.2017

Kj/4

- 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 hallintosäätöä 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

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 hallintosäätöä 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.

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

Postadress

PB 10
00099 HELSINGFORS STAD
kaupunginkanslia@hel.fi

Besöksadress

Norra esplanaden 11-13
Helsingfors 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Telefon

+358 9 310 1641

Telefax

+358 9 655 783

FO-nummer

0201256-6

Kontonr

FI0680001200062637

Moms nr

FI02012566



01.03.2017

Kj/4

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 (Stara) organisaatiomallin valmistelemiseksi asettamaansa työryhmää henkilöstön edustajilla seuraavasti:

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

Päätöksen perustelut

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, kaupunginasiainmies, 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 päätöksenteon tammikuun loppuun 2017 mennessä ja muutos voidaan toteuttaa 1.6.2017 alkaen.



01.03.2017

Kj/4

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.

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)

Investointien hankinnat, milj. euroa	2012	2013	2014	2015
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.



01.03.2017

Kj/4

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 ylläpitovastuksista.

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

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

Vuonna 2014 Staran ylläpitoankinnoissa oli ulkopuolisten alihankintojen osuus 35 %.

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

Vastaukset kysymyksiin



01.03.2017

Kj/4

Rakennusvirasto on koonnut 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 päivätyöaika, mikä johtaa joustamattomaan työskentelyyn ja kalliisiin ylitöihin. 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- ja saaristoalueen veneyksikön päällekkäinen toiminto liikuntaviraston kanssa jne.

Aliurakkahankintojen kilpailuttaminen vaatisi lisäosaamista.

Merkitys tilaajan omalle toiminnalle

Katujen ja puistojen rakentamisessa Staran osuus hankinnoista ml. lähiörahasto- 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.

Tilaaajan 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

Tilaaaja-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 kaupunkitekniikan 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 pitkäjähtäimen 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 kilpailukyinen.

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 suunnitelmallempaa 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 päättäjille ja veronmaksajille kustannustehokkaiden palvelujen järjestämisestä.

Rakentamisessa markkinat toimivat ja kilpailua ja toimijoita löytyy.

Ylläpidossa tarvitaan johdonmukainen suunnitelma kilpailutuksen lisäämiseen. Rakennusvirastossa on vireillä ylläpidon pitkäjähtäimen 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 toimintaansa 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 tarkoituksenmukaista 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:lta 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 sidosyritykselle tai yhteisy yritykselle.

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 järjestämisestä 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



01.03.2017

Kj/4

jatkotoimeksiannon kohteena olevasta asiasta. Lisäksi asiantuntija-tehtävien viivytyksetön suorittaminen on välttämätöntä ottaen huomioon kuntalain yhtiöttämisvelvollisuutta koskevat säännökset ja kaupungin strategiaohjelman 2013–2016 kirjaukset kilpailuneutraliteettiin liittyen.

Lisätiedot

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