



20.10.2020

Asia/16

§ 610

Kaupunkiympäristölautakunnan lausunto kaupunginkanslialle teknisten palvelujen palvelustrategiasta ja Staran kehittämisestä

HEL 2020-009608 T 00 01 01

Lausunto

Kaupunkiympäristölautakunta päätti panna asian viikoksi pöydälle.

Käsittely

Pöydällepanoehdotus:

Mia Haglund: Pyydän asian pöydälle seuraavaan kokoukseen.

Kaupunkiympäristölautakunta päätti yksimielisesti panna asian pöydälle.

Esittelijä

kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Mikko Aho

Lisätiedot

Kari Pudas, tekninen johtaja, puhelin: puuttuu
kari.pudas(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Teknisten palvelujen palvelustrategiset linjaukset –työryhmän loppuraportti
- 2 Staran kehittäminen -loppuraportti
- 3 Rakentamispalveluliikelaitos Staran tilaaja- ja tuottajatoiminnot sekä rooli kaupungin sisäisenä palveluntuottajana

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Lausuntoehdotus

Kaupunkiympäristölautakunta antaa seuraavan lausunnon kaupunginkanslialle:

Työryhmän ehdotus teknisten palvelujen palvelustrategisiksi linjauksiksi ja sen ohessa tehty tarkastelu kaupungin oman tuotannon kehittämistarpeista antavat riittävällä tarkkuudella hyvän kuvan niistä toimista, joita kaupunkiympäristön teknisten palveluiden tuottavuuden parantamiseksi tarvitaan. Asia on erityisen tärkeä ja ajankohtainen nyt, kun kaupungin käyttö- ja investointitalous ovat kiristyneet, mutta suhtaudumme



samalla silti edelleen kunnianhimoisesti kaupungin toimivuuteen, veto-voimaan ja kasvuun.

Palvelustrategia tunnistaa ne syyt ja palvelut, joiden vuoksi oman tuotajaorganisaation olemassaolo on kaupungille tärkeää: palvelut, joissa menestyksekkäs markkinoiden hyödyntäminen on liian vaikeaa tai hidasta, tai joita tuottamaan ei ole toimivia markkinoita. Tällaisia ovat erilaiset ennakoimattomat työt, sekä sellaiset työt, joiden lähtötiedoissa on työtä aloitettaessa merkittäviä työn laajuuteen ja kustannuksiin liittyviä riskejä. Samoin se tunnistaa tarpeen kohdistaa Staran toimintaa ja kehittämistä tuottamaan juuri näitä palveluita kustannustehokkaasti ja kaupungin kokonaisedun huomioivalla tavalla.

Johdonmukaisen kehittämistyön varmistamiseksi on tärkeää, että esitetyn pohjalta laaditaan johdonmukainen suunnitelma, jossa esitetyt toimenpiteet toteutetaan määrätietoisesti ja jatkuvasti tulevien vuosien aikana. Tehdyissä selvityksissä on hyvin tunnistettu jatkuvaan tehokkuuden mittaamiseen ja kustannusten läpinäkyvyyteen liittyvät haasteet, joiden vuoksi toiminnan kustannustehokkuutta ei voida luotettavasti arvioida vain yksittäisiä urakoita, tai toimintoja analysoimalla. Tässä työssä tehtyjen tarkastelujen tarkkuus on kuitenkin kokonaisuutena riittävä osoittamaan kehittämisen tarve ja tavoitetaso. Työssä onnistuminen edellyttää tavoitteisiin johtavien välitavoitteiden asettamisesta ja niiden toteutumisen säännöllistä seuranta.

Tarkastelluista kaupunkiympäristön ylläpidon tehostamisvaihtoehdoista kaupunkiympäristölautakunta pitää toteuttamiskelpoisimpana vaihtoehtoa kaksi, jossa markkinaa avataan kilpailulle hallitusti, oman tuotannon tehokkuutta samalla parantaen ja kulurakennetta tätä vastaavasti sopeuttaen. Kaupunkiympäristön laadun varmistamiseksi ja henkilöstön palvelussuhteiden turvaamiseksi on tärkeää, että kehittämistoimet käynnistetään heti. Näin tuottavuushyötyjä voidaan saavuttaa jo vuoden 2021 aikana ja tuottavuuden parantamisen edellyttämä henkilöstön vähentäminen voidaan tehdä luontaista poistumaa hyödyntäen.

Teknisten palvelujen palvelustrategiassa ja niiden pohjalta laaditussa Staran toiminnan kehittämisraportissa ei oteta selkeästi kantaa merelisten palveluiden järjestämisen tulevaisuuteen. Tältä osin työtä on syytä jatkaa ja arvioida asiaa paitsi synergiahyötyjen, myös asiakasnäkökulmasta niin, että saariston ja rantojen käyttäjät ja siellä toimivat yritykset löytävät tarvittaessa asioista vastaavat vastuutahot.

Kokonaisuutena teknisten palvelujen palvelustrategiset linjaukset ja sen arvioinnin yhteydessä ehdotetut toimenpiteet tilaajatoimintojen kehittämiseksi ja Staran kehittämisohjelman käynnistämiseksi ja suunta- viivoiksi antavat hyvät lähtökohdat teknisten palveluiden järjestämiseksi



nykyistä tehokkaammalla tavalla. Se luo myös innostavan vision Starasta nykyistä kokoaan pienempänä, mutta ketterämpänä ja tehokkaampana ylläpitoon ja rakentamiseen keskittyvänä nopean toiminnan yksikkönä, jolla on keskeinen rooli kaupungin kannalta erityisten palveluiden tuottajana.

Esittelijän perustelut

Lausuntopyyntö

Kaupunginkanslia on pyytänyt kaupunkiympäristölautakuntaa antamaan asiasta lausunnon kaupunginkanslialle 15.10.2020 mennessä. Lausuntojen perusteella laaditaan ehdotus kaupunginhallitukselle teknisten palvelujen palvelustrategiseksi linjauksiksi ja tavoitetilaksi vuonna 2024.

Teknisten palvelujen palvelustrategisia linjauksia valmistellut työryhmä ehdottaa linjauksien asettamista seuraavasti:

Yleisten alueiden ylläpito

- Stara tuottaa kaupunkiluonnon hoidon pääasiassa omalla työvoimallaan ja hankkii erikoiskalustoa edellyttävät palvelut markkinoilta.
- Katujen ja puistojen alueurakkamallia laajennetaan. Nykyisen palvelusopimuksen kattama alue jaetaan vuoden 2020 aikana kaupunkiympäristön toimialan ja Staran yhdessä sopimalla tavalla pienempiin alueisiin, joille tulee oma kustannusseuranta ja palvelusopimus pilkotaan tämän mukaisiksi alueurakoiksi vuoden 2021 menojen toteumatietojen pohjalta. Vuodesta 2022 eteenpäin kaupunkiympäristön toimiala voi kilpailuttaa uusia alueurakoita yksityisten toimijoiden hoidettavaksi alue kerrallaan erillisen, vuosille 2022-2033 vaiheistetun suunnitelman mukaisesti, ellei Stara kykene tarjoamaan kyseisen alueen hoitamista kaupungin näkökulmasta kokonaistaloudellisesti edulliseen hintaan. Suunnitelma vaiheistuksineen viedään kaupunginvaltuuston päätettäväksi erikseen.

Infrarakentaminen

- Staran työ kohdennetaan pieniin, kilpailutuksen kannalta hankaliin, riskialttiisiin, kiireellisiin ja paikallistuntemusta vaativiin kohteisiin.
- Alueiden esirakentamisessa Staralle osoitetaan kaupungin kannalta kiireelliset kohteet.
- Katujen ja liikenneväylien rakentamisessa Staran työ kohdennetaan peruskorjauksiin, putkistosaneerauksiin ja liikennejärjestelyhankkeisiin.
- Staran puistorakentaminen pidetään nykyisellä tasollaan.



Rakennukset

- Staran oman työn painopiste siirretään aiempaa vahvemmin korjausrakentamiseen.
- Uudisrakentaminen kilpailutetaan lukuun ottamatta Staran osaamisen turvaamiseksi jätettäviä kohteita.
- Korjausrakentamisessa Staralle ohjataan pienet, kiireelliset sekä terveyden ja turvallisuuden takia kunnostettavat kohteet ja isännöitsijöiden tilaamat laskutustyöt.

Toimijoiden työnjaon muutokset

Työryhmä ehdottaa, että kaupunkiympäristön toimialan ja Staran välinen nykyinen työjako yleisten alueiden ylläpidossa sekä infra- ja talonrakentamisessa pidetään ennallaan. Se ehdottaa joitakin muutoksia kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan ja kaupunkiympäristön toimialan väliseen työnjakoon, sekä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan ja Staran väliseen työnjakoon.

Toimenpideohjelma Staran toiminnan kehittämiseksi, sekä kustannustehokkuuden oleelliseksi parantamiseksi

Kevään 2020 aikana tilattiin teknisten palvelujen palvelustrategisten linjausten pohjalta kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan yhteistyönä ulkopuolinen arvioi Staran kehittämisestä. Konsulttiselvityksen tavoitteena oli selkeä omistajapoliittinen linjaus ja suunnitelma Staran roolista ja ydintehtävistä, sekä uskottava toimenpideohjelma kustannustehokkuuden oleelliseksi parantamiseksi. Tulokset tukivat työryhmän ehdottamia palvelustrategisia linjauksia ja tarkensivat teknisten palvelujen tuottavuuspotentiaalia.

Tausta

Selvitystyön tekeminen Staran tilaaja ja tuottaja -roolin erottamiseksi toisistaan sisältyi Helsingin kaupungin talousarvioon 2018.

Kansliapäällikkö asetti 25.4.2018 (§ 108) työryhmän selvittämään rakentamispalveluliikelaitos Staran tilaaja ja tuottaja -roolin erottamista toisistaan sekä tarkastelemaan Staran roolia ja tehtäviä kaupungin sisäisenä palveluntuottajana. Selvityksessä tuotettiin nykytilan kuvaus, suurten kaupunkien vastaavien ratkaisujen vertailu ja ratkaisuvaihtoehtojen määrittelyyn.

Teknisten palvelujen nykytilassa tarkasteltiin kaupunkiympäristön toimialan teknisten palvelujen hankintojen kokonaisuus, kaupunkiympäristön toimialan ja Staran organisaatiot sekä näiden välisen tilaaja-tuottajamallin toimintamalli ja volyymit. Selvityksessä tekniset palvelut



tunnistettiin tiivistetysti n. 750 miljoonan euron vuosittaiseksi kokonaisuudeksi, joka muodostui n. 200 miljoonan käyttötalouden menoista ja n. 550 miljoonan euron investointimenoista.

Tilaaaja-tuottajarooleissa ei tunnistettu merkittäviä, välitöntä ratkaisua vaativia päällekkäisyyksiä. Työn johtopäätöksenä todettiin, että tilaaaja-tuottaja roolien selkiyttäminen edellyttää teknisten palvelustrategisten linjausten laatimista. Palvelustrategisten linjausten pohjalta voidaan valmistella tarvittavat muutokset tilaaaja-tuottaja-toimintoihin. Jatkotoimenpiteinä todettiin myös kaupungin teknisen toimen tuotantoon liittyviä päällekkäisyyksien poistaminen sekä tarve asettaa Staran toiminnalle kustannusten läpinäkyvyyteen ja tuottavuuteen liittyvät selkeät tavoitteet. Tiivistetysti voidaan todeta, että selvityksessä havaitut toimintojen päällekkäisyydet olivat teknisen palvelun kokonaisuuteen nähden pienehköjä.

Kaupungin johtoryhmä käsitteli selvitystä 10.12.2018 ja kansliapäällikkö asetti 20.2.2019 (§ 35) työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus kaupungin teknisten palvelujen palvelustrategisista linjauksista, joissa selkeästi määritellään kaupungin teknisten palvelujen oma- ja ostotuotanto. Lisäksi tehtävänä oli tehdä ehdotukset tarvittavista muutoksista teknisen toimen tilaaaja-tuottaja -toimintoihin, selvittää teknisen toimen palvelutuotannon päällekkäisyydet ja ehdottaa Staralle asetettavat tavoitteet kustannusten läpinäkyvyyteen ja tuottavuuteen liittyen.

Työryhmän työtä käsiteltiin kaupungin johtoryhmässä 3.2.2020 ja 3.3.2020. Johtoryhmä päätti, että aiheesta teetetään ulkopuolinen arvio. Kevään 2020 aikana tilattiin kaupunginkanslian ja kaupunkiympäristön toimialan yhteistyönä konsulttiselvitys Staran kehittämisestä. Konsulttiselvityksen tulokset tukivat työryhmän ehdottamia palvelustrategisia linjauksia ja tarkensivat teknisten palvelujen tuottavuuspotentiaalia. Tulokset käsiteltiin kaupungin johtoryhmässä elokuussa 2020 ja esiteltiin kaupunginhallituksen aamukoulussa 3.9.2020.

Teknisten palvelujen kokonaisuus

Tekniset palvelut ovat laaja palvelu- ja tavaraostojen kokonaisuus. Palvelut järjestävä kaupunkiympäristön toimiala hankkii kokonaisuudessa palveluja ja tavaroita markkinoilta sekä kaupungin sisäisesti Staralta. Kaupungin ensimmäisen sisäisen työryhmän työssä käytiin kokonaisuus läpi ja määriteltiin teknisten palvelujen ylätaso. Kokonaisuuden kaupunkiyhteistä tarkastelua ja läpinäkyvyyttä hankaloittaa, että kaupunkiympäristön toimialan näkökulmasta hankinnat jakautuvat käyttötalouden hankintoihin ja investointeihin liittyviin hankintoihin. Staran näkökulmasta ja Staran seurannan näkökulmasta kirjanpidollinen jaottelu käyttötalouteen ja investointeihin ei ole merkityksellinen.



Asiaa selvittänyt työryhmä tarkasteli kaupunkiympäristön toimialan tavara- ja palveluhankintoja 12 kuukauden ajanjaksolla, josta muodostettiin teknisten palvelujen kokonaiskuva.

Kokonaisuutena vuosittaisista n. 750 miljoonan euron teknisten palvelujen käyttötalouden ja investointien hankinnasta Staran osuus oli n. 28%.

Käyttötalouden ylläpidon noin 200 miljoonan euron vuosittaisista hankinnoista kohdistui noin n. 74 milj. euroa (37 %) Staraan. Tämän kokonaisuuden sisällä on kaksi osaa. Yleisten alueiden ylläpidon n. 78 miljoonan euron menoista kohdistuu n. 61 milj. euroa (78%) Staralle. Katujen ja puistojen ylläpitoa tehdään siis pääosin kaupungin omana tuotantona Starassa. Rakennusten ylläpidon n. 83 miljoonan euron menoista kohdistui n. 11 milj. euroa (13 %) Staralle. Rakennusten ylläpitoon liittyvää korjaustoimintaa ostetaan siis pääosin markkinoilta.

Investointitalouden vuosittaisista noin 550 miljoonan euron hankinnoista 136 miljoonaa euroa (24%) kohdistuu Staraan. Pääosa investointihankkeista ostetaan siis markkinoilta. Tämän kokonaisuuden sisällä suurimmat kokonaisuudet ovat rakennukset (uudisrakentaminen ja perusrantaminen) n. 200 miljoonaa euroa (Staran osuus 25%), katujen ja puistojen rakentaminen n. 180 miljoonaa euroa (Staran osuus 29%), liikennehankkeet ja muille tehtävät hankkeet n. 120 miljoonaa euroa (Staran osuus 8%) ja esirakentaminen n. 55 miljoonaa euroa (Staran osuus 41 %).

Staran liikevaihto on viime vuosina vaihdellut vuoden 2017 212 miljoonan euron, ja vuoden 2019 250 miljoonan euron välillä. Ennuste vuodelle 2020 on n. 248 miljoonaa euroa. Pääosa Staran liikevaihdosta tulee kaupunkiympäristön toimialan tilauksista (88% vuonna 2017).

Esittelijä

kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Mikko Aho

Lisätiedot

Kari Pudas, tekninen johtaja, puhelin: puuttuu
kari.pudas(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Teknisten palvelujen palvelustrategiset linjaukset –työryhmän loppuraportti
- 2 Staran kehittäminen -loppuraportti
- 3 Rakentamispalveluliikelaitos Staran tilaaja- ja tuottajatoiminnot sekä rooli kaupungin sisäisenä palveluntuottajana

Muutoksenhaku



20.10.2020

Asia/16

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätöshistoria

Kaupunginhallitus 03.09.2020 § 509