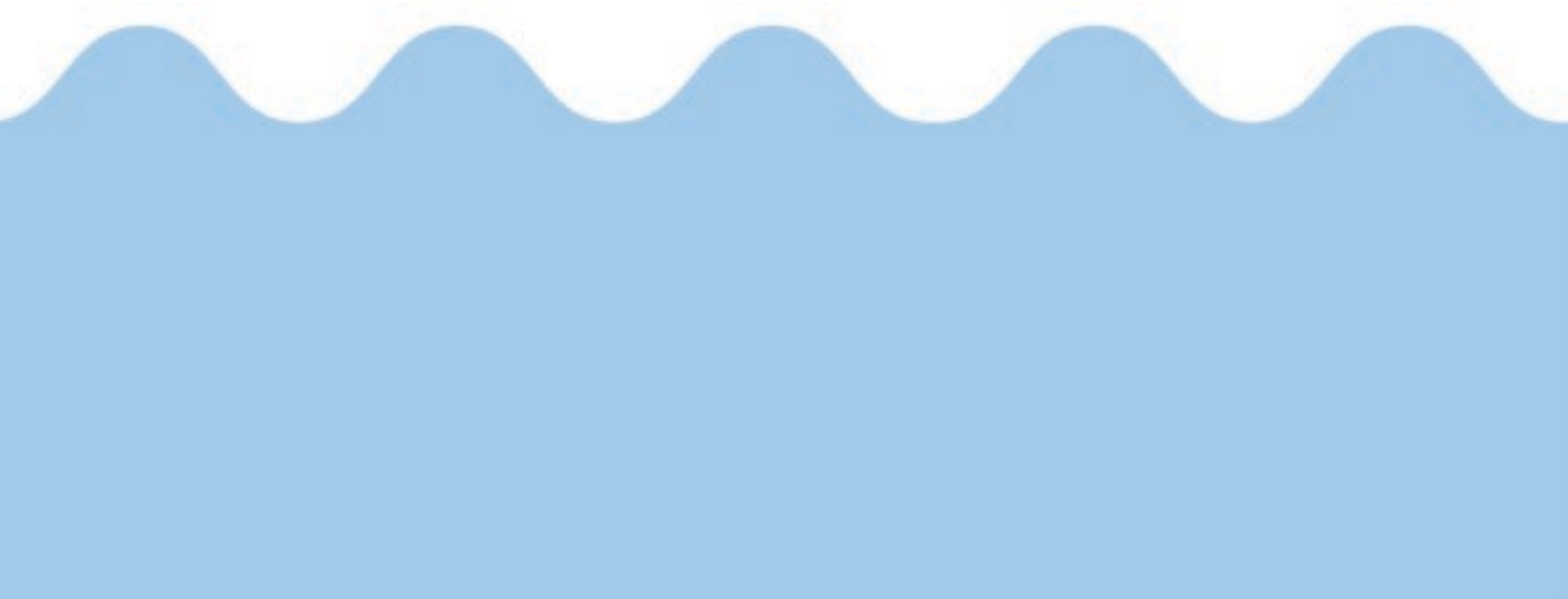


Teknisten palvelujen palvelustrategiset linjaukset –työryhmän loppuraportti



Sisällys

TYÖRYHMÄN TEHTÄVÄ.....	1
TAUSTA.....	2
SELVITYKSEN KOHTEENA OLEVAT TOIMIJAT.....	2
Kaupunkiympäristön toimiala.....	3
Rakentamispalveluliikelaitos Stara.....	5
Kaupunkiympäristön toimialan ja Staran tilaajatuottaja-malli.....	8
Kaupunkiympäristön toimialan ja Staran toimintaa ohjaavat sopimukset.....	8
Kaupunkiympäristön toimiala hankintojen tekijänä.....	10
Stara on lähtökohtaisesti tuottaja eikä tilaaja.....	11
Kulttuuri ja vapaa-ajan toimialan liikuntapalvelut.....	11
PALVELUSTRATEGISET LINJAUKSET.....	13
Yleisten alueiden ylläpito.....	15
Infrarakentaminen.....	21
Rakennukset.....	27
PALVELUTUOTANNON PÄÄLLEKKÄISYYDET.....	31
KUSTANNUSTEN LÄPINÄKYVYYTEEN JA TUOTTAVUUTEEN LIITTYVÄT TAVOITTEET.....	35
TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET.....	36
Palvelustrategiset linjaukset.....	36
Toimijoiden työnjaon muutokset.....	37

TYÖRYHMÄN TEHTÄVÄ

Vs. kansliapäällikkö asetti 20.2.2019 (§ 35) työryhmän

- Valmistelemaan ehdotuksen kaupungin teknisten palvelujen palvelustrategisista linjauksista, joissa selkeästi määritellään kaupungin teknisten palvelujen oma- ja ostotuotanto.
- Tekemään ehdotukset palvelustrategisten linjausten pohjalta tarvittavista muutoksista teknisen toimen tilaaja-tuottaja –toimintoihin.
- Selvittämään teknisen toimen palvelutuotannon päällekkäisyydet kaupungin sisällä.
- Ehdottamaan Staralle asetettavista kustannusten läpinäkyvyyteen ja tuottavuuteen liittyvistä tavoitteista.

Asettamispäätöksen mukaan valmistelussa tuli tarkastella myös teknisten palvelujen henkilöstötilannetta.

Työryhmän jäseniksi nimettiin

- Marko Karvinen, strategiapäällikkö, kaupunginkanslia, puheenjohtaja
- Jorma Lamminmäki, hankintajohtaja, kaupunginkanslia, varapuheenjohtaja
- Kari Pudas, aluerakentamispäällikkö, kaupunginkanslia
- Jaakko Stauffer, tekninen johtaja, kaupunkiympäristön toimiala
- Hannu Seppälä, ylläpitöpäällikkö, kaupunkiympäristön toimiala
- Stefan Fröberg, ulkoilupalvelupäällikkö, kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala
- Timo Martiskainen, toimitusjohtaja, Stara
- Timo Lautaniemi, henkilöstön edustaja

Työryhmän sihteeriksi nimettiin erityissuunnittelija Mauno Rönkkö kaupunginkansliasta.

Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 30.4.2019 mennessä siten, että palvelustrategiset linjaukset voidaan ottaa huomioon vuoden 2020 suunnittelussa.

TAUSTA

Teknisten palvelujen palvelustrategisia linjauksia valmistelevan työryhmän toimeksianto pohjautuu vuoden 2018 talousarvioon ja vuosien 2018–20 taloussuunnitelmaan sekä kaupunkistrategiaan 2017–2021. Talousarviossa on todettu, että Staran tilaaja ja tuottaja -roolin erottamisesta tehdään selvitys ja kaupunkistrategiassa todetaan, että organisaation rakennetta tarkastellaan avoimesti sen varmistamiseksi, että kaupungin toimintojen ja palvelujen kokonaisuus on järjestetty tarkoituksenmukaisesti.

Talousarviossa päätetyn mukaisesti kansliapäällikkö asetti 25.4.2018 (§ 108) kaupunginkanslian, kaupunkiympäristön toimialan ja rakentamispalveluliikelaitoksen edustajista koostuvan työryhmän (Rakentamispalveluliikelaitos selvitystyöryhmä) selvittämään Staran tilaaja ja tuottaja -roolin erottamista. Samalla työryhmän tuli tarkastella Staran roolia ja tehtäviä kaupungin sisäisenä palveluntuottajana.

Kaupungin oman toiminnan nykytilaa ja suurten kaupunkien vastaavia ratkaisuja selvitettyään työryhmä päätyi esittämään kaupungin teknisten palvelujen palvelustrategisten linjausten sekä näiden pohjalta tarvittavien tilaaja-tuottaja – toimintojen muutosten valmistelemista ja Staran kustannusten läpinäkyvyyteen ja tuottavuuteen liittyvien selkeiden tavoitteiden asettamista. Toiminnan nykytilaan selvittäessä kävi lisäksi ilmi, että Staralla ja kulttuuri ja vapaa-ajan toimialan liikuntapalvelulla on omassa palvelutuotannossa mahdollisesti päällekkäisyyksiä, jotka tulisi selvittää tarkemmin ja poistaa, kun se on palvelujen sujuvan ja tehokkaan tuottamisen näkökulmasta perusteltua.

SELVITYKSEN KOHTEENA OLEVAT TOIMIJAT

Selvityksen kohteena olevien toimijoiden kuvauksessa pääosa tiedoista on peräisin Rakentamispalveluliikelaitos selvitystyöryhmän loppuraportista 31.10.2018, jossa kaupunkiympäristön toimiala ja rakentamispalveluliikelaitos sekä niiden keskinäinen toiminta on kuvattu huolellisesti. Kulttuuri ja vapaa-ajan toimialan liikuntapalvelujen kuvaus on laadittu tämän työryhmän työtä varten.

Selvitystyöryhmän loppuraportin talous- ja henkilöstötiedot ovat vuosilta 2017 ja 2018, joten ne eivät ole yksityiskohtaisesti vertailukelpoisia tämän työryhmän työhön kerättyjen, vuoden 2018 talouden toteumatietojen kanssa. Koska ne antavat kuitenkin riittävän tarkan yleiskuvan toimijoista, ei tietojen päivittämistä muiden tietojen kanssa yhdenmukaiseen muotoon ole pidetty päivittämisestä aiheutuva työmäärä huomioon ottaen tarpeellisena.

Rakentamispalveluliikelaitos selvitystyöryhmän loppuraportista 31.10.2018 kaupunkiympäristön toimialaa ja rakentamispalveluliikelaitosta sekä niiden keskinäinen toiminta on kuvattu seuraavasti:

Kaupunkiympäristön toimiala

Hallintosäännön (6 §) mukaan Kaupunkiympäristön toimiala huolehtii kaupunkiympäristön suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta sekä tarjoaa kaupunkiympäristön palveluja. Kaupunkiympäristön toimiala toimii, lukuun ottamatta pelastuslaitosta ja liikenneliikelaitosta, kaupunkiympäristölautakunnan alaisuudessa.

Kaupunkiympäristön toimiala jakautuu toimialan hallintoon ja kolmeen palvelukokonaisuuteen (kuvio 1):

- 1) Maankäyttö ja kaupunkirakenne -palvelukokonaisuus, joka vastaa toimintaedellytysten luomisesta ja järjestämisestä kaupunkiympäristön kehittämiselle, rakenteelliselle toimivuudelle ja viihtyisyydelle.
- 2) Rakennukset ja yleiset alueet -palvelukokonaisuus, joka vastaa kaupunkiympäristön rakentamisesta sekä käytettävyydestä.
- 3) Palvelut ja luvat -palvelukokonaisuus, joka tuottaa kaupunkiympäristön palveluja.

Kaupunkiympäristön toimiala Palvelukokonaisuudet ja palvelut

Maankäyttö ja kaupunkirakenne	Rakennukset ja yleiset alueet	Palvelut ja luvat
<ul style="list-style-type: none"> • Maankäytön yleissuunnittelu • Asemakaavoitus • Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit • Liikenne- ja katusuunnittelu • Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelu 	<ul style="list-style-type: none"> • Rakennetun omaisuuden hallinta • Tilapalvelut • Ylläpito • Rakennuttaminen • Asuntotuotanto 	<ul style="list-style-type: none"> • Asukas- ja yrityspalvelut • Kaupunkimittauspalvelut • Rakennusvalvontapalvelut • Ympäristöpalvelut • Pysäköinninvalvonta ja pysäköintipalvelut
Toimialan hallinto		

Kuvio 1. Kaupunkiympäristön toimialan palvelukokonaisuudet

Kaupunkiympäristön toimialan rakennukset ja yleiset alueet -osaston (RYA) tehtäviin kuuluvat rakennetun omaisuuden hallinta, tilapalvelut, ylläpito, rakennuttaminen ja asuntotuotanto. Tämä osasto on kaupungilla keskeisessä roolissa suhteessa rakentamispalveluliikelaitos Staraan.

Kaupunkiympäristön toimialan talous

Kaupunkiympäristön toimialan vuoden 2018 talousarvion tulot olivat 1 007 milj. euroa ja menot noin. 753 milj. euroa. Henkilöstöä on toimialalla yhteensä noin 1 500.

Taulukko 1. Kaupunkiympäristön toimialan talousarvio 2018

Kaupunkiympäristön toimiala talousarvio 2018							
	Kaupunkirakenne	Rakennukset	Asuntotuotanto	HSL- ja HSY- kuntayhtymien maksusuudet	Pelastuslaitos	Tuki HKL- liikelaitokselle	Yhteensä
tulot	457 400,00	512 094,00	23 200,00		14 365,00		1 007 059,00
menot	185 692,00	276 095,00	19 469,00	198 050,00	52 435,00	21 581,00	753 322,00
Toimintakate	271 708,00	235 999,00	3 731,00	- 198 050,00	- 38 070,00	- 21 581,00	253 737,00
Henkilöstö	1103	393	56				1 552

Koska vuoden 2017 osalta ei saatu toimialauudistuksen takia tarkasti koko vuoden osalta kaupunkiympäristön toimialan käyttömenoja on tässä raportissa valittu viimeisin koko 12 kuukauden ajanjakso (1.9.2017–31.8.2018). Kun tarkastellaan kaupunkiympäristön toimialan tavara- ja palveluhankintoja ko. ajanjaksolla voi todeta, että ylläpidon menoista yhteensä 37 prosenttia (n. 74 milj. euroa) kohdistuu Staraan. Yleisten alueiden ylläpidon ko. menoista kohdistuu 78 prosenttia (n. 61 milj. euroa) Staralle. Investointitalouden ko. menoista 27 prosenttia (n. 149 milj. euroa) kohdistuu Staraan. Liikenne- ja katusuunnittelun tavara- ja palveluhankinnoista kohdistui 29 prosenttia (51 milj. euroa), rakennushankkeista 32 prosenttia (n. 64 milj. euroa) sekä esirakentamiseen 41 prosenttia (n. 23 milj. euroa).

Taulukko 2. Kaupunkiympäristön toimialan palvelu- ja tavaraostot muilta ja Staralta palveluittain ajanjaksolla 12kk 9/2017–8/2018.

Käyttötalous				
Ylläpito (palvelut ja tavarat 12kk)	Yhteensä / eur	Muut toimijat / eur	Stara / eur	Staran osuus tuotannosta nyt %
Yleiset alueet (RYA)	78 288 625	16 916 074	61 372 551	78
Rakennukset (RYA)	83 336 193	72 248 365	11 087 828	13
Muut	37 614 248	35 893 728	1 720 520	5
Yhteensä	199 239 067	125 058 167	74 180 899	37
Investoinnit (palvelut ja tavarat 12kk)				
	Yhteensä	Muut toimijat	Stara	Staran osuus tuotannosta nyt %
Katujen ja puistojen rakentaminen	176 298 618	125 228 280	51 070 338	29
Rakennukset (perusparannushankkeet, kaupungin palvelutilat)	200 301 063	136 803 528	50 483 727	25
Uudisrakennushankkeet			13 013 808	6
Muille kuin kaupunkiympäristön toimialalle tehtävät hankkeet (esim. HSY, HKL)	119 503 436	110 064 550	9 438 886	8
Esirakentaminen	54 839 496	32 515 592	22 323 904	41
Muut investoinnit	6 715 756	3 751 383	2 964 373	44
Yhteensä	557 658 369	408 363 333	136 281 228	24
Käyttötalous	199 239 067	125 058 167	74 180 899	37
Investointitalous	557 658 369	408 363 333	136 281 228	24
Yhteensä	756 897 436	533 421 500	210 462 127	28

12kk (9/17-8/2018)

Rakentamispalveluliikelaitos Stara

Starasta muodostettiin rakentamispalveluliikelaitos 1.6.2017 (Kvsto 1.3.2017, § 139). Sitä ennen se oli toiminut 1.1.2009 alkaen nettobudjetoituna rakentamispalvelut-yksikkönä (Kvsto 18.6.2008, § 168), kun rakennusviraston tuotantotoiminnot erotettiin tilaajatoiminnoista.

Staran organisaatiomallia valmistelleen työryhmän mukaan liikelaitos oli paras organisaatiomuoto ja sitä perusteltiin seuraavasti työryhmän esityksessä (Työryhmän loppuraportti 2017, 23):

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

Liikelaitoksen perustamisen yhteydessä hyväksyttiin, että liikelaitoksen aloittava tase muodostetaan liikelaitokseen siirtyvien tase-erien välitilinpäätöksen 31.5.2017 mukaisista kirjanpitoarvoista, ja että siirtyvä nettovarallisuus merkitään liikelaitoksen peruspääomaksi. Lisäksi hyväksyttiin, että liikelaitoksen peruspääoman tuottotavoite vuonna 2017 on kahdeksan (8) prosenttia peruspääomasta, minkä jälkeen tuottotavoite päätetään vuosittain talousarvion yhteydessä. Peruspääoman suuruus aloittavassa taseessa on 24,3 milj. euroa.

Staran johtaminen ja palvelut

Organisatorisesti rakentamispalveluliikelaitos kuuluu muiden kaupungin liikelaitosten tavoin kaupungin keskushallintoon. Rakentamispalveluliikelaitosta johtaa toimitusjohtaja, jonka esimies on kansliapäällikkö. Kesäkuusta 2017 lähtien Staran toimintaa on ohjannut viisihenkinen johtokunta, jonka jäsenet ja varajäsenet valitsee kaupunginhallitus. Johtokunta valitaan kahden vuoden toimikaudeksi. Tällä hetkellä kolme viidestä johtokunnan varsinaisesta jäsenestä on poliitikkoja, neljäs on kaupunkiympäristön toimialan edustaja ja viides on keskushallinnon edustaja. Varsinaisille jäsenille on nimetty henkilökohtaiset varajäsenet.

Staran palvelut tuotetaan kuudella eri osastolla. Lisäksi Staralla on kaupunkiyhteisiä tehtäviä.

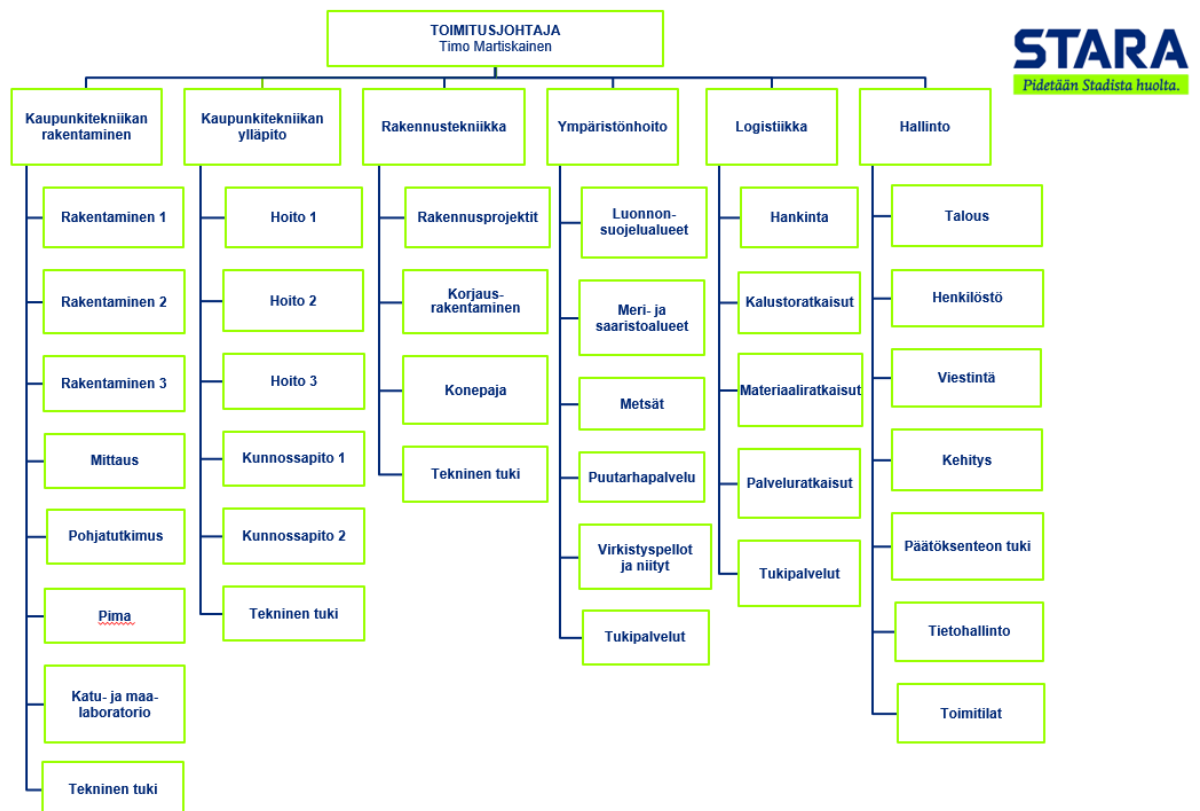
Kaupunkitekniikan rakentaminen -osasto rakentaa kaupungin katuja, puistoja, toreja, aukioita, vesihuoltolinjoja ja leikkipaikkoja. Rakennuttajana osasto myös auttaa toimialaansa liittyvien töiden suunnittelussa sekä hankkii tarvittavat luvat,

laatii urakka-asiakirjat ja valvoo urakoitsijan työsuoritusta. Osasto tarjoaa myös maa- ja kallioperään liittyviä asiantuntijapalveluja.

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

Rakennustekniikkaosasto jakautuu korjausrakentamiseen ja rakennusprojekteihin. Lisäksi Konepaja tarjoaa metalli-, puu- ja talotekniikan palveluita. Rakennustekniikkaosasto huolehtii julkisten palvelutilojen korjaamisesta, rakentamisesta ja kunnossapidosta. Osasto on erikoistunut sairaaloiden, päiväkotien ja koulujen vaativiin peruskorjauksiin.

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



Kuvio 3. Rakentamispalveluliikelaitos Staran organisaatiokaavio.

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

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

Staralla on pelastuspalveluun ja väestönsuojeluun liittyviä velvoitteita, jotka käytännössä tarkoittavat osallistumista etukäteissuunnitteluun, resurssien varaamista pelastustoiminnan johtajan tueksi sekä osallistumista pelastustoimintaan etukäteen määrätyillä resursseilla. Myös ympäristöterveydenhuoltoon (säteilyonnettomuudet) liittyviä vahingontorjuntatehtäviä kuuluu Staralle.

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

Staran henkilöstö

Joulukuussa 2017 Starassa oli 1381 työntekijää, joista vakinaista henkilöstöä oli 1225. Vuonna 2016 henkilöstöä oli vuoden lopussa 1423. Kesäisin Staralla on tarjonnut työtä alle 20-vuotiaille kesätyöntekijöille sekä kausityöntekijöille. Vuosien 2018–2022 välisenä aikana saavuttaa laskennallisesti 132 työntekijää eläkeiän. Suurin osa ko. ajanjaksolla eläköityvistä työskentelee kaupunkitekniikassa (65 työntekijää).

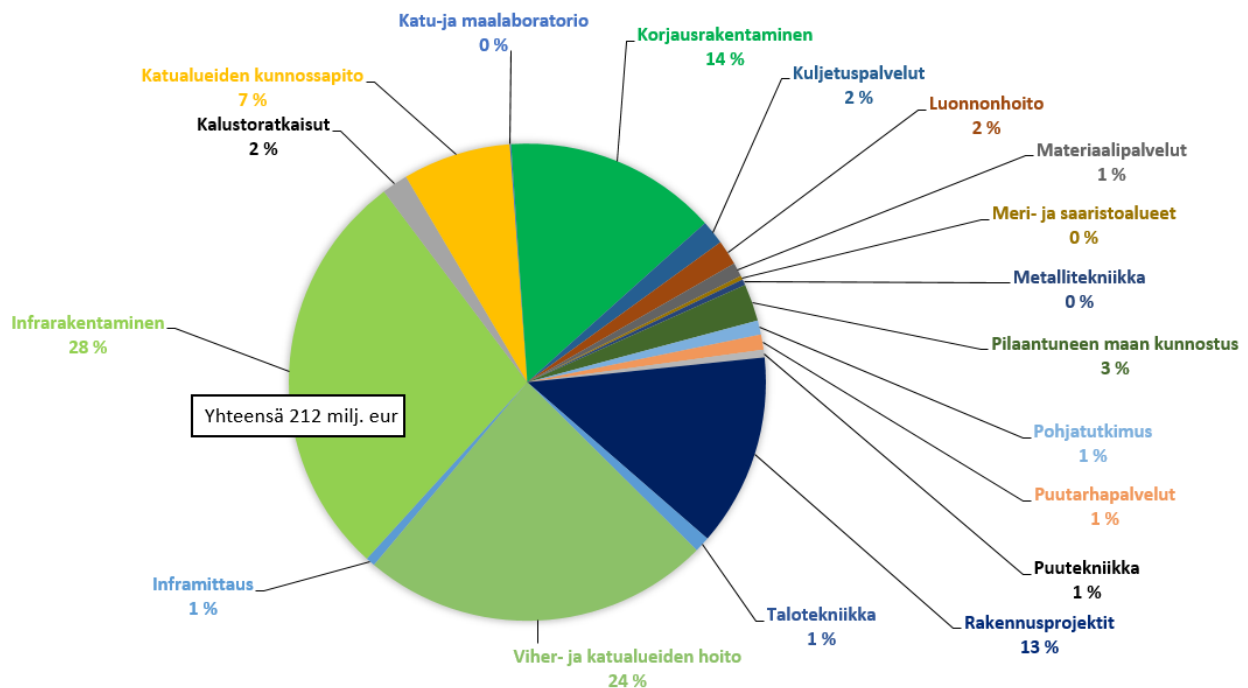
Vuoden 2017 aikana Starasta lähti 68 työntekijää. Eläkkeelle siirtyi 35 työntekijää ja kaupungin palveluksesta erosi 28. Vuoden aikana 25 työntekijää aloitti Starassa. Henkilöstön lähtövaihtuvuusprosentti oli noin 5 ja keskimääräinen vaihtuvuusprosentti noin 3,5.

Staran talous

Vuonna 2017 Staran koko vuoden liikevaihto oli 212 milj. euroa. Palveluittain katsottuna Staran myynnistä suurin osa tuli infrarakentamisesta 28 %, viher- ja katualueiden hoidosta 24 %, korjausrakentamisesta 14 % ja rakennusprojekteista 13 %. (Kuvio 4.)

Pääosa Staran liikevaihdosta kertyy kaupunkiympäristön toimialalta. Myynti toimialalle oli vuonna 2017 yhteensä 186 milj. euroa. Kaupungin käyttötalouden osuus myynneistä oli runsaat 73 milj. euroa, josta 60 milj. euroa katujen ja puistojen ylläpitoon. Rakennusten ylläpidon osuus on 10 milj. euroa sekä muiden 1 milj. euroa. Kaupungin investointitalouden osuus oli myynneistä runsaat 112 milj. euroa, joista 68 milj. euroa käytettiin katujen ja puistojen rakentamiseen 40 milj. euroa sekä geotekniikkaan ja muihin investointeihin yhteensä 4 milj. euroa. Vuonna 2017 Staran liikevaihdosta 88 % tuli kaupunkiympäristön toimialalta.

Staran liikevaihto palveluittain 2017



Myynti kaupunkiympäristön toimialalle 185 945 te (88 % liikevaihdosta)

Kuvio 4. Staran myynti palveluittain 2017

Kaupunkiympäristön toimialan ja Staran tilaajatuottaja-malli

Kaupunkiympäristön toimialan ja Staran toimintaa ohjaavat sopimukset

Kaupunkiympäristön toimialan ja Staran toimintaa ohjaa keskinäiset sopimukset. Tämänhetkinen sopimustilanne on seuraava:

Yhteistyösopimus

- Yhteistyösopimus (Katujen, puistojen ja viheralueiden rakentaminen ja ylläpito, luonnonhoito ja kaupunginpuutarhan palvelut, asiantuntijapalvelut, talonrakentaminen, ajoneuvojen siirto-ym. palvelut sekä kalustopalvelut.) Sopimus on allekirjoitettu 20.6.2018. Sopimus on voimassa toistaiseksi. (Liite 3)

Erilliset sopimukset

- Yleisten alueiden ylläpitopalvelut, katu- ja puistoalueiden palvelusopimus 2018, sopimushinta n. 52 milj. eur / vuosi
 - Mellunkylän alueurakka 2016-19, sopimushinta n. 3 milj. eur /vuosi
 - Uudelleen päällystysurakka, 1-vuotinen sopimus, sopimushinta n. 4,5 milj. eur / vuosi
- Yleisten alueiden ylläpitopalvelut, luonnonhoito ja kaupunginpuutarha, ylläpitosopimus 2018–2022, sopimushinta n. 5 milj. eur / vuosi

Aikaisempiin sopimuksiin perustuva toiminta

- Talonrakentaminen ja konepajapalvelut
- Katujen, puistojen ja kunnallistekniikan rakentaminen
- Asiantuntijapalvelut (sisältää kartoitukset, pohjatutkimukset, pilaantuneet maat ja katu- ja maalaboratoriopalvelut)
- Yleisten alueiden erilliset alueurakkasopimukset
- Ajoneuvojen siirto-, vaalitelineiden- ja julisteiden järjestämisen- ja tilapäiset liikennejärjestelyt kaupungin tapahtumissa -palvelut
- Kalustopalvelut

Yhteistyösopimuksen voimassaolon aikana osapuolet voivat tehdä muitakin palvelusopimuksia. Sopijaosapuolet laativat yhteisen kehittämissuunnitelman strategiakaudelle.

Tavoitteena on tehdä uudet palvelusopimukset aikaisempiin sopimuksiin pohjautuen. Yhteinen kehittämissuunnitelma perustuu kaupunkistrategiaan ja sen sisältöinä on prosessien kehittäminen, digitalisaation hyödyntäminen, ilmastovastuu sekä hankinnat. Yhteistyösuunnitelman pääkokonaisuudet on hyväksytty yhteistyöryhmän ohjausryhmässä.

Stara ja kaupunkiympäristön toimiala kehittävät yhteistyötään ja palvelusopimuksia Staran strategisten kehittämissuunnitelmien sekä kaupunkiympäristön toimialan strategiaohjelman yhteisten tavoitteiden pohjalta. Sopimuksiin sisällytetään vuotuiset euromääräiset/prosentuaaliset talouden tehostamistoimenpiteet samalla kun sopimusten kestoajaa jatketaan yhdestä vuodesta 3–5 vuoteen.

Kaupunkiympäristön toimiala hankintojen tekijänä

Staran tilaaja-tuottaja-roolin arvioimiseksi selvitettiin kaupunkiympäristön toimialan tilaajatoiminnon luonne. Työryhmä selvitti osana työtä kaupunkiympäristön toimialan kilpailuttamista, tilaamista ja ostamista.

Selvityksen mukaan kaupunkiympäristön toimialalta osallistuu kilpailutuksiin päätyönään 17 työntekijää ja oman työn ohella 239 työntekijää. Ostamista ja tilaamista tekee päätyönään 42 työntekijää ja oman työn ohella 264 työntekijää. Edellisestä työntekijämäärästä 13 osallistuu päätyönään Starasta ostamiseen ja tilaamiseen ja 79 oman työn ohella.

Kilpailuttamisessa suurin henkilöstöresurssi päätyönä tekevästä on hallinto- ja tukipalvelut -palvelukokonaisuudessa 8 työntekijää (hallinto- ja lakipalvelut -yksikkö) sekä rakennukset ja yleiset alueet -palvelukokonaisuudessa 8 työntekijää. Oman työn ohella kilpailutuksiin osallistuu 159 työntekijää rakennukset ja yleiset alueet palvelukokonaisuudesta. Ostamista ja tilaamista päätyönään tekevät ovat käytännössä rakennukset ja yleiset alueen palvelukokonaisuuden työntekijöitä, koska 42 ostamista ja tilaamista päätyönään tekevästä 39 tulee tästä palvelusta. Tämän palvelukokonaisuuden työntekijöistä ostamista ja tilaamista tekee 162 työntekijää. Tämä palvelukokonaisuuden työntekijät tekevät kaikki päätyönä tehtävät ostot ja tilaamiset sekä suurimman osan oman työn ohella Starasta tehtävistä ostoista ja tilaamisista.

Hyvän kuvan kaupunkiympäristön toimialan tekemistä hankinnoista antaa tehtyjen tilausten määrän tarkastelu (taulukko 3). Vuoden ajanjaksolla 1.9.2017–31.8.2018 (12 kk) tehtiin kaupunkiympäristön toimialan palvelukokonaisuuksissa noin 43 600 tilausta ja niiden kokonaissumma oli noin 857 milj. euroa. Kaikista tilauksista noin 79 prosenttia tehtiin rakennukset ja yleiset alueet palvelukokonaisuudesta (RYA) ja euromääräisesti se kattoi 67 prosenttia tilauksista. Maankäytön ja kaupunkirakenteen (MAKA) palvelukokonaisuudesta tilauksia tehtiin huomattavasti vähemmän tilauksia eli noin 9 prosenttia tilauksista, mutta euromääräisesti tilaukset kattoivat lähes 32 prosenttia. Kaupunkiympäristön toimialan tilauksista 88 prosenttia tehtiin edellisistä palvelukokonaisuuksista. Euromääräisesti edelliset palvelukokonaisuuden kattavat tilauksista 99 prosenttia eli lähes 836 milj. euroa.

Taulukko 3. Kaupunkiympäristön toimialan tilaukset ajanjaksolla 1.9.2017–31.8.2018.

Palvelu	Tilauksia	Summa eur tilaus	Tilausten osuus %	Eur osuus %
Rakennukset ja yleiset alueet	34 367	568 339 211	78,8	67,1
Maankäyttö ja kaupunkirakenne	4 027	267 551 979	9,2	31,6
Hallinto- ja tukipalvelut	2 990	7 706 789	6,9	0,9
Palvelut ja luvat	2 131	3 060 730	4,9	0,4
Muut	113	786 756	0,3	0,1
Yht.	43 628	847 445 465	100	100

Stara on lähtökohtaisesti tuottaja eikä tilaaja

Kaupunkiympäristön toimiala tilaa Staralta hankinnat ilman kilpailutusta. Stara antaa investoinneista hankekohtaisen ja ylläpidossa palvelusopimuksen mukaisen tarjouksen. Stara ei osallistu markkinoilla kilpailutettavaan tarjouskilpailuihin.

Kaupungin näkökulmasta Stara toimii pääosin tuottajana, jolta kaupunkiympäristön toimiala tilaa. Stara toimii kuitenkin osaltaan myös tilaajana eli Stara tilaa töitä alihankintana. Tätä tehdään erityisesti Staran ylläpitopalveluissa ja kaupunkitekniikassa. Helsingin kaupungin vuoden 2018 talousarviossa (s.115) todetaan, että esimerkiksi rakennustekniikan ja kaupunkitekniikan rakentamisen palveluissa toiminnan luonteesta johtuen teetetään isot ja erikoisosaamista vaativat työt pääsääntöisesti kilpailutetuilla aliurakoitsijoilla. Aliurakoitsijoita käytetään myös ruuhka- ja huipputilanteissa.

Työryhmän näkemyksen mukaan kaupungin määrärahaohjauksen näkökulmasta rakentamispalveluliikelaitos Staran rooli on kuitenkin tuottaja, koska sen saamat tulot tulevat muilta toimialoilta, joilla on käytössään käyttötalouden ja investointitalouden määrärahoja.

Stara voi käyttää ulkopuolisia palveluntuottajia Staralta tilattuihin projekteihin Staran ollessa päätoteuttajana katu- tai rakennushankkeissa (ei poikkeaa yksityisen sektorin toiminnasta). Staralla on kuitenkin katujen uudelleen päällystystöissä tilaajan rooli kaupunkiympäristön toimialan määrärahojen puitteissa (vuodessa 4,5 milj. eur). Starassa tämä vie vuodessa arviolta noin kahden kuukauden henkilötyöpanoksen.

Stara toimii tilaajan roolissa myös palveluntuottajiin eli Stara tilaa huomattavan määrän materiaaleja ja palveluita liittyen sekä oman toimintansa järjestämiseksi, että ollessaan päätoteuttaja rakennus- ym. hankkeissa.

Vuonna 2017 Staran tekemistä hankinnoista (palvelut, aineet, tarvikkeet) 71 milj. euroa (56 %) kohdistui kaupunkiympäristön toimialalle. Kaupunkiympäristön toimialalle kohdistuneita palveluostoja oli Starassa lähes 59 milj. euroa, mikä on 47 prosenttia kaikista Staran ostoista. Näissä luvuissa ei ole hallinto-osaston eikä logistiikkaosaston ostoja.

Starassa työskentelee päätoimisesti hankintojen kilpailutuksessa kokopäiväisesti noin 5 henkilöä ja oman työn ohella hankintoja kilpailuttaa noin 33 henkilöä. Työntekijöitä, joille on delegoitu osto- ja tilaamisvaltuuksia, on yhteensä noin 270.

Kulttuuri ja vapaa-ajan toimialan liikuntapalvelut

Liikuntapalvelukokonaisuudessa on kolme palvelua: liikuntaan aktivointi, liikuntapaikat ja ulkoilupalvelut. Palvelukokonaisuuden organisaatio on esitetty kuviossa 5.

Liikuntaan aktivointi -palvelu huolehtii liikunnanohjauksesta, kansalais- ja seuratoiminnan tukemisesta ja tapahtumista ja sitä johtaa liikuntapalvelupäällikkö. Liikuntaan aktivointi -palvelun yksiköt ovat liikunnan edistämisyksikkö, kohdennetut liikuntapalvelut- yksikkö ja kumppanuusyksikkö.

Liikuntapaikat-palvelu huolehtii sisä- ja ulkoliikuntapaikkojen hoitamisesta ja niiden palveluista ja sitä johtaa liikuntapaikkapäällikkö. Liikuntapaikat -palvelun alueyksiköt vastaavat liikuntapaikoista kaupungin eri osissa. Alueyksikköjen tiimien tehtävänä on vastata liikuntapaikkojensa asiakaspalvelusta, hoidosta ja ylläpidosta.

Ulkoilupalvelut huolehtii ulkoilu- ja leirintäalueiden, reittien ja lähiliikuntapaikkojen hoitamisesta ja palveluista sekä merellisistä palveluista ja sitä johtaa ulkoilupalvelupäällikkö. Ulkoilupalvelujen yksiköt ovat lähiliikuntayksikkö, merelliset palvelut -yksikkö ja ylläpitoyksikkö.

Liikunta 1.6.2017



Kuvio 5. Liikuntapalvelujen organisaatio

Lähiliikuntayksikön tiimit vastaavat virallisten uimarantojen, uimapaikkojen ja talviuimapaikkojen ylläpidosta ja turvallisuudesta, sekä liikuntapalvelukokonaisuuden hallinnoimien miehittämättömien kenttien kunnossapidosta, leirintäalueiden ja ulkoilualueiden ylläpidosta, kaupungin rajojen ulkopuolisten uimarantojen ja uimapaikkojen sekä liikuntareittien kunnossapidosta, hiihtolatujen, ulkoilureittien, matkaluisteluratojen, ulkokuntoilupisteiden, ratsastusreittien, hyppyrimäkien ja hiihtohallien ylläpidosta.

Merelliset palvelut –yksikön alueelliset veneilytiimit vastaavat kaupungin venesatamien ja veneiden talvisäilytyspaikkojen kunnossapidosta. Muu merellinen toiminta -tiimi vastaa liikuntapalvelukokonaisuuden hallinnoimien ulkoilusaarten ja vastuullaan olevien veneväylien kunnossapidosta sekä vesiliikenteen ja kalastustoiminnan organisoinnista.

Ylläpitoyksikön kiinteistötekniikkatiimi huolehtii liikuntapalvelukokonaisuuden hallinnoimien rakennusten talo- ja laitetekniikan asiantuntija- ja ylläpitotehtävistä. Logistiikkatiimi huolehtii liikuntapalvelukokonaisuuden sisäisistä ja ulkoisista kuljetuksista, koneiden ja laitteiden kunnossapidosta sekä vastaa liikuntapalvelukokonaisuuden varastoalueista. Ylläpitotiimi ylläpitää ja korjaa liikuntapalvelukokonaisuuden kiinteistöjä ja vastaa liikuntapalvelukokonaisuuden verstaiden toiminnasta.

Vuoden 2018 lopussa liikuntapalvelukokonaisuudessa oli 491 työntekijää, joista vakinaisia oli 393. Kesäkauden aikana liikuntapalvelukokonaisuudessa työskenteli 345 tilapäistä kausi- ja kesätyöntekijää. Eläkkeelle vuoden 2018 aikana siirtyi 8 henkilöä ja 4 erosi kaupungin palveluksesta. Vakinaisen henkilökunnan vaihtuvuusprosentti oli 2.

Liikuntapalvelujen vuoden 2019 talousarvion menot ovat noin 69 miljoonaa euroa ja tulot noin 19 miljoonaa euroa. Liikuntaa aktivoimien menomäärärahat ovat 14,3 milj. euroa, liikuntapaikkojen määrärahat 39,9 milj. euroa ja ulkoilupalvelujen määrärahat 15,0 milj. euroa.

PALVELUSTRATEGISET LINJAUKSET

Työryhmälle annetun tehtävän mukaan palvelustrategisissa linjauksissa tulee määritellä, mitä palveluita rakentamispalveluliikelaitos Stara kaupungille tuottaa (ml. minkä osuuden), mihin palveluihin se keskittyy ja mistä se luopuu sekä mitä palveluita ostetaan (ml. osuus) markkinoilta. Palvelustrategisten linjausten tarkentamisen pohjana tuli käyttää aiemman rakentamispalveluliikelaitos selvitystyöryhmän arviota teknisten palveluiden kehittämissuunnista ja niiden vaikutuksista Staraan.

Teknisten palvelujen palvelustrategisten linjausten valmistelua varten perustettiin kolme alatyöryhmää – Yleisten alueiden ylläpidon alatyöryhmä, Infrarakentamisen alatyöryhmä ja Rakennusten alatyöryhmä – joihin kaupunkiympäristön toimiala ja rakentamispalveluliikelaitos ilmoittivat edustajansa. Alatyöryhmien sihteerinä toimi työryhmän sihteeri.

Alatyöryhmien tehtäväkenttä kattaa koko Staran toiminnan logistiikkaosaston palveluja lukuun ottamatta. Staran Logistiikka vastaa kalusto-, kuljetus- ja materiaalipalvelujen sekä keskusvarastopalvelujen tuottamisesta asiakkailleen.

Palveluun sisältyvät kaupungin ajoneuvojen ja työkonekaluston korjaus ja huolto sekä koko kaupunkikonsernin päivittäisessä työssä tarvitsemat välineet ja tarvikkeet. Palveluun kuuluvat myös logistiset kuljetuspalvelut ja lisäksi kierrätyskeskus, kilpipalvelu, lippupalvelu ja varastomyymälä. Logistiikkakeskuksen laaja keskitetty sopimustoimittajien tuotevalikoima tarjoaa helpon ja kustannustehokkaan tavan tehdä tavarahankintoja. Logistiikan menot ovat noin 23,5 milj. euroa vuodessa.

Alatyöryhmien tehtävänä oli työstää valmisteltavien linjausten kannalta olennainen palvelujen jaottelu ja selvittää palvelujen henkilöstöresurssit, henkilöstön tehtävät sekä toimijoiden välinen työnjako. Lisäksi alatyöryhmät kartoittivat palvelujen oman ja ostotuotannon menot sekä niiden viime vuosien kehityksen. Tämän jälkeen alatyöryhmien tuli tuottaa ehdotus oman ja ostotuotannon osuuksien linjauksista, linjausten toimeenpanon aikajänteestä sekä työjaon muutostarpeista toimijoiden välillä.

Henkilöstön tehtävien ja työnjaon määrittämisen lähtökohtana käytettiin rakennusurakan yleisten sopimusehtojen 1998 mukaista jaottelua rakennuttajiin, tilaajiin sekä pää- ja aliurakoitsijoihin. Yksinkertaisimmillaan hankkeessa on rakennuttaja ja urakoitsija. Rakennuttajalla tarkoitetaan tahoaa, jonka lukuun rakennustyö tehdään ja joka viimekädessä vastaanottaa työntuloksen ja urakoitsijalla tarkoitetaan tahoaa, joka sitoutuu aikaansaamaan määritellyn työntuloksen. Tilaajalla tarkoitetaan tahoaa, joka tilaa urakkasuorituksen. Yksinkertaisimmassa hankkeessa rakennuttaja toimii itse tilaajana ja urakoitsija suorittaa työn. Laajemmissa hankkeissa rakennuttaja tilaa työn pääurakoitsijalta, jolle kuuluvat työmaan johtovelvollisuudet, joka tilaa työsuoritukset osin tai kokonaan aliurakoitsijoilta, jotka puolestaan voivat tilata työsuoritukset osin tai kokonaan omilta aliurakoitsijoiltaan.

Palvelujen menojen selvittäminen täsmällisesti useamman vuoden ajalta on tehtyjen tietojärjestelmä- ja organisaatiomuutosten takia erittäin hankalaa. Laskentaa hankaloittaa myös se, että kaupunkiympäristön toimialan ja Staran kirjanpidolliset jaottelut eivät ole yhtenevät, koska kukin organisaatio jäsentää jaottelut omaa toimintaansa tukeviksi. Raportissa käytetyt taloustiedot eivät ole saatavilla suoraan tietojärjestelmistä vaan ne on laskettu pääosin käsityönä ja niiltä osin kuin tietoja ei ole ollut mahdollista tuottaa lainkaan valitulla jaottelulla, on turvauduttu asiantuntija-arvioon. Vaikka tiedot eivät ole kaikilta osin täsmällisiä, niistä välittyy toteutunut kehitys ja palvelujen suuruusluokka riittävällä tarkkuudella.

Alatyöryhmien ehdotuksissa oli otettava huomioon edelliset selvitykset ja niissä esitetyt näkökohdat sekä teknisten palvelujen kokonaistoimivuuden turvaaminen. Linjausten valmistelua ohjaavina näkökohtina otettiin huomioon, että esitettävät kokonaisuudet ovat toiminnallisesti tehokkaita ja järkeviä ja ne ottavat huomioon markkinoiden tarjoamat mahdollisuudet. Tavoitetasojen aikajänteestä todettiin, että mittavimmat muutokset edellyttävät useille vuosille jaksottuvaa suunnitelmaa. Ulkoiset syyt voivat myös pakottaa arvioimaan asetettavia aikatauluja uudelleen.

Yleisten alueiden ylläpito

Alatyöryhmä jaotteli palvelut kahteen kokonaisuuteen: kaupunkiluonnon hoitoon sekä katujen ja puistojen ylläpitoon.

Kaupunkiluonnon hoitoon kuuluu metsien, peltojen, niittyjen ja luonnonsuojelualueiden puhtaanapito, kasvillisuuden ylläpito ja eläimistön hoito sekä kaupungin vesialueiden, pienvesien ja saariston hoito ja puhtaanapito. Lisäksi se sisältää kaupunkiluonnossa sijaitsevien rakenteiden ylläpidon ja pienimuotoiset korjaus- ja kunnostustyöt.

Katujen ylläpitoon kuuluu katu- ja torialueiden hoito, puhtaanapito ja talvihoito, pintarakenteiden korjaus ja uudelleenpäällystys sekä lumen vastaanottopaikoista huolehtiminen. Lisäksi se sisältää katu- ja torialueiden rakenteiden ylläpidon, kalusteiden ja varusteiden sekä laitteiden ja järjestelmien ylläpidon ja pienimuotoiset korjaus- ja kunnostustyöt.

Rakennettujen puistojen ylläpitoon kuuluvat katu- ja puistopuiden hoito, puistojen kasvillisuuden hoito, puhtaanapito, kalusteiden ja varusteiden sekä laitteiden ja järjestelmien ylläpito ja pienimuotoiset korjaus- ja kunnostustyöt. Lisäksi se sisältää puistoreittien ja puistoissa sijaitsevien jääkenttien talvihoidon. Rakennettuihin puistoihin sisältyvät myös historialliset ja muut arvokohteet sekä muistomerkit. Myös kaupunginpuutarhan toiminta on sisällytetty tähän.

Starassa yleisten alueiden ylläpidon palvelujen henkilöstömäärät vaihtelevat huomattavasti vuodenaikojen mukaan. Kaupunkiluonnon hoidossa laskennallinen henkilöstömäärä on kesäaikana enimmillään noin 90 ja talvella vähimmillään noin 40. Puistojen ylläpidossa laskennallinen henkilöstömäärä vaihtelee vastaavasti 450:stä 30:een ja katujen ylläpidossa kesän 50:stä talven 500:aan. Kaupunkiympäristön toimialalla yleisten alueiden ylläpidossa työskentelee 25 henkilöä, joista viisi kaupunkiluonnon hoidossa ja 20 katujen ja puistojen ylläpidossa.

Kaupunkiympäristön toimiala ostaa kaupunkiluonnon hoidon lähes kokonaan Staralta; hankintasuunnitelma nojautuu vuosien 2018 – 2022 ylläpitosopimukseen. Toimiala tilaa ja valvoo kaupunkiluonnon hoidon toimintaa ja Stara tuottaa sen pääasiassa omalla työvoimallaan. Yksityisiltä yrityksiltä Stara hankkii erityisesti metsäkonetöitä, pienpuuston raivauksia ja hakepuun sekä puutavaran kuljetuksia, koska oman kalliin, osavuotisesti käytössä olevan erikoiskaluston hankkiminen ei ole kannattavaa. Muu aliurakoitsijoiden käyttö on vähäistä. Kaupunkiympäristön toimialalla kaupunkiluonnon tilaajatehtäviin kohdentuu kolme henkilötyövuotta. Starassa tilausoikeuksia on delegoitu työmaiden tarvikehankintoihin noin 20 henkilölle, mutta päätoimisia kilpailuttajia ei ole.

Katujen ja puistojen ylläpidossa kaupunkiympäristön toimiala on kilpailuttanut yksityisillä tuottajilla viisi alueurakkaa (Kaarela, Suutarila, Lauttasaari, Herttoniemi

ja Pakila). Staran kanssa toimialalla on urakkasopimus Itä-Helsingistä ja muita alueita Stara hoitaa palvelusopimuksen perusteella. Stara ostaa hoidossaan oleville alueille urakoitsijoilta eri toimintoja (esim. lumityöt ja -kuljetukset, puhtaanapito, rakenteellinen kunnossapito) tarpeen mukaan oman toimintansa tueksi. Lisäksi Stara on kilpailuttanut yksityisillä toimijoilla erillisiä urakkakokonaisuuksia, kuten päällysteohjelman kahdeksan alueellista asfaltointiurakkaa ja tiemerkintäurakoita sekä pienempiä ala-alueiden ylläpitoja mm. Kontulassa.

Rakennettujen yleisten alueiden ylläpidon tilaamisesta ja valvomisesta vastaa kaupunkiympäristön toimialan yleisten alueet -yksikön ylläpitourakat-tiimi. Katu- ja puistoalueiden tilaajatehtäviin kohdentuu kaikkiaan noin 17 henkilötyövuotta. Tilaajien tehtäviin kuuluu urakan tai palveluhankinnan käytännön johtaminen ja tilaajista seitsemän vastaa yksityisen tai Staran urakan johtamisesta projektipäällikkönä. Starassa tilausvaltuudet jakautuvat laajemmin ja niitä on delegoitu noin 90 henkilölle. Päällysteohjelman vuotuista toteuttamista hoitaa muiden töiden ohella viisi teettäjä.

Kaupunkiympäristön yleisten alueiden ylläpidon ostojen menot olivat vuonna 2018 kaikkiaan noin 75 milj. euroa. Tästä noin 29 milj. euroa (39 %) ostettiin yrityksiltä. Menojen jakautuminen palveluittain ostoihin yrityksiltä ja Staran omaan työhön on esitetty taulukossa 4.

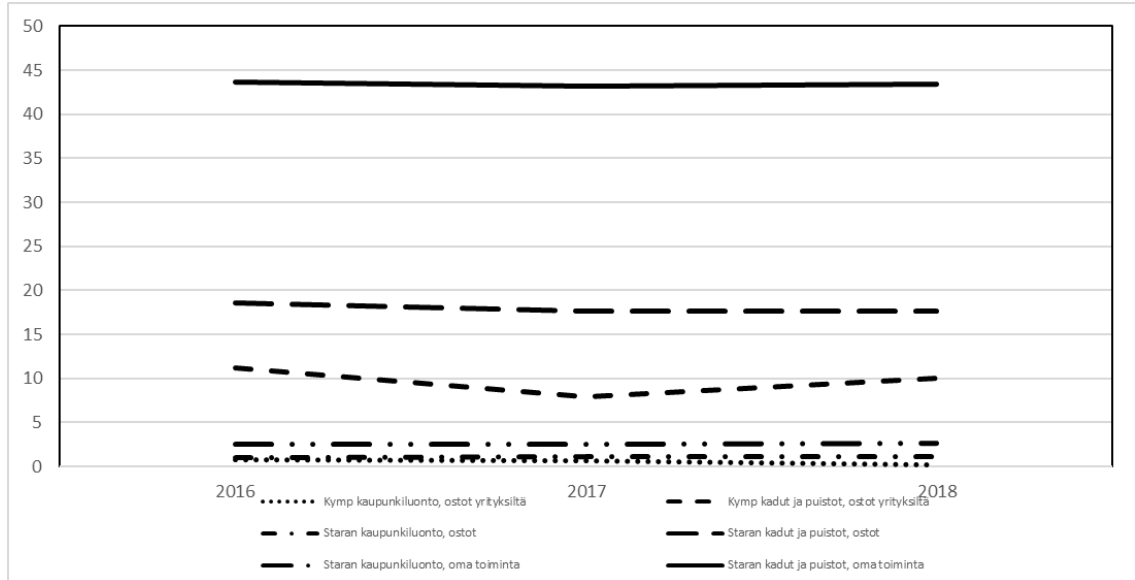
Kaupunkiluonnon hoitoa ostettiin kaikkiaan noin 4 milj. eurolla, josta Staralta ostettu oma työ oli noin 2,7 milj. euroa (67 %). Toimialan ostot yrityksiltä olivat 0,2 milj. euroa (5 %) ja Staran ostot yrityksiltä noin 1,1 milj. euroa (27 %). Katujen ja puistojen ylläpidon ostot olivat kaikkiaan 71 milj. euroa, josta Staralta ostetun oman työn osuus oli noin 43,4 milj. euroa (61 %). Staran ostot yrityksiltä olivat noin 17,6 milj. euroa (25 %) ja kaupunkiympäristön toimialan omat ostot suoraan yrityksiltä olivat 10 milj. euroa (14 %).

	Menot yhteensä	Kymp ostot yrityksiltä	Staran ostot yrityksiltä	Staran oma toiminta
Kaupunkiluonto, milj. euroa	4,0	0,2	1,1	2,7
%	100 %	5 %	27 %	67 %
Kadut ja puistot, milj. euroa	71,0	10,0	17,6	43,4
%	100 %	14 %	25 %	61 %

Taulukko 4. Yleisten alueiden ylläpidon ostot palveluittain vuonna 2018, miljoonaa euroa.

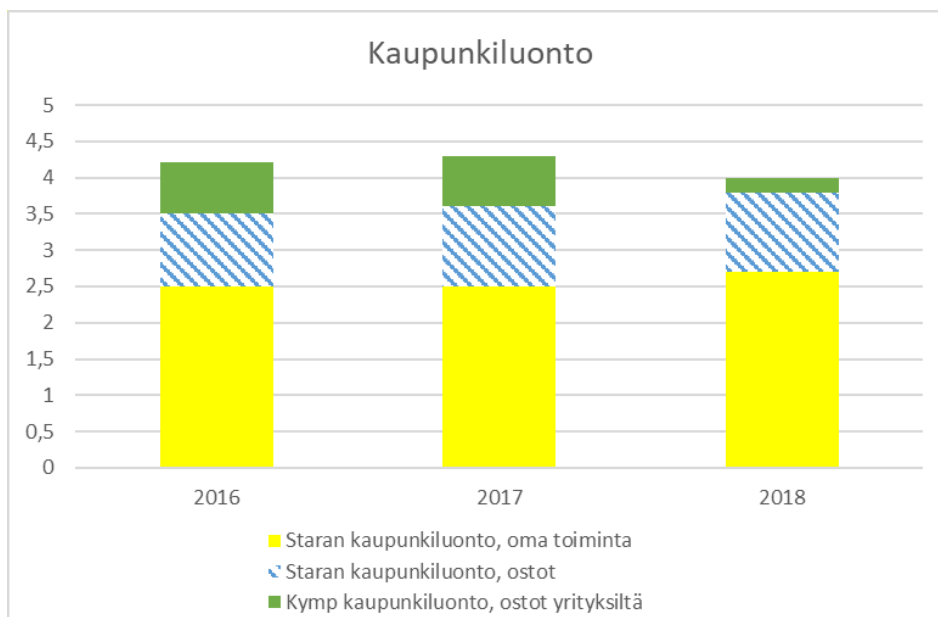
Staran kaupunkitekniikan ylläpito myy palveluja myös muille kaupunkiympäristön toimialan palvelukokonaisuuksille ja muille toimijoille (esim. HKL, HSY). Vuonna 2018 muun myynnin osuus oli noin 6,6 milj. euroa.

Yleisten alueiden ylläpidon menot ovat vaihdelleet hyvin vähän vuodesta 2016 vuoteen 2018. Kaikkiaan ostot ovat vähentyneet 3,5 %, 77,8-75,0 milj. euroon. Menojen muutokset palveluittain on esitetty kuvioissa 6-8.



Kuvio 6. Yleisten alueiden ylläpidon ostopuolien kehitys vuosina 2016-2018, miljoonaa euroa.

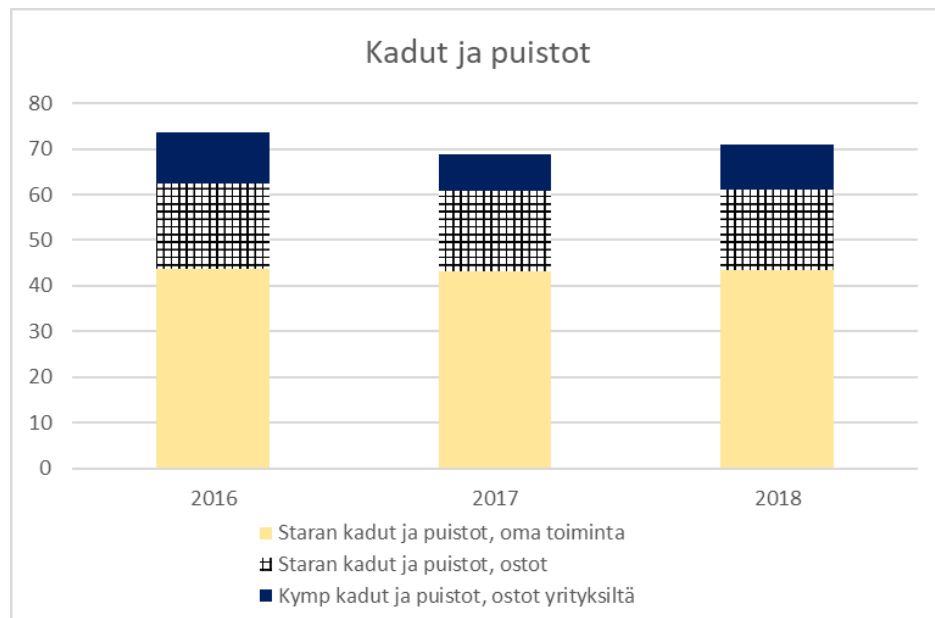
Ostopuolien suhteelliset osuudet ovat pysyneet lähes ennallaan (Kuvio 6, kaupunkiluonnon menot pistekatkoviivoilla). Staran oman toiminnan ja ostopuolien kokonaisuus on pysynyt noin 65 milj. eurossa vuosina 2016 – 2018. Samaan aikaan kaupunkiympäristön toimialan ostopuolien yksityisiltä palveluntuottajilta ovat laskeneet 12 milj. eurosta 10 milj. euroon. Toimialan ostopuolien vuosittainen vaihtelu aiheutuu osittain yksittäisten alueiden hoitohintojen muutoksista sopimuskauden vaihtuessa.



Kuvio 7. Kaupunkiluonnon hoidon menojen kehitys vuosina 2016-2018, miljoonaa euroa.

Kaupunkiluonnon hoidon menot ovat vaihdelleet 4,0-4,3 milj. euroon (Kuvio 7). Staran oman toiminnan ja Staran ostojen arvo on kasvanut vajaan 10 %. Kaupunkiympäristön toimialan suorat ostot yksityisiltä palveluntuottajilta ovat laskeneet.

Katujen ja puistojen ylläpidon kokonaisostot ovat laskeneet 3,4 %, 73,5-71,0 milj. euroon (Kuvio 8). Staran oman toiminnan hinta on pysynyt lähes ennallaan ja kaupunkiympäristön toimialan yksityisiltä palveluntuottajilta ostaman ylläpidon hinta on laskenut 11%. Staran ostot yrityksiltä ovat laskeneet noin 5 %. Katujen ja puistojen ylläpidon vuosimenojen vaihtelu aiheutuu lähinnä talvikunnossapidon kustannuksista.



Kuvio 8. Katujen ja puistojen ylläpidon menojen kehitys vuosina 2016-2018, miljoonaa euroa.

Kaupunkiluonnon hoidon peruslinjauksiin alatyöryhmä ei löytänyt muutettavaa. Stara tuottaisi jatkossakin kaupunkiluonnon hoidon pääasiassa omalla työvoimallaan ja hankkisi erikoiskalustoa edellyttävät palvelut markkinoilta. Yksityisen tuotannon laajentamismahdollisuuksina tarkasteltiin Haltialan kotieläinten hoidon ja peltojen hoidon kilpailuttamista vuonna 2023 nykyisen sopimuskauden päättyessä. Tämä pienentäisi Staran oman työn osuutta 0,5 milj. euroa nykyisestä noin 60 %:sta noin 45 %:iin kaupunkiluonnon hoidon kokonaisostoista.

Haltialan kotieläinten hoidon ja peltojen hoidon mahdollisen yksityistämisen ei arvioida tuottavan kustannussäästöjä. Lisäksi on huomattava Haltialan tilan toiminnan luonne positiivisten virkistyskokemusten tuottamisessa sekä peltoympäristön ympärivuotinen virkistyskäyttö, jotka hankaloittavat osaltaan sopivan tuottajatahon löytämistä.

Katujen ja puistojen ylläpitoon alatyöryhmä käsitteli kahta erillistä palvelustrategista linjausta: alueurakoiden alueellista laajentamista ja ylläpidon operatiivisen vastuun keskittämistä Staraan. Linjaukset ovat toteutettavissa toistaan riippumatta yhdessä tai erikseen ja molempien tavoitteena on ylläpidon kustannusten alentaminen.

Alueurakoiden laajentamisessa selvitettiin tarkemmin vaihtoehtoa, jossa alueurakkoina hoidettava katujen ja puistojen ylläpitoalue laajennettaisiin nykyisten alueurakoiden sopimusten uusimisen yhteydessä kattamaan kaupungin läntiset ja pohjoiset osat. Laajennukset toteutettaisiin vaiheittain vuosina 2022 – 2033, jonka jälkeen alueurakat sisältäisivät noin puolet kaupungin katu- ja viheralasta, ja niiden kustannukset vastaisivat yksityisten toimijoiden katujen ja puistojen ylläpidosta veloittamia kustannuksia.

Nykyisten alueurakoiden sopimusten päättyessä kaupunkiympäristön toimialalla olisi linjauksen mukaan mahdollisuus kilpailuttaa alue kerrallaan yksityisten toimijoiden hoidettavaksi erikseen määritelty, nykyistä aluetta hieman laajempi alueurakka, ellei Stara kykene tarjoamaan sen hoitamista kaupungin näkökulmasta kokonaistaloudellisesti samaan hintaan. Kokonaistaloudellisuudessa otettaisiin huomioon yksityisten toimijoiden oletettu tarjoushinta ja muut tuottajan vaihdosta aiheutuvia lisäkustannukset, mm. tukikohtien käytöstä luopumisesta aiheutuvat vuokratulojen menetykset sekä mahdollisesta uudelleensijoitettavasta henkilöstöstä aiheutuvat ylimääräiset henkilöstömenot.

Tarkasteltujen kaupungin läntisten ja pohjoisten osien katujen ja puistojen ylläpidon menot ovat tällä hetkellä noin 17,5 milj. euroa vuodessa. Yksityisten toimijoiden veloitukset vastaavan alueen ylläpidosta olisivat arviolta noin 13,8 milj. euroa vuodessa ja tukikohdista luopumisesta aiheutuvat kulut noin 0,2 milj. euroa vuodessa. Uudelleensijoituksista ei aiheutune ylimääräisiä henkilöstömenoja laajentumisajanjakson jälkeen, joten ylläpidon kokonaiskustannukset laskisivat nykytasoltaan kaikkiaan noin 3,5 milj. euroa (-5 % nykytasosta) vuonna 2033.

Tuottajan vaihdosta aiheutuvat lisäkustannukset alenevat, kun tukikohtakiinteistöille löytyy uutta käyttöä ja tilapäiset ylimääräiset henkilöstömenot laskevat henkilöstön uudelleensijoittumisen myötä. Staran nykyinen katujen ja puistojen ylläpidon henkilöstömäärä tarkastellulla alueella on noin 130 henkilöä, joten kokonaisuutena uudelleensijoittamistarvetta ei pitäisi ilmetä, kun otetaan huomioon koko yleisten alueiden ylläpidon henkilöstön tätä suurempi eläköityminen vuoteen 2033 asti. Eläköityvien tilalle ei tällöin palkattaisi uutta henkilöstöä vaan henkilöstön työpanosta kohdennettaisiin tarvittaessa uudelleen eri työpisteiden välillä.

Alueurakkoina hoidettavan katujen ja puistojen ylläpitoalueen laajentamisen markkinavaikutusten arviointi tulee tehdä kunkin alueen kohdalla erikseen alueen mahdollisen kilpailuttamisen yhteydessä. Kokonaisuutena yksityisen palvelutuotannon osuuden kasvu ei ole välttämättä kovin suuri, koska myös Stara hankkii suuren osan ylläpidosta omilta palveluntuottajiltaan.

Toisessa tarkastellussa palvelustrategisessä linjauksessa toimijoiden välistä työnjakoa muutettaisiin siten, että Stara ottaisi vastuun ylläpidon tuottamisesta koko kaupungin alueella ja käyttäisi yksityisiä urakoitsijoita kohdennetusti oman toimintansa tukena. Tämä tehostaisi Staran oman henkilöstöressurin käyttöä, parantaisi suunnitelmallisuutta, vähentäisi päällekkäisyyksiä ja selkeyttäisi ylläpidon vastuuta myös kaupungin asukkaille.

Linjauksella tavoiteltava kustannusvaikutus saavutetaan asettamalla Staralle viime vuosien kustannuskehitykseen suhteutettu realistinen vuotuinen tuottavuustavoite. Esimerkiksi 1,5 %:n vuotuisella kustannusten alentamisella katujen ja puistojen ylläpidon menot laskisivat vuoteen 2033 mennessä noin 13,5 milj. euroa, joka on noin -18 % nykytasosta.

Alatyöryhmä ei havainnut linjausvaihtoehdoista erillisiä työjaon muutostarpeita Staran ja kaupunkiympäristön toimialan välillä. Mikäli Staran vastuulle siirretään koko kaupungin katujen ja puistojen ylläpidon operatiivinen toiminta, tulee kaupunkiympäristön toimialalta siirtää Staraan alueurakoita teettävä hankintahenkilöstö.

Yleisten alueiden ylläpidon alatyöryhmä ei löytänyt yksimielisyyttä esitettävistä palvelustrategisistä linjauksista.

Käsitellyt palvelustrategiset linjaukset

- Kaupunkiluonnon hoidon kohdalla Haltialan kotieläinten hoidon ja peltojen hoidon kilpailuttaminen.
- Katujen ja puistojen ylläpidon kohdalla alueurakoiden alueellinen laajentaminen.
- Katujen ja puistojen ylläpidon kohdalla operatiivisen vastuun keskittäminen Staralle koko kaupungin alueella.

Infrarakentaminen

Alatyöryhmä jaotteli palvelut alueiden esirakentamiseen, katujen ja liikenneväylien rakentamiseen sekä puistojen ja liikunta-alueiden rakentamiseen.

Alueiden esirakentamiseen kuulu varsinaisen esirakentamisen lisäksi alueiden rakentamiskelpoiseksi saattaminen. Esirakentaminen sisältää muun muassa geoteknisiä pohjanvahvistustöitä, kuten esimerkiksi stabilointi, paalutus, massanvaihto ja painopengertäminen. Rakennuskelpoiseksi saattamisella tarkoitetaan erilaisia etukäteen tai viimeistään tontin rakentamisen yhteydessä tehtäviä toimenpiteitä, joiden toteuttamisen jälkeen uusi rakennushanke pystytään teknisesti käynnistämään. Lisäksi rakentamiskelpoiseksi saattaminen edellyttää muiden esirakentamistöiden teettämistä alueella. Tällaisia muita esirakennustoimenpiteitä ovat pilaantuneen maan puhdistus, rakennusten purut, johtosiirrot tonteilta yleisille alueille, erilaisten rakenteiden siirtotoimenpiteet ja korvaaminen sekä maastonmuotoilu mm. louhimalla tai täyttämällä. Kustannukset em. kohtiin muodostuvat suunnittelusta, rakentamisesta, valvonnasta ja pilaantuneiden maiden vastaanottomaksuista.

Katujen ja liikenneväylien rakentamiseen kuuluvat katujen sekä katualueelle sijoittuvien taitorakenteiden (sillat, portaat, tukimuurit, melusteet ja rantarakenteet) suunnittelun, rakentamisen ja peruskorjausten lisäksi maa-ainesten hyötykäyttöalueiden, lumen vastaanottoaikojen, liukkaudentorjunnan hiekka- ja suolavarastojen, tulvasuojelurakenteiden, yleisten käymälöiden sekä kaupungin rahoitusosuuden osalta valtion hallinnoimien väylien (radat ja maantiet) suunnittelu ja rakentaminen. Katujen uudisrakentaminen sisältää uusien katujen ja taitorakenteiden suunnittelun ja rakentamisen lisäksi uuden maankäytön edellyttämien katumuutosten suunnittelun ja rakentamisen. Katujen perusparantaminen käsittää olemassa olevien katujen peruskorjauksen, siltojen ym. taitorakenteiden peruskorjauksen, päällysteiden uusimisen, joukkoliikennettä edistävien katu- ja pysäkkimuutosten toteuttamisen, liikenneturvallisuutta parantavien liikennejärjestelyjen toteuttamisen, ulkovalaistuksen peruskorjauksen sekä jalankulkua ja pyöräilyä edistävien hankkeiden toteuttamisen.

Puistojen ja liikunta-alueiden rakentaminen sisältää puistojen, leikkipuistojen ja koirapuistojen sekä ulkoliikunta-alueiden ja luonnonsuojelualueiden suunnittelun, rakentamisen ja peruskorjaukset. Tyypillisiä kohteita ovat muun muassa puistokäytävät, oleskelupaikat, leikkipaikat sekä erilaiset istutukset ja vesiaiheet. Myös viljelypalstat ja siirtolapuutarhat kuuluvat puistoalueisiin. Liikuntapaikat ja ulkoilualueet käsittävät muun muassa liikuntapuistot, tekojääradat, pelikentät, ratsastuskentät, ulkoilualueet ja -reitit, hiihtoladut, lähiliikuntapaikat, kuntoilupisteet, venesatamat, vesiliikennelaiturit, veneväylät sekä uimarannat kaikkine tarvittavine rakenteineen.

Starassa infrarakentamisen henkilöstömäärä on noin 270. Henkilöstö ei jakaudu palvelujaottelun mukaisesti, mutta laskennallisesti alueiden esirakentamiseen

kohdentuu noin 35, katujen ja liikenneväylien rakentamiseen noin 170 ja puistojen ja liikunta-alueiden rakentamiseen noin 65 henkilötyövuotta. Infrarakentamisen henkilöstöä käytetään talvella myös yleisten alueiden ylläpitoon. Kaupunkiympäristön toimialalla infrarakentamisessa on yhteensä 20 henkilöä, joista neljän työpanos kohdentuu puistoihin ja liikunta-alueisiin. Katujen ja liikenneväylien laskennallisen henkilöstön määrä on 10 ja esirakentamisen laskennallisen henkilöstön määrä on kuusi.

Infrarakentamisessa Starassa ja kaupunkiympäristön toimialalla ei ole palvelujen kilpailuttamista ja hankintaa lukuun ottamatta sisällöltään samoja tehtäviä. Henkilöstön tehtävät ja toimijoiden välinen työnjako ovat kaikissa palveluissa samat. Kaupunkiympäristön toimiala toimii rakennuttajana ja tilaa urakat joko yksityisiltä yrityksiltä tai Staralta, jotka toimivat pääurakoitsijoina. Kaupunkiympäristön toimiala asettaa urakalle valvojan ja projektinvetäjän. Starassa urakalle asetetaan vastaavana työnjohtajana toimiva projektipäällikkö, joka huolehtii aliorakoitsijoiden ja omien työntekijöiden työsuoritusten yhdistelystä halutun tuotoksen aikaansaamiseksi. Aliurakoinnin ostojen kasvun myötä työnjohton osuus on kasvanut ja suorittavan työn tekijöiden osuus on laskenut. Työnjohtajan lisäksi yksityisten yritysten palvelujen hankinnoista vastaavat puitesopimuksien kilpailuttajat sekä sopimusten mukaisia tilauksia hoitavat hankinta-asiantuntijat.

Staralta tilattava alueiden esirakentaminen on harvoin itsenäinen urakka, vaan siihen liittyy yleensä myös muuta, katujen ja puistojen infrarakentamista. Staralla käytetään katujen ja liikenneväylien sekä puistojen ja liikunta-alueiden rakentamisessa hyvin pieniä alihankkijoita, joiden kanssa sillä on pitkiä puitesopimuksia. Myös kaupunkiympäristön toimialalla on puitesopimuksia pienille, alle miljoonan euron urakoille, mutta toimialalla ei yhdistellä urakoitsijoiden työpanoksia eikä sillä ole Staran alihankkijoiden kaltaista pienyritysverkostoa. Suuremmat hankkeet kilpailutetaan omina kokonaisuuksinaan.

Kaupunkiympäristön ostaman infrarakentamisen menot olivat vuonna 2018 kaikkiaan noin 231 milj. euroa. Tästä 216 milj. euroa (94 %) kohdentui ostoihin yrityksiltä. Menojen jakautuminen palveluittain ostoihin yrityksiltä ja Staran omaan työhön on esitetty taulukossa 5.

Alueiden esirakentamisen ostot olivat kaikkiaan 64,5 milj. euroa, josta Staralta ostetun oman työn osuus oli 2,4 milj. euroa (4 %). Kaupunkiympäristön toimialan ostot yksityisiltä yrityksiltä olivat 40,8 milj. euroa (63 %) ja Staran ostot yrityksiltä 21,3 milj. euroa (33 %). Katujen ja liikenneväylien rakentamista ostettiin 140,1 milj. eurolla, josta Staran omaa työtä oli 9 milj. euroa (6 %), Staran ostoja yrityksiltä 27 milj. euroa (19 %) ja toimialan ostoja yrityksiltä 104,1 milj. euroa (74 %). Puistojen ja liikunta-alueiden rakentamisen 26,6 milj. euron ostoista Staran oman työn osuus oli 3,6 milj. euroa (14 %), Staran yrityksiltä ostama osuus 10,9 milj. euroa (41 %) ja kaupunkiympäristön toimialan yrityksiltä ostama osuus 12,1 milj. euroa (45 %).

	Menot yhteensä	Kymp ostot yrityksiltä	Staran ostot yrityksiltä	Staran oma toiminta
Alueiden esirakentaminen, milj. euroa	64,5	40,8	21,3	2,4
%	100 %	63 %	33 %	4 %
Kadut ja liikenneväylät, milj. euroa	140,1	104,1	27,0	9,0
%	100 %	74 %	19 %	6 %
Puistot ja liikunta-alueet, milj. euroa	26,6	12,1	10,9	3,6
%	100 %	45 %	41 %	14 %

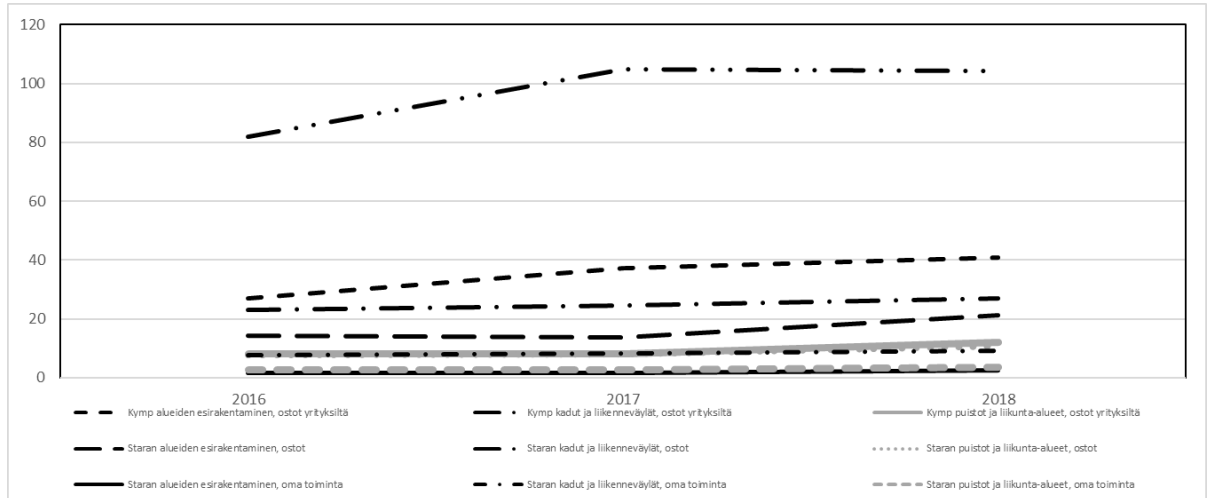
Taulukko 5. Infrarakentamisen ostot palveluittain vuonna 2018, miljoonaa euroa.

Kaupunkiympäristön toimialan yrityksiltä ostamia alueiden esirakentamisia ovat mm. Pasilan ratapihan korttelien esirakentaminen ja Kalasataman keskuksen esirakentaminen. Staran oman työn osuus yksittäisissä esirakentamiskohteissa on tyypillisesti pieni, 5 - 10 %, ja pääosa työstä ostetaan urakoitsijoilta. Viime vuosien kohteita ovat olleet mm. Kuninkaantammen ja Jätkäsaaren esirakentaminen. Katujen ja liikenneväylien rakentamisessa toimialalta yksityisille kilpailutettuja ovat mm. Pasilan joukkoliikenneterminaali, Hämeentie ja Itäväylän peruskorjaus. Staran kohteita ovat olleet mm. Mechelininkatu sekä runkolinja 550:n pysäkit ja liikennejärjestelyt. Puistoista ja liikuntapaikoista yksityisten tekemiä ovat mm. Jätkäsaaren liikuntapuisto, Vuosaarenlahden venesatama ja Laajasalon tekojäärata. Staran puistokohteita ovat olleet mm. Hyväntoivonpuisto, Konepajanpuisto ja Maatullinpuisto.

Infrarakentamisurakoiden yhteydessä toteutetaan myös muiden toimijoiden (esim. HSY, HKL) korvaamia töitä. Vuonna 2018 näiden menot olivat noin 120 milj. euroa, josta Staran oman työn osuus oli noin 2,5 milj. euroa, Staran yrityksiltä ostama osuus noin 7,5 milj. euroa ja kaupunkiympäristön toimialan yrityksiltä ostama osuus noin 110 milj. euroa.

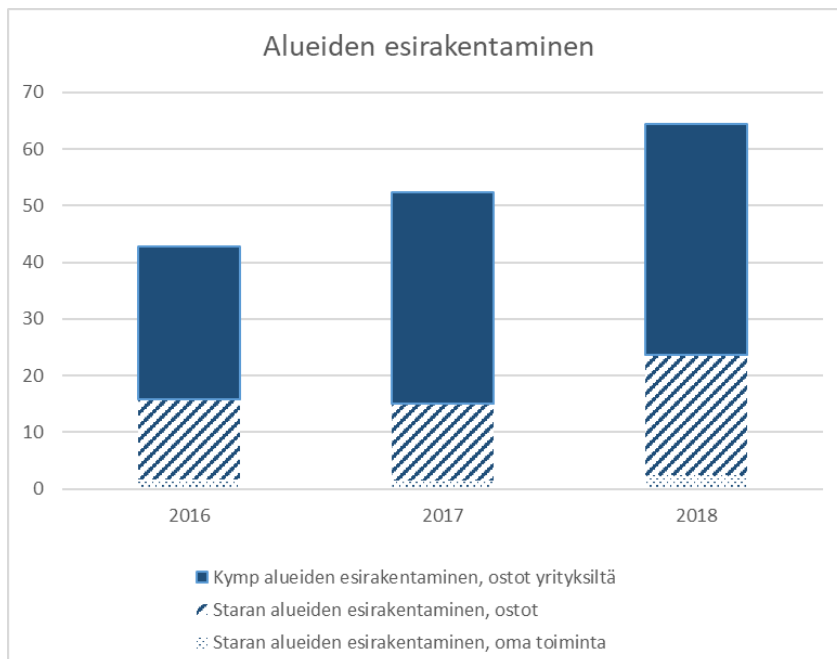
Infrarakentamisen menot ovat kasvaneet lähes kolmanneksen, 57 milj. euroa vuodesta 2016 vuoteen 2018. Menojen kasvu palveluittain on esitetty kuvioissa 9 - 12.

Ostojen suhteelliset osuudet ovat muuttuneet hieman 2016-2018 (Kuvio 9, esirakentamisen menot mustilla katkoviivoilla, katujen ja liikenneväylien rakentamisen menot mustilla pistekatkoviivoilla ja puistojen ja liikunta-alueiden rakentamisen menot harmailla viivoilla). Toimialan suoraan yrityksiltä ostaman infrarakentamisen osuus on kasvanut Staralta ostettua infrarakentamista nopeammin.



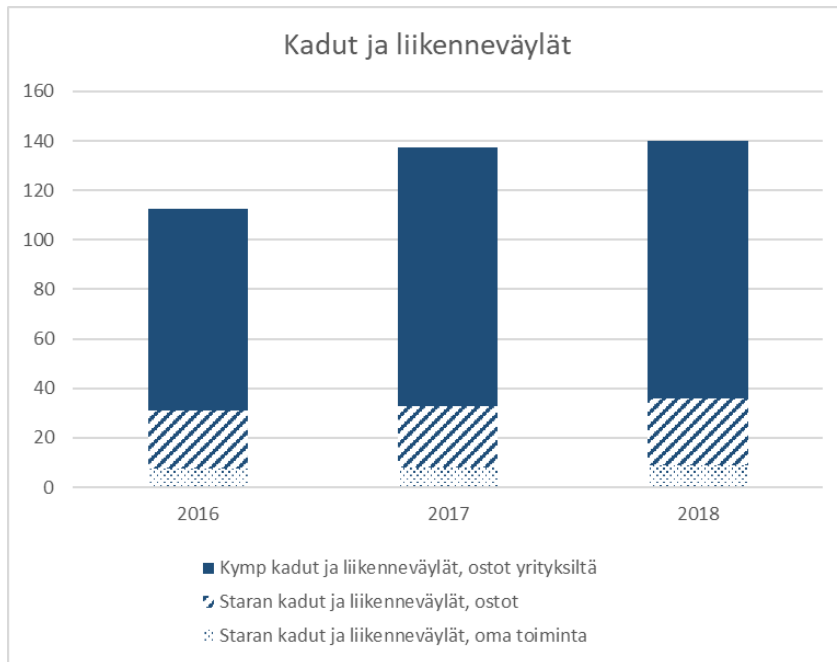
Kuvio 9. Infrarakentamisen ostojen kehitys vuosina 2016-2018, miljoonaa euroa.

Alueiden esirakentamisen menot ovat kasvaneet puolitoistakertaisiksi, 42,8-64,5 milj. euroon 2016-2018 (Kuvio 10). Kaupunkiympäristön toimialan yrityksiltä ostama esirakentaminen on kasvanut hieman nopeammin kuin ostot Staralta ja kasvu ajoittuu erityisesti vuosiin 2016-2017. Staralta ostetun esirakentamisen kasvu taas ajoittuu vuosiin 2017-2018. Menojen muutokset aiheutuvat yksittäisten alueiden esirakentamisen toteutumisen ajoituksesta.



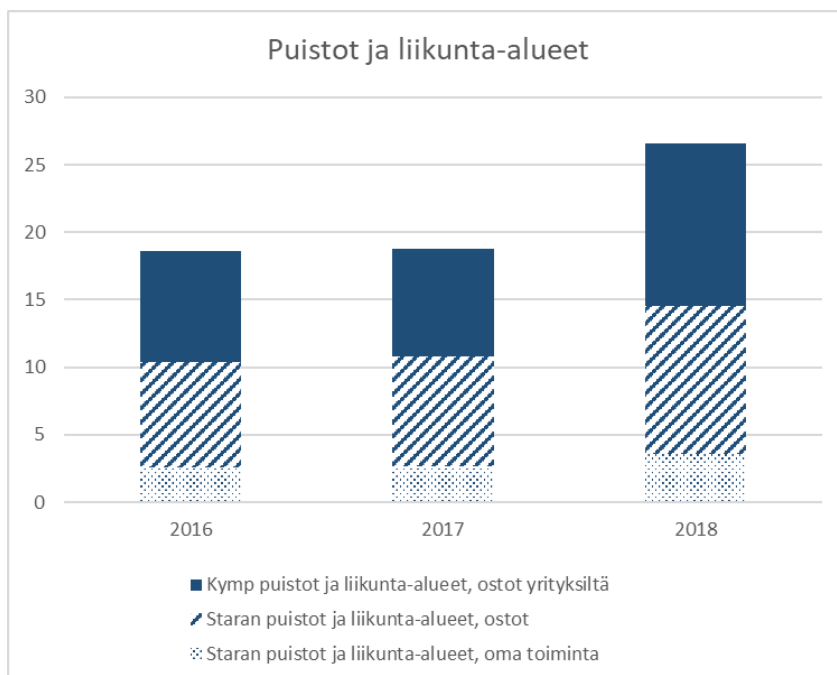
Kuvio 10. Alueiden esirakentamisen menojen kehitys vuosina 2016-2018, miljoonaa euroa.

Katujen ja liikenneväylien rakentaminen on kasvanut neljänneksen, 112,6-140,1 milj. euroon 2016-2018 (Kuvio 11). Kaupunkiympäristön toimialan osto yrityksiltä kasvoivat erityisesti 2016-2017. Ostot Staralta ovat kasvaneet tasaisesti yhteensä 17 %.



Kuvio 11. Katujen ja liikenneväylien rakentamisen menojen kehitys vuosina 2016-2018, milj. euroa.

Puistojen ja liikunta-alueiden rakentamisen ostot ovat kasvaneet yli 40 %, 18,5-26,6 milj. euroon 2016-2018 (Kuvio 12). Kasvu ajoittui erityisesti 2017-2018, jolloin kaupunkiympäristön toimialan ostot yrityksiltä kaksinkertaistuivat. Ostot Staralta kasvoivat hieman maltillisemmin.



Kuvio 12. Puistojen ja liikunta-alueiden rakentamisen menojen kehitys vuosina 2016-2018, miljoonaa euroa.

Alatyöryhmän käsittelemä infrarakentamisen yleinen linjausehdotus on, että Staran oman työn volyyymi pidetään kokonaisuutena nykyisellä tasollaan ja työt kohdennetaan erityisesti pieniin, kilpailutuksen kannalta hankaliin, riskialttiisiin, kiireellisiin ja paikallistuntemusta vaativiin kohteisiin. Suunnitelmaa linjauksen mukaisista työkohteista pidemmälle ajalle pidetään jatkuvasti yllä yhdessä kaupunkiympäristön toimialan kanssa. **Alueiden esirakentamisessa Staralle osoitetaan kaupungin kannalta kiireelliset kohteet, joiden yhteydessä voidaan käynnistää joustavasti myös varsinainen infrarakentaminen. Katujen ja liikenneväylien rakentamisessa Staralle erityisen soveltuvia kohteita ovat peruskorjaukset, putkistosaneeraukset ja liikennejärjestelyhankkeet. Puistojen ja liikunta-alueiden rakentamisessa Staran puistorakentaminen pidetään nykyisellä tasollaan.** Tämä sujuvoittaa esirakentamis- ja katutyömaiden ylijäämämaamassojen kierrätystä ja hyötykäyttöä puistorakentamishankkeissa.

Käsitellyillä linjausehdotuksilla ei ole suuria kustannusvaikutuksia, koska Staran oma toiminta painottuu jo nyt vahvasti linjausehdotusten mukaisiin kohteisiin. Staran oman työn tuottavuus paranee, kun työkanta pidetään vakaana ja räätälöidään henkilöstöresurssien optimaalisen käytön kannalta riittäväksi. Infrarakentamisen kokonaisuuden kannalta kustannusvaikutus on tältäkin osin vähäinen, koska Staran oman työn osuus on pieni, noin 15 milj. euroa, joka on 6 % infrarakentamisen kokonaisostaista.

Staran ja kaupunkiympäristön toimialan välinen työjako on selkeä. Kaupunkiympäristön toimiala kilpailuttaa suuret kokonaisuudet yksityisillä palveluntuottajilla tai tilaa ne omilta puitesopimustuottajiltaan. Toimialalla ei ole hankkeiden työnjohtoa vaan pelkkä hankkeen tilausasiakirjan mukaisen etenemisen valvonta. Työläämmät kokonaisuudet toimiala ohjaa Staralle, joka hoitaa urakan työnjohton. Staralta tilattavien töiden valvontaa voidaan keventää, mutta muilta osin työnjaon muuttamiseen ei nähdä tarvetta.

Käsitellyt palvelustrategiset linjaukset

- Infrarakentamisessa yleisesti Staran työn kohdentaminen 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

Alatyöryhmä jaotteli palvelut korjausrakentamiseen ja rakennusprojekteihin.

Korjausrakentaminen sisältää kiinteistöjen ja toimitilojen korjaustoiminnan, kunnallisteknisten rakenteiden valmistamisen sekä kunnossapidon ja leikkikenttien kunnossapidon rakennustekniset palvelut. Toiminnot keskittyvät pääosin korjausrakentamiseen, mutta lisäksi toteutetaan pienempiä uudisrakennuskohteita kuten leikkipuistorakennuksia, jätekatoksia, tukimuureja ja taideteosten perustuksia.

Rakennusprojektit sisältävät julkisten palvelutilojen (koulut, sairaalat, päiväkodit ym.) rakentamis-, korjaus- ja kunnossapitopalvelut. Toteutettavat hankkeet ovat pääosin isoja ja perusparannuskohteet vaativia. Työt tehdään pääosin investointirahoituksella.

Starassa rakennusten henkilöstömäärä on noin 300, josta korjausrakentamisen osuus on noin 200 henkilöä ja rakennusprojektien osuus noin 100 henkilöä. Kaupunkiympäristön toimialalla rakennusten henkilöstömäärä on noin 135. Korjausrakentamiseen kohdentuu noin 90 henkilön työpanos ja rakennusprojekteihin noin 45 henkilön työpanos.

Henkilöstön tehtävät sekä toimijoiden välinen työnjako ovat korjausrakentamisessa ja rakennusprojekteissa samat. Kaupunkiympäristön toimiala on rakennuttaja ja yksityiset yritykset tai Stara toimivat hankkeiden päätoteuttajina. Toimiala asettaa hankkeelle vastuuhenkilön, joka vastaa hankkeen toteuttamisesta annetussa aikataulussa ja kustannuspuitteessa. Lisäksi toimiala asettaa hankkeelle rakennustöiden valvojan. Rakennusprojekteissa Stara vastaa hankkeen työnjohdosta, ja siihen kilpailutettavan aliurakointiverkoston lisäksi sen toteuttamiseen osallistuu Staraan omaa tuntipalkkaista työvoimaa. Korjausrakentaminen toteutetaan omalla työvoimalla ja aliurakointia käytetään tarvittaessa.

Pienimpien, alle 500 euron korjaustarpeiden toteuttamisen isännöitsijä sopii kiinteistön huollon kanssa, joka tilaa työn tilapalvelun vuosisopimusurakoitsijalta. Isommat, 500 – 10 000 euron laskutustyöt isännöitsijä tilaa joko Staralta tai vuosisopimusurakoitsijoilta. Kun työn laajuutta ja sisältöä ei voida määritellä selkeästi etukäteen, Stara toteuttaa sen kattohintaisena laskutyönä. Investointimäärärahoilla toteutettavat korjaushankkeet ohjelmoidaan ja niille tehdään hankintasuunnitelma. Selkeät uudis- ja perusparannushankkeet, joissa on tilaajan laatimat toteutussuunnitelmat, Stara toteuttaa kiinteähintaisena urakkana. Staralla on laaja puitesopimustoimittajien verkosto, jota käytetään tasaamaan ruuhkahuippuja ja työkohteissa, joihin omat resurssit eivät riitä sekä kohteissa, joissa vaaditaan erityisosaamista. Suuremmat aliurakointityöt hankitaan erillisillä kilpailutuksilla.

Kaupunkiympäristön ostaman rakennusten rakennus- ja korjaustyön menot olivat vuonna 2018 kaikkiaan noin 234 milj. euroa. Tästä 212 milj. euroa (91 %) kohdentui

ostoihin yrityksiltä. Menojen jakautuminen palveluittain ostoihin yrityksiltä ja Staran omaan työhön on esitetty taulukossa 6. Kaupunkiympäristön toimialan ostoja yrityksiltä ei ole mahdollista jaotella täsmällisesti käytetyn palvelujaottelun mukaisesti, vaan jako on tehty laskennallisesti Staralta hankittujen palvelujen suhteessa.

	Menot yhteensä	Kymp ostot yrityksiltä	Staran ostot yrityksiltä	Staran oma toiminta
Rakennusprojektit, milj. euroa	113,6	78,0	26,0	9,6
%	100 %	69 %	23 %	8 %
Korjausrakentaminen, milj. euroa	120,4	79,0	29,0	12,4
%	100 %	66 %	24 %	10 %

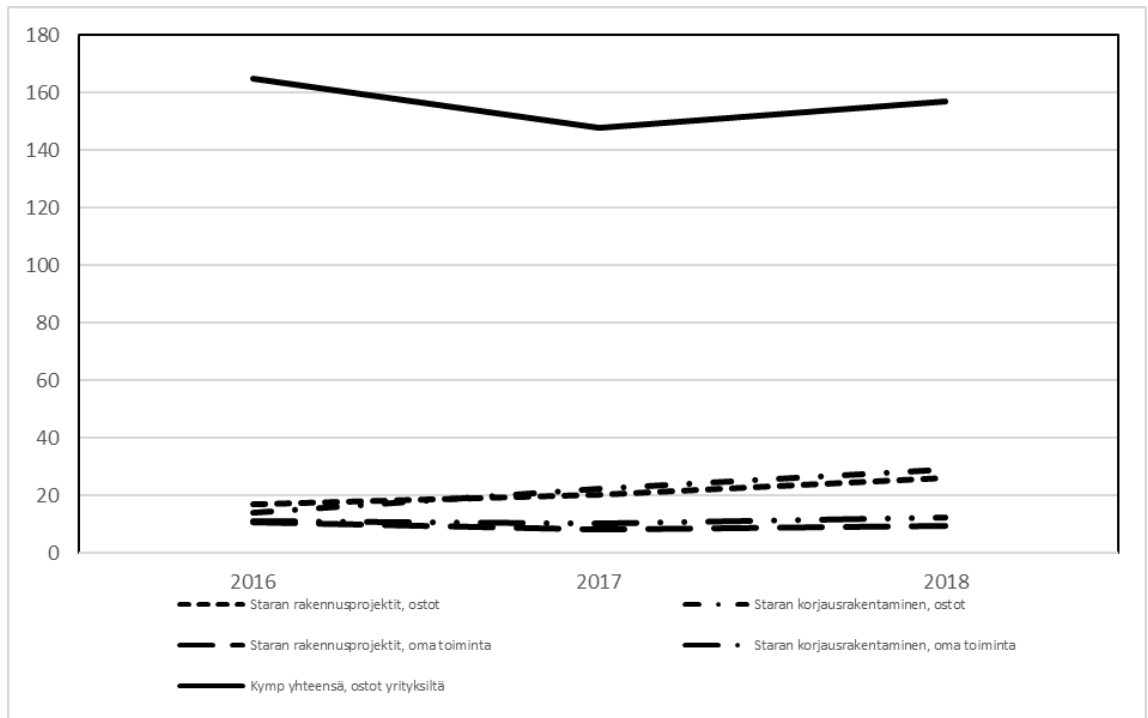
Taulukko 6. Rakennusten rakentamisen ostot palveluittain vuonna 2018, miljoonaa euroa.

Rakennusprojekteja ostettiin noin 113 milj. eurolla, josta Staran omaa työtä oli 9,6 milj. euroa (8 %), Staran ostoja yrityksiltä 26 milj. euroa (23 %) ja toimialan ostoja yrityksiltä noin 78 milj. euroa (69 %). Korjausrakentamisen ostot olivat kaikkiaan noin 120 milj. euroa, josta Staralta ostetun oman työn osuus oli 12,4 milj. euroa (10 %). Staran ostot yrityksiltä olivat 29 milj. euroa (24 %) ja kaupunkiympäristön toimialan ostot yksityisiltä yrityksiltä olivat noin 79 milj. euroa (66 %).

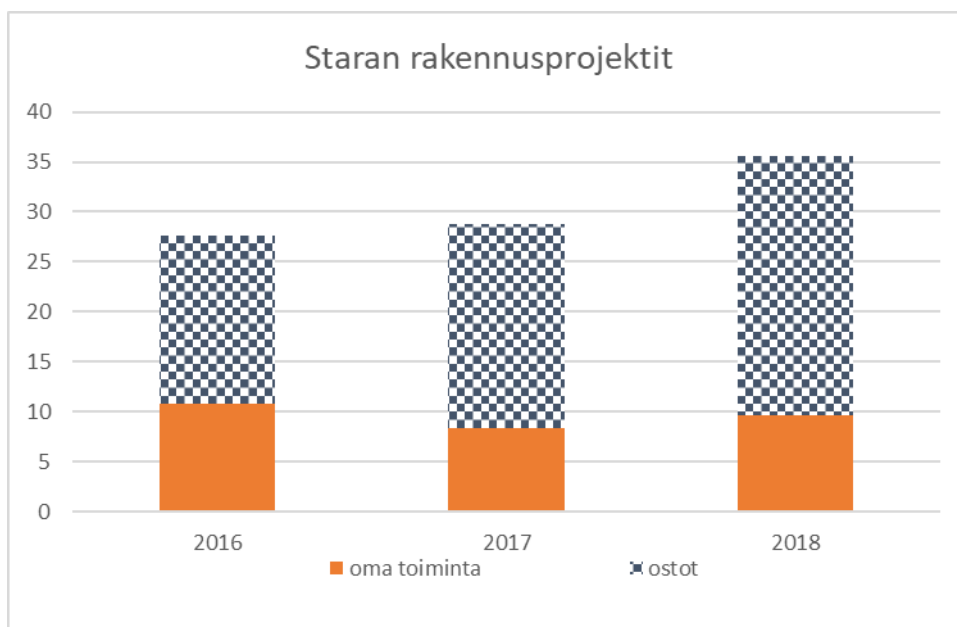
Kaupunkiympäristön toimialan yrityksiltä ostamia rakennusprojekteja ovat mm. Oodi, Myllypuron Kampus ja Jätkäsaaren peruskoulu. Vuosaaren tukikohdan toista vaihetta on rakennettu suurelta osin Staran oman työnä ja Staran yksityisillä teettämiä uudiskohteita ovat mm. Fallpackan ja Lauttasaaren päiväkotien konkurssikohteiden loppuunsaattaminen. Kaupunkiympäristön yksityisiltä tilaamia korjausrakentamiskohteita ovat mm. Kaisaniemen ala-asteen peruskorjaus ja päiväkotit Kaivopuiston peruskorjaus. Staran pääosin yrityksillä teettämiä korjausrakentamiskohteita ovat mm. Hakaniemen halli sekä Suvilahden kaasukello. Lapinlahden sairaalan sekä Pakilan vanhainkodin ja Porolahden peruskoulun sisäilmakorjauksissa Staran oman työn osuus on ollut merkittävä.

Rakennusten rakentamisen menot ovat kasvaneet noin 16,5 milj. euroa (8 %) vuodesta 2016 vuoteen 2018. Menojen muutos palveluittain on esitetty kuvioissa 13 - 15.

Kaupunkiympäristön toimialan suorat osto yrityksiltä ovat pysyneet koko rakennusten rakentamisessa viime vuosina suhteellisen tasaisina ja vaihdelleet 148-165 milj. euroon vuodessa (Kuvio 13, rakennusprojektit katkoviivoilla, korjausrakentaminen pistekatkoviivoilla). Suorien ostojen suhteellinen osuus ostojen kokonaisuudesta on ollut hienoisessa laskussa. Toimialan suorien ostojen tarkempi jaottelu käytetyn palvelujaottelun mukaisesti ei ole mahdollista.

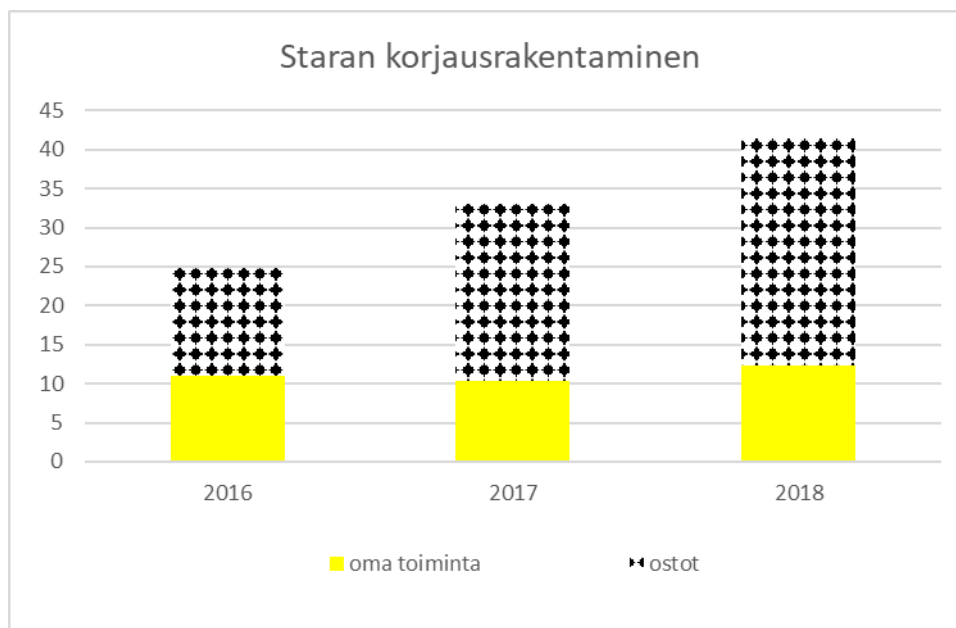


Kuvio 13. Rakennusten rakentamisen ostojen kehitys vuosina 2016-2018, miljoonaa euroa.



Kuvio 14. Staran rakennusprojektien menojen kehitys vuosina 2016-2018, miljoonaa euroa.

Staralta hankittujen rakennusprojektien arvo on ollut kasvussa (Kuvio 14). Staran oma toiminta on vaihdellut 8,4-10,8 milj. euroon, mutta Staran ostot yrityksiltä ovat nousseet 9,2 milj. euroa (55%) vuodesta 2016 vuoteen 2018. Kasvu aiheutuu yksittäisistä suurehkoista investointihankkeista.



Kuvio 15. Staran korjausrakentamisen menojen kehitys vuosina 2016-2018, miljoonaa euroa.

Myös korjausrakentamisessa Staran oman toiminnan menot ovat pysyneet viime vuosina lähes ennallaan ja vaihdelleet 10,4-12,4 milj. euroon (Kuvio 15). Staran yrityksiltä ostaman korjausrakentamisen menot ovat nousseet yli 15 milj. euroa (109 %). Nousu aiheutuu mm. Kaasukellosta sekä pienempien hankkeiden määrän kasvusta. Kasvu on jatkunut vahvana myös vuonna 2019.

Alatyöryhmän käsittelemän rakennusten rakentamisen yleislinjauksena on, että oman työn painopiste siirretään aiempaa vahvemmin korjausrakentamiseen. Staran hoidettavana pidetään jatkuvasti myös isompia hankkeita ja uudisrakentamista, jotta kaupungin vastuulle yllättäen tulevien hankkeiden (esim. konkurssipesiltä jäävät kohteet ja kiireelliset erityiskohteet) hoitamiseen tarvittava osaaminen on turvattu. Staralle osoitettava työkanta tarkastetaan säännöllisesti ja sitä täydennetään tarvittaessa, jotta se pysyy Staralle sopivana ja olevat resurssit ja osaaminen ovat täydessä käytössä. Muu uudisrakentaminen kilpailutetaan.

Korjausrakentamisessa Staralle ohjataan erityisesti kiireelliset sekä terveyden ja turvallisuuden takia kunnostettavat kohteet. Isännöitsijöiden tilaamat laskutustyöt ohjataan kokonaan Staralle. Suunnitelmalliset, pääsääntöisesti yli 3 milj. euron hankkeet kilpailutetaan yksityisten yritysten hoidettaviksi. Nämä pystytään suunnittelemaan ja aikatauluttamaan kilpailutuksen vaatimalla tarkkuudella ajallisesti toimiviksi.

Linjausten euromääräisiä kustannusvaikutuksia ei ole eritelty, koska yksityiskohtaisia vertailukelpoisia tietoja yksityisten toimijoiden ja Staran toteuttamien kohteiden kustannuksista ei ole. Pienillä ja kiireellisillä kohteilla on

taipumus tulla kalliimmiksi yksityisten toimijoiden toteuttamina, ja suurissa uudiskohteissa kilpailu painaa yksityisten hintoja alaspäin, joten linjausten odotetaan alentavan kokonaiskustannuksia. Myös suunnitelmallisuuden kasvusta aiheutuu Staran oma työn tehostumista ja riskien paremmasta hallinnasta koituu euromääräistä hyötyä.

Kaupunkiympäristön toimialan ja Staran välisessä työjaossa ei tunnistettu muutostarpeita. Tehtäväjako on selkeä. Kaupunkiympäristön toimiala toimii rakennuttajana eikä sillä ole työnjohtoa ja Staralla toimii pääurakoitsijana, jolla on hankkeiden työmaajohto. Staran toteuttamien kohteiden ulkopuolisen valvonnan vähentäminen tulee selvittää ja Staralla tulee olla selkeä kokonaisvastuu hankkeidensa toteuttamisessa. Kilpailuttamisessa ja kustannuslaskennassa toimialan ja Staran osaamistarpeet ovat samankaltaisia, joten näiden kohdalla osaamisen levittämisestä ja yhdessä tekemisestä olisi hyötyä.

Käsitellyt palvelustrategiset linjaukset

- Rakennusten rakentamisen yleislinjauksena 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.

PALVELUTUOTANNON PÄÄLLEKKÄISYYDET

Rakentamispalveluliikelaitos selvitystyöryhmän mukaan Staran toimintoja vastaavia tehtäviä kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla on erityisesti liikuntapaikkojen hoidossa ja sen tukitoiminnoissa sekä ulkoilupalveluissa, joka huolehtii ulkoilu- ja leirintäalueiden, reittien ja lähiliikuntapaikkojen hoitamisesta ja palveluista sekä merellisistä palveluista.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan liikuntapalvelukokonaisuuden ja Staran palvelutuotannon päällekkäisyyksiä selvitettiin omassa alatyöryhmässään, johon kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala, kaupunkiympäristön toimiala ja rakentamispalveluliikelaitos ilmoittivat edustajansa. Alatyöryhmän sihteerinä toimi työryhmän sihteeri.

Alatyöryhmä kävi läpi liikuntapalvelukokonaisuuden tekniset toiminnot ja kartoitti niiden vastaavuuden Staran hoitamien tehtävien kanssa. Tehtävät eivät ole suoranaisesti päällekkäisiä siinä mielessä, että liikuntapalvelujen yksiköt ja tiimit tuottavat palvelunsa liikuntapalvelukokonaisuuden hallinnoimalle ja sen yksikköjen vastuulla olevalle toiminnalle ja Staralla tuottaa vastaavat palvelut

kaupunkiympäristön toimialan vastuulla olevalle toiminnalle. Osan tehtävistä voi kuitenkin organisoida toisin ja toimijoiden välisessä työnjaossa on selkeytettävää.

Kaupungin omistamien tilojen vuokraus toimialoille on järjestetty pääsääntöisesti siten, että kaupunkiympäristön toimialan tilakeskus luovuttaa tilat toimialojen käyttöön ja perii niistä pääomavuokran sekä tilojen hoitokustannuksista aiheutuvan ylläpitovuokran. Muista tiloista poiketen liikuntapaikkojen ylläpito on järjestetty siten, että niistä ei makseta ylläpitovuokraa tilakeskukselle, vaan kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala tuottaa itse tarvittavat tekniset palvelut, jotka on integroitu suoraan varsinaiseen ydinpalvelun järjestämiseen. Liikuntapaikan hoitaja vasta myös kyseisen liikuntapaikan asiakaspalvelusta.

Ulkoilupalvelujen Lähiliikuntayksikön ja Merelliset palvelut –yksikön toiminnassa painottuu vahvasti liikuntapalvelukokonaisuuden hallinnoimien ja yksikköjen vastuulla olevien alueiden ylläpito ja kunnossapito. Kaupungin muilla alueilla tämä on kaupunkiympäristön toimialalle kuuluva tehtävä, jonka se ostaa joko yksityisiltä palveluntuottajilta tai Staralta. Ylläpitoyksikön kiinteistötekniikan tiimin ja ylläpitotiimin tehtävät ovat osa liikuntapaikkojen hoitoa, joka kaupungin muiden tilojen kohdalla jyvittyy kokonaiskustannuksiin kaupunkiympäristön toimialan tilaamana ylläpitovuokran kautta. Logistiikkatiimin tehtäviä vastaava tehtävät on muiden kuin liikuntapalvelukokonaisuuden osalta osoitettu kaupungissa Staralle.

Liikuntapalvelukokonaisuuden oma tuotanto turvaa liikuntapaikkojen toimintaa ja laitteistojen toimivuutta. Jos tuotanto siirrettäisiin Staralle, mutta palvelutaso pidettäisiin ennallaan, ei siirrosta kerry kustannussäästöjä. Transaktiokulut voivat jopa nostaa kokonaiskustannuksia. Jos palvelutasoa lasketaan, niin toimialan ydintoiminnan laatu kärsii. Esimerkiksi toisiinsa rajautuvien yleisten alueiden ja liikuntapaikkojen hoidon priorisoinnit eivät ole sovittavissa yhteen, jos kaikki liikuntapaikat halutaan pitää talvella samanarvoisesti käyttövalmiina.

Alatyöryhmän havainnot liikuntapalvelukokonaisuuden tehtävistä, jotka on mahdollista organisoida toisin, ilman että tästä aiheutuu ilmeistä haittaa ydintoiminnalle, koskivat pelastuspostien, ulkoilualueiden ja ulkoilureittien hoitoa, logistiikkatiimin korjaamon ja ylläpitotiimin verstaiden toimintaa sekä kalustohankintoja.

Kaupungin rannoille ja silloille on sijoitettu noin 150 kaupunkiympäristön toimialan ja noin 50 liikuntapalvelun hoitovastuulla olevaa pelastuspostia. Pelastuspostien varustelu vaihtelee kohteittain, mutta pääsääntöisesti varusteisiin kuuluvat pelastusrenkas, heittoliina ja pelastuskeksi. Pelastusvälineiden sijoituspaikat kierretään viikoittain ja puuttuvat tai rikkoontuneet varusteet uusitaan. Pelastuspostien hoitomenot ovat noin 63 000 euroa vuodessa. Liikuntapalvelun pelastuspostit tulisi siirtää kaupunkiympäristön toimialan hoitovastuulle.

Helsingin muissa kunnissa sijaitsevien Karjakaivon, Luukin, Lähteelän, Pirttimäen, Salmen, Talosaaren ja Elisaaren ulkoilualueiden pinta-ala on kaikkiaan noin 3 750

hehtaaria. Ulkoilualueiden hoidossa on kausihenkilöstön lisäksi seitsemän täysiaikaista työntekijää ja niiden hoitomenot ovat yhteensä noin 850 000 euroa vuodessa. Ulkoilualueiden ylläpito on mahdollista organisoida muun toimijan kuin liikuntapalvelun hoidettavaksi. Staralla ei kuitenkaan ole Helsingin ulkopuolella vastaavia tehtäviä, joihin tämän voisi yhdistää.

Liikuntapalvelujen ylläpidettävänä on 170 kilometriä ulkoiluteitä, joista 45 kilometriä on aurattuja ja hiekoitettuja. Ulkoilutiet rajautuvat kaupunkiympäristön toimialan ylläpitovastuulla oleviin puistoihin, joiden puistokäytäviä hoidetaan jalkakäytävien tavoin. Ulkoiluteiden talvihoito olisi luontevaa yhdistää puistokäytävien hoitoon, jolloin ne aurattaisiin ja hiekoitettaisiin yhteisellä aikataululla ja samalla kalustolla. Tehtävien sisällössä ei ole eroa, mutta nyt niitä hoitavat sekä liikuntapalvelujen että Staran henkilöstö kumpikin omalla kalustollaan 2017 kuvatun työnjaon mukaisesti. Ulkoiluteiden talvikauden hoitomenot ovat noin 150 000 euroa vuodessa.

Liikuntapalvelujen yli 700 koneen ja laitteen kunnossapidosta vastaavan logistiikkatiimin korjaamo sekä liikuntapalvelukokonaisuuden hallinnassa olevien noin 350 kiinteistön korjauksesta ja ylläpidosta vastaavan ylläpitotiimin Vuosaaren verstaas toimivat liikuntapalvelujen ja Staran yhteisesti vuokraamassa Vuosaaren tukikohdassa, jossa myös Staralla on korjaamotoimintoja. Ylläpitotiimillä on lisäksi toinen verstaas Pirkkolassa. Staran puu- ja metallitöihin erikoistunut Konepaja sijaitsee Toukolassa ja korjaamotoimintaa on useammassa toimipisteessä.

Liikuntapalvelujen korjaamojen ja verstaaiden toiminta on sisällöltään samaa kuin Starassa, mutta liikuntapaikoilla on omia erityislaitteita, joiden korjaus ja huolto vaativat osaavan henkilöstön. Liikuntapalvelujen tehtävien riittävä resursointi ja tehtävien edellyttämä erityisosaaminen on turvattavissa palvelusopimuksella, jolloin palvelut ovat yhdistettävissä yhden toimijan hoidettavaksi. Yhdistäminen vähentäisi liikuntapalveluille suoritettavien toimintojen haavoittuvuutta, tehostaisi koneiden ja laitteiden käyttöä, parantaisi kaupunkitasoisesti logistiikkaa ja alentaisi yhteisesti hankittavien materiaalien hintoja.

Liikuntapalvelujen korjaamolla työskentelee kolme henkilöä ja verstailla 15 henkilöä. Korjaamon menot ovat noin 0,5 milj. euroa vuodessa ja verstaaiden menot noin 1,2 milj. euroa vuodessa. Toimintojen yhdistämisestä ei arvella kertyvän heti käyttömenojen säästöjä. Kone- ja laiteinvestoinnit alenisivat luultavasti muutamia tuhansia euroa vuodessa ja pidemmällä tähtäimellä laitehankinnoissa syntyisi mittavampia kustannussäästöjä. Stara rahoittaa liikelaitoksena kalustoinvestointinsa itse, eikä käytä niihin kaupungin investointeihin varattuja määrärahoja.

Staran kalustohallinta hankkii kaupungin ja Staran oman käyttöön autoja, traktoreita ja muita työkoneita sekä niihin liitettäviä työvälineitä, veneitä, pienkoneita ja erilaista pienkalustoa. Liikuntapalvelujen kalustohankinnat tapahtuvat osin Staran kalustohankinnan kautta ja osa kalustosta kilpailutetaan suoraan toimittajilta. Hankintojen vuotuinen arvo on noin miljoona euroa. Kalustohankinnat tulisi keskittää kokonaan Staran hoidettaviksi.

Liikuntapalvelujen tehtävien tarkastelun yhteydessä kävi ilmi, että uudelleenorganisointimahdollisuuksien lisäksi eri toimijoiden työnjaoissa on täsmennettävää tai selkeyttämistarpeita laiturien hoidossa, saaristohuollossa, rantojen hoidossa, meriveden puhtaanapidossa, yleisten alueiden uimapaikkojen hoidossa ja vesiliikenteen turvaamisessa.

Liikuntapalvelujen hoidettavana olevien noin 30 vesiliikennelaiturin lisäksi kaupungissa on muita yleisessä käytössä olevia laitureita, joiden kunnossapito ei ole kenenkään vastuulla. Mikäli rantojen ja saariston käyttö lisääntyy huomattavasti lähivuosina Merellisen strategian tavoitteiden mukaisesti, kohdistuu yleisessä käytössä olevien laiturien kunnossapitoon lisäpaineita, jotka tulisi huomioida Merellisen strategian toimeenpanossa. Sama koskee saariston jätehuoltoa, jonka liikuntapalvelut hoitaa pienimpien retkeilysaarien osalta tällä hetkellä itse.

Helsingin rantojen hoidon vastuun jakautuminen toimialoille, Helsingin Satama Oy:lle sekä rantojen yksityisille omistajille ja vuokraajille on kuvattu rantojen hoitovastuualuekartassa. Hoitovastuu muuttuu rannan käyttötarkoituksen muuttuessa. Hoitovastuultaan epäselviä alueita on vähän, mutta niiden olemassaolo osoittaa, että vastuunjako on käytävä säännöllisesti läpi.

Kaupunkiympäristön toimiala tilaa yleisten vesialueiden puhtaanapidon Staralta. Liikuntapalvelut hoitaa omien vesialueidensa puhtaanapidon itse ja yksityiselle vuokrattujen venesatamien vesialueen puhtaanapito kuuluu vuokralaisena toimivalle venekerholle. Venekerhot eivät kaikilta osin huolehdi heille kuuluvasta veloitteesta, joten työnjakoa on selkeytettävä.

Virallisten uimarantojen lisäksi kaupungissa on runsaasti yleisillä alueilla sijaitsevia asukkaiden oma-aloitteisesti käyttöön ottamia uimapaikkoja, jotka eivät kuulu kummankaan toimialan ylläpitovastuulle. Uimapaikkojen toimenpidetarve on selvitettävä.

Vesiliikenteen turvaamiseen liittyvät viranomaisten tukipyynnöt ohjautuvat tällä hetkellä Staralle, joka huolehtii vesiliikennettä vaarantavien rakenteiden ja osien (tukit, laudat, kuolleet hylkeet jne.) poistamisesta. Liikuntapalvelun hallinnoiman vesialueen vesiliikenteen turvaamisen työnjako on täsmennettävä.

KUSTANNUSTEN LÄPINÄKYVYYTEEN JA TUOTTAVUUTEEN LIITTYVÄT TAVOITTEET

Palvelustrategisten linjausten valmistelua varten perustettujen alatyöryhmien yhtenä tehtävänä oli laatia omien palvelujen osalta ehdotus kustannusten läpinäkyvyyteen ja tuottavuuteen liittyvistä tavoitteista Staralle ja muille tuottajille. Hintojen vertailukelpoisuuden odotetaan edistävän kustannustehokkuutta ja antavan suuntaa Staran toiminnan kehittämiseksi ja innovaatiotoiminnalle.

Alatyöryhmät tunnistivat jo käytössä olevia kustannusten läpinäkyvyyttä ja tuottavuuden parantamista edistäviä tekijöitä ja ideoivat niiden jatkokehittämistä. Kokonaan uusia kustannusten läpinäkyvyyteen ja tuottavuuteen liittyviä tavoitteita ei noussut esiin.

Staran kustannusten läpinäkyvyyteen on kiinnitetty huomiota ja läpinäkyvyyttä on avattu koko ajan paremmin tilaajalle päin. Myös tuottavuuden parantamiseen kiinnitetään huomiota ja tuottavuuden tavoitteiden kehittäminen on nostettu Starassa tupa-tavoitteeksi.

Staran hintakilpailukykyä pyritään parantamaan. Infrarakentamisessa Staran hintoja vertaillaan Fore-hintoihin. Kokonaishinnoissa keskimääräinen Fore-taso on jo saavutettu ja tavoitteena on, että Staran hinnat lähenevät voittaneiden tarjousten hintatasoa. Koska Staralla ei ole käytettävissä yksityisten yritysten käyttämiä keinoja (esim. lomautukset ja irtisanomiset) oman toiminnan menojen säätelyyn, edellyttää hintatason alentaminen tiivistä yhteistyötä kaupunkiympäristön toimialan kanssa, jotta prosessit saadaan hiottua kuntoon ja Staran omat resurssit saadaan jatkuvasti täysimääräisesti käyttöön. Stara voidaan ottaa mukaan jo hankkeiden suunnitteluvaiheessa, jotta löydetään optimaalinen mitoitus tarvittavalle henkilöstölle.

Hintakilpailukykyyn seurannan kehittämistä selvitetään aktiivisesti. Rakentamisessa yhtenä keinona on jälkilaskennan lisääminen ja kehittäminen. Jälkilaskennasta saatava hyöty on kuitenkin harkittava tapauskohtaisesti menetelmän työläyden takia. Alueiden ylläpidossa hintavertailua kehitetään asukastiheyden huomioon ottavaan suuntaan.

Hintakilpailukykyä ei paranneta työn laadun kustannuksella. Isojen hankkeiden aikataulussa pysyminen ja laatuvirheet ovat jatkuvasti seurannassa. Staralla on laatu järjestelmä ja Rakentamisen Laatu –pätevyys.

Kustannusten läpinäkyvyyteen ja tuottavuuteen liittyvien tavoitteiden kehittämistä jatketaan kaupunkiympäristön toimialan ja Staran yhteistyönä. Työryhmä esittää, että kustannusten läpinäkyvyyden parantamiseksi Stara uudistaa talousseurantansa laskentatunnisteita toiminnoittain kaupunkiympäristön toimialan kanssa sovittavalla tavalla siten, että toimialan maksamat suoritukset kohtaavat

sovittujen suoritteiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Staran tuottavuuden seuranta toiminnoittain esitetään käynnistettäväksi keskeisten toimintojen osalta vuoden 2020 aikana ja sen parantamiselle esitetään asetettavaksi tavoitteet vuodelle 2021.

TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

Palvelustrategiset linjaukset

Työryhmä ehdottaa, että teknisten palvelujen palvelustrategiset linjaukset asetetaan työryhmän selvityksen pohjalta 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 mukaisesti 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. Suunnitelman vaiheistuksineen viedään kaupunginvaltuuston päätettäväksi vuoden 2020 aikana. Stara tekee rakennusten ja yleisten alueiden jaostolle tarjouksen kunkin alueen ylläpidon hinnasta kymmenen kuukautta ennen kuin alue on vaiheistettu kilpailutettavaksi neuvoteltuaan hintatasosta toimialan kanssa. Mikäli jaosto hylkää Staran tekemän tarjouksen toimiala kilpailuttaa alueen ylläpidon ja vie kilpailutuksen tuloksen hankintavaltuuksien mukaisesti joko jaoston tai lautakunnan päätettäväksi.

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 tasolla.

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.

Työryhmä ehdottaa, että kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan ja kaupunkiympäristön toimialan välistä työjakoa muutetaan työryhmän selvityksen pohjalta seuraavasti:

- Pelastuspostit keskitetään kaupunkiympäristön toimialan hoitovastuulle.
- Ulkoiluteiden talvihoito siirretään kaupunkiympäristön toimialan ylläpitovastuulle.

Työryhmä ehdottaa, että kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan ja rakentamispalveluliikelaitoksen välistä työjakoa muutetaan työryhmän selvityksen pohjalta seuraavasti:

- Liikuntapalvelujen logistiikkatiimin korjaamon ja ylläpitotiimin verstaiden toiminta yhdistetään Staran toimintoihin, ja liikuntapalvelut ostaa näiltä tarvitsemansa palvelut Staralta. Palvelujen hinta ei voi olla korkeampi kuin aiempi liikuntapalvelujen oman tuotannon hinta.
- Liikuntapalvelujen kalustohankinnat keskitetään kokonaan Staran hoidettaviksi.

Kaupunkiympäristön toimialan, kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan ja rakentamispalveluliikelaitoksen vastuut ja työnjaot rantoihin ja merellisyyteen liittyvissä tehtävissä (laiturien hoidossa, saaristohuollossa, rantojen hoidossa, meriveden puhtaanapidossa, yleisten alueiden uimapaikkojen hoidossa sekä vesiliikenteen turvaamisessa) täsmennetään.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala jättää eriävän näkemyksen ulkoiluteiden talvihoidon sekä korjaamon ja verstaiden toimintojen siirtoa koskevista ehdotuksista.

Teknisten palvelujen palvelustrategiset linjaukset –työryhmän loppuraportti Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan eriävä mielipide loppuraportin kahteen toimialaa koskevaan ehdotukseen

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala tukee monia raportissa esitettyjä näkökulmia. Toimiala kuitenkin näkee, että liikuntapalvelujen osalta raportista ei välity riittävällä tavalla asiakasnäkökulma. Toimiala pitää ongelmallisena, että raportti ehdottaa merkittäviä muutoksia liikunnan pääpalvelun eli olosuhteiden järjestämiseen, mutta ei kata toimialan työssä esille nostamia riskejä liittyen toimintanopeuteen ja hyvään asiakaspalveluun.

Toimiala pitää ongelmallisena, että raportissa ehdotetaan ratkaisuja, joiden ei ennakoita tuottavan säästöjä, jotka kasvattaisivat transaktiokustannuksia tai jotka liikuntapalvelut tuottaa aiemmin tehdyn vertailun perusteella tehokkaammin. Raportissa ei myöskään tuoda riittävästi esille ammattitaitoon ja ammattiyhpeyteen liittyviä kysymyksiä, jotka liikuntapalvelut näkee merkittävänä joustavan ja nopean palvelutuotannon turvaamiseksi.

Kulttuurin ja vapaa-ajan toimiala jättää eriävän mielipiteen koskien raportin ehdotuksia talvikunnossapidon sekä varikkojen vastuunjaon muutoksista.

TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

Toimijoiden työajan muutokset

Työryhmä ehdottaa, että kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan ja kaupunkiympäristön toimialan välistä työjakoa muutetaan työryhmän selvityksen pohjalta seuraavasti:

- **Pelastuspostit keskitetään kaupunkiympäristön toimialan hoitovastuulle.**
 - Toimialan näkemyksen mukaan hyvä ehdotus.
- **Ulkoiluteiden talvihoito siirretään kaupunkiympäristön toimialan ylläpitovastuulle.**

Kulttuurin ja vapaa-ajan näkemyksen mukaan ehdotus heikentää palvelun laatua tai nostaa merkittävästi kustannuksia.

Reittien talvihoito on liikuntapalveluissa luokiteltu priorisointiluokkaan 1 eli reitit avataan talvella heti aamusta palvelemaan työmatkailijoita kuten työmatkapyöräilijöitä. Talvihoito on tärkeää tehdä heti aamusta, jotta ihmiset pääsevät liikkumaan. Liikuntapalvelut saa talvella paljon myönteistä palautetta siitä, että ladut ja reitit on hoidettu heti, kun lunta tulee. Ulkoilupreittien priorisointi toteuttaa strategian mukaista liikkumisohjelmaa.

Lisäksi liikuntapalvelut hoitaa reittien talvikunnossapidon tuoreen selvityksen mukaan kustannustehokkaammin kun Stara (LIITE: Viherreittien talviluokitus 2017). Ulkoilureittien hoito osana liikunnan muuta ylläpitoa on tehokas ratkaisu. Liikuntapalveluissa reittien auraukseen ja hiekoitukseen ei ole erillistä henkilökuntaa, vaan sama henkilökunta hoitaa myös kenttien aurauksia, pysäköintialueiden aurauksia ja latujen lumetuksen avustamista. Monet liikuntapaikat aukeavat jo klo 7 aamulla, jonka vuoksi on tärkeää pystyä suuntaamaan henkilöstöä työhön silloin, kun tarvetta on.

Liikuntapalvelut vastaa talvikunnossapidon lisäksi reitistön kokonaisvaltaisesta kehittämisestä. Tämä tarkoittaa, että reitistön suunnittelussa otetaan kävelyn lisäksi huomioon pyöräily ja hiihto. On tärkeää korostaa, että monilla reiteistä on talvella ladut.

Liikuntapalvelut on myös se, jolla kiitokset ja moitteet talviurheilun ja -liikkumisen mahdollisuuksista tulevat. Toimialan näkemyksen mukaan ehdotus siirtää liikuntapalveluiden vastuulla oleva ulkoiluteiden talvihoito kaupunkiympäristön toimialalle joko heikentää palvelun laatua tai nostaa kustannuksia.

Mikäli reittien talvikunnossapito siirrettäisiin Staralle, tulisi myös reittien rakenteellinen ylläpito-vastuu siirtää kaupunkiympäristön toimialalle. Ei ole tarkoituksenmukaista, että kaupunkiympäristön toimiala rakentaa ja peruskorjaa reittejä (liikuntapalveluiden tarveselvityksien mukaan), liikunnalla on ylläpito-vastuu reiteistä ja Stara auraa aliurakoitsijana reitit.

Raportti ei tarjoa riittäviä perusteita sille, miksi siirto kannattaisi tehdä suhteessa liikkumishjelmaan, tunnistettuihin riskeihin ja kustannusvertailuun.

Työryhmä ehdottaa, että kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan ja rakentamispalveluliikelaitoksen välistä työjakoa muutetaan työryhmän selvityksen pohjalta seuraavasti:

• **Liikuntapalvelujen logistiikkatiimin korjaamon ja ylläpitotiimin verstaiden toiminta yhdistetään Staran toimintoihin ja liikuntapalvelut ostaa näiltä tarvitsemansa palvelut Staralta. Palvelujen hinta ei voi olla korkeampi kuin aiempi liikuntapalvelujen oman tuotannon hinta.**

Toimialan näkemyksen mukaan raportissa ei tuoda riittävästi esille mahdolliseen siirtoon liittyviä riskejä. Raportti ei myöskään tuota uskottavia perusteita sille, että ratkaisu parantaisi toiminnan laatua tai madaltaisi kustannuksia. Toimiala näkee, että ehdotukseen sisältyy merkittäviä riskejä toiminnan jatkuvuuden, kustannusten, työn laadun ja ammattitaidon turvaamisen näkökulmasta.

Liikuntapalvelut eroavat muista kunnan palveluista siinä, että olosuhteiden tuottaminen on liikuntalain mukaan kunnan perustehtäviä. Toimivat ja turvalliset olosuhteet ovat liikunnan pääasiallinen palvelu kuntalaisille, järjestöille ja yrityksille.

Liikuntapalveluiden palvelut ovat suurilta osin tiloja, joita tuotetaan kuntalaisille. Tilat ovat avoina viikon jokaisena päivänä, aikaisesta aamusta myöhäiseen iltaan, 360 päivää vuodessa. Liikuntapalvelun tiloissa on vuosittain yli 10 miljoonaa käyntikertaa. Ripeä toiminta asioiden korjaamisessa varmistaa, että lasten harrastaminen, ihmisten omaehtoinen liikkuminen ja turnaus-toiminta voi jatkua keskeytyksittä. Liikuntatiloja ei voi sulkea odottamaan korjaustoimenpiteitä. Toimialan näkemyksen mukaan, mikäli liikuntatiloja joudutaan sulkemaan tämän vuoksi, kärsii siitä asiakas (kuntalainen) sekä mahdollinen sulkeminen aiheuttaa kaupungille imago tappioita. Tämän imagohaitan kantaa kulttuurin ja vapaa-ajan toimialan liikuntapalvelut.

Liikuntapalvelujen korjaamo ja ylläpito varmistavat nopean mahdollisuuden toimia. Siirron myötä toimialalta poistuisi korjaushankkeiden priorisointi ja pitkän tähtäimen kunnossapidon suunnittelu vaikeutuisi. Huomioiden liikunnan erityisolosuhteet (uimahallit, jäähallit, tekojäähallit, venesatamat jne.), toimialan huoli on erityisosaamisen katoaminen tietyn ajan kuluessa. Ylläpidon, kunnossapidon ja suunnittelun vahva integraatio turvaa hyvät liikuntapalvelut nyt ja jatkossa.

26.11.2019

Vuosaaren liikunnan verstaas on suunniteltu ja toteutettu liikunnan erityistarpeiden mukaan. Verstaas avattiin vuonna 2018 ja tilat eivät mahdollista tuotannon ja työvoiman lisäämistä verstaalla.

Verstaan työntekijät omaavat kokonaisnäkömyksen materiaalien ja korjausten vaikutuksesta liikuntapaikan toimivuuteen ja työntekijät omaavat korkean työmoraaalin, ammattitaidon ja kokevat tärkeänä olevansa osa liikunnan palvelutuotantoa. Verstaan työntekijät kokevat vahvaa ylpeyttä ja omistajuutta liikuntapalveluihin ja ovat valmiita venymään tilanteissa, joissa kuntalaisten keskeytyksetön liikkuminen ja liikunta sitä vaativat. Tätä joustavuutta tarvitaan viikoittain.

Liikuntapalvelut korjaa ja huoltaa kalustonsa suurelta osin liikuntapaikoilla, mikä on kustannustehokasta ja nopeaa. Toimialan tietojen mukaan Staran kaluston korjaustoiminta on suunniteltu siten, että kalusto kuljetetaan aina erikseen verstaalle huoltoon ja korjausta varten. Liikuntapalveluiden asentajat osallistuvat kaluston hankinnan suunnitteluun ja käytön opastukseen, joka vähentää koneiden korjaustarpeita.

Merkittävä osa liikuntapalvelujen verstaiden toiminnasta on pieniä korjauksia, joiden tilaaminen ulkopuoliselta toimijalta on sekä hidasta että kallista. Liikunnalla on vastuullaan 900 kohdetta, joista merkittävä osuus on vanhoja ja kulttuuriympäristöarvoiltaan merkittäviä kohteita. Henkilöstön syvätuntemus paikoista turvaa ammattitaitoiset, nopeat ja hyvät ratkaisut.

Toimialan näkömyksen mukaan mikäli toiminta siirretään Staran alaisuuteen, pieniä kustannushyötyjä voisi savuttaa materiaalihankinnoissa.

Raportissa viitataan siihen, että keskittämisellä vähennettäisiin haavoittuvuutta. Liikunnan Pirkolan ja Vuosaaren verstaas tukevat toisiaan. Kirjaus haavoittuvuudesta jää teoreettiseksi, koska ei toimiala eikä raportti tunnista todellisia tilanteita, joissa olisi ollut haavoittuvuutta. Vuosaaressa yhteistyötä tehdään jo Staran varikon kanssa – ilman organisatorisia muutoksia.

Helsingiläiset suhtautuvat intohimoisesti liikuntaan ja liikkumiseen ja odottavat aivan oikein, että paikat ovat kunnossa ja toimintaa estävät ongelmat korjataan viivytyksettä. Toimialan näkömyksen mukaan korjaamon ja verstaaden siirtäminen Staran alaisuuteen toisi suuria riskejä liikuntapalveluiden palvelutuotannolle.

• **Liikuntapalvelujen kalustohankinnat keskitetään kokonaan Staran hoidettaviksi.**

- Toimialan näkömyksen mukaan hyvä ehdotus