



23.09.2013

Kj/3

§ 1011

Valtuutettu Matti Enrothin toivomusponsi vaihtelevien lumimäärien huomioimisesta talvikunnossapidon budjetissa

HEL 2012-014765 T 00 00 03

Päätös

Kaupunginhallitus päätti merkitä tiedoksi selvityksen kaupunginvaltuuston 10.10.2012 hyväksymän toivomusponnen (Matti Enroth) johdosta tehdyistä toimenpiteistä ja toimittaa selvityksen ponnen ehdottajalle sekä tiedoksi muille valtuutetuille.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Juha Viljakainen, hankepäällikkö, puhelin: 310 36276
juha.viljakainen(a)hel.fi

Otteet

Ote

Ponnen ehdottaja

Otteen liitteet

Esitysteksti

Muutoksenhakukielto, valmistelu

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättäneen merkitä tiedoksi selvityksen kaupunginvaltuuston 10.10.2012 hyväksymän toivomusponnen (Matti Enroth) johdosta tehdyistä toimenpiteistä ja toimittaa selvityksen ponnen ehdottajalle sekä tiedoksi muille valtuutetuille.

Esittelijä

Päätettäessä kaupunginhallituksen ehdotuksen mukaisesti katsoa valtuutettu Matti Enrothin aloitteen loppuun käsitellyksi päätti kaupunginvaltuusto 10.10.2012 § 326 hyväksyä seuraavan toivomusponnen:

”Kaupunginvaltuusto edellyttää, että kaupunginhallitus selvittää edellytykset tehdä katujen talvikunnossapidon vuotuinen budjetti sellaiseksi, että se nykyistä paremmin ottaa etukäteen huomioon vaihtelevien lumimäärien auraamistarpeet.”

Kaupunginvaltuuston työjärjestyksen 24 §:n mukaan kaupunginhallituksen on toimitettava ponnen ehdottajalle kirjallinen selvitys toivomusponnen johdosta tehdyistä toimenpiteistä viimeistään



vuoden kuluttua pöytäkirjan hyväksymisestä. Selvitys on toimitettava erikseen tiedoksi myös muille valtuutetuille.

Khs toteaa viitaten saatuihin lausuntoihin, että kolmen edellisen talven olosuhteet ovat runsaslumisuuksensa vuoksi olleet talvikunnossapidon kannalta poikkeuksellisen haastavia. Tällöin talousarviossa varatut määrärahat eivät ole riittäneet, vaan rakennusvirastolle on myönnetty vuodenvaihteessa ylitysoikeutena virastossa tehtyjen sopeuttamistoimen jälkeen tarvittavat lisämäärärahat.

Talvihoidon lisäkustannuksista merkittävin osuus koostuu lumen poiskuljetuksesta, mihin kuuluu sekä lumen kuormaaminen ja kuljettaminen. Muita lisäkustannuksia aiheuttavia seikkoja ovat mm. lumen varavastaanottoa paikkojen ja lisäpysäköintipaikkojen käyttäminen sekä lumenvastaanottoa paikkojen hoitokoneiden lisäys. Vuonna 2011 lisäkustannuksia aiheutti myös auraamisen nopeuttamiseksi otetut lisäresurssit sekä poikkeusjärjestelyt, joissa kaupunki kuljetti kustannuksellaan tontinomistajille kuuluvia lumia pois.

Talviolosuhteet painottuvat pääsääntöisesti alkuvuoteen, jolloin rakennusviraston talvihoitoon kohdistamien määrärahojen riittävyys on ollut ennustettavissa jo alkuvuonna. Tämä on mahdollistanut sopeutustoimet, joita virasto on viime vuosina tehnyt koko toimintavuoden aikana. Neljännesvuosiennusteissa on voitu seurata, mikä on viraston arvio ylitystarpeista. Loppuvuoden talviolosuhteet ratkaisevat kuitenkin lopulta ylitystarpeen suuruuden ja siksi ylitysesitys on tehty vasta vuoden vaihteessa.

Viime vuosien talviolosuhteita voidaan pitää pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna poikkeuksellisina. Lumimäärät ovat vaihdelleet voimakkaasti eri vuosina. Katujen talvihoitoon paremmin varautuminen vaatii suunnitelmallisuutta ja ennakoimista. Tarvittavia talvihoidon tehostamistoimia on tehty kaupunginjohtajan asettaman kadunpidon kehittämissuunnitelman pohjalta mm. ottamalla käyttöön runsaslumisien talvien varautumissuunnitelma. Rakennusvirasto tekee myös yhteistyössä muiden viranomaistahojen ja vakuutusyhtiöiden kanssa selvityksen talvihoidon yhteiskunnallisista vaikutuksista, missä tarkastellaan talviaikana hankaloituneen liikkuemisen lisäkustannuksia ja -riskejä muun muassa joukkoliikenteen, pelastustoiminnan ja yleisesti yhteiskunnan kannalta. Tämän selvityksen pohjalta voidaan myös kohdentaa talvihoidon resursseja nykyistä tehokkaammin.

Varautuminen poikkeuksellisiin talviolosuhteisiin lisäresurssein esim. urakkasopimuksissa aiheuttaisi lisäkustannuksia myös normaaleina ja etenkin vähälumisina talvina. Talousarviossa on tarkoituksenmukaista jatkossakin arvioida katu- ja viheralueiden ylläpitoon tarvittavat määrärahat pitkänajan keskimääräisten talviolosuhteiden mukaisesti.



23.09.2013

Kj/3

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Juha Viljakainen, hankepäällikkö, puhelin: 310 36276
juha.viljakainen(a)hel.fi

Otteet

Ote

Ponnen ehdottaja

Otteen liitteet

Esitysteksti

Muutoksenhakukielto, valmistelu

Tiedoksi

Kaupunginvaltuusto

Päätöshistoria

Teknisen palvelun lautakunta 04.04.2013 § 96

HEL 2012-014765 T 00 00 03

Päätös

Teknisen palvelun lautakunta päätti antaa kaupunginhallitukselle seuraavan lausunnon:

Teknisen palvelun lautakunnan mielestä ehdotus sisältää selvän parannuksen nykykäytäntöön. Viime talvien normaalista poikkeavat talvikunnossapitotarpeet pitää voida ottaa huomioon kaupungin talousarviossa siten, että yleisten alueiden hoidon lakisääteiset tehtävät voidaan turvata suunnitelmallisesti ilman aikaa ja voimia vievää hallintorutiinia. Tarvittavien päätösten odottelu ja epävarmuus rahoituksesta eivät saisi aiheuttaa välttämättömien töiden viivästyksiä ja tarpeetonta riskinottoa.

Toimivalla ja olosuhteet huomioonottavalla talvikunnossapidolla ylläpidetään liikenteen turvallisuus ja kaupungin toimintojen sekä elinkeinoelämän sujuminen myös talviolosuhteissa. Nämä tarpeet on pystyttävä täyttämään vaikeissakin olosuhteissa. Tehostamistoimien tulisi myös neljän viime talven kaltaisissa olosuhteissa olla nopeaa ja se tulisi voida sitoa turvallisen liikenneympäristön aikaansaamiseksi välttämättömiin suoritteisiin. Varautumisen normaalista poikkeaviin talviin tulisi olla pitkäjänteistä ja suunnitelmallista. Tämä tulisi yhteiskunnalle halvemmaksi kuin määrärahan ylitysoikeuden hakeminen vasta pakkotilanteessa.



Kaupungin talousarviossa ei ole otettu huomioon yleisten alueiden ylläpidon kasvavia vaatimuksia ja talvihoidon tarpeiden vaihteluita vuotuisten olosuhteiden vaihteluiden mukaan. Viime vuosina rakennusvirasto on joutunut perustellusti anomaan lisämäärärahoja talvihoidon tarpeisiin. Yleisten alueiden talvikunnossapitotyöt voidaan sitoa olosuhteista riippuviin ja määritellyn laadun saavuttamiseksi tarpeellisiin suoritteisiin. Myös perusteltu ja järkevä varautuminen tulisi nykyistä paremmin voida ottaa huomioon jo talousarviossa. Näin ollen olisi perusteltua kehittää Matti Enrothin toivomusponnessa ehdotettu budjetoitintapa, joka ottaisi huomioon talvien erilaisuuden.

Staran asema talvikunnossapidossa

Stara on yleisten alueiden ylläpitotöissä kaupungin sisäinen tuottaja, joka rakennusviraston ohjeiden ja tilausten mukaisesti hoitaa osassa kaupunkia mm. yleisten alueiden talvikunnossapitoa. Ns. kokonaisvastuuhoitoalueilla kantakaupungin ulkopuolella Staralla on viisi urakka-aluetta, joissa Stara vastaa talvikunnossapidosta. Tämän lisäksi rakennusvirastolla on talvikunnossapidosta suorat hoitosopimukset kokonaisvastuuhoidosta kuudella alueella yksityisten urakoitsijoiden kanssa.

Talvikunnossapidon sopimukset on tehty normaalitalven mukaisesti. Rakennusviraston on määritellyt talvikunnossapidolle laatukriteerit, jotka ohjaavat toimenpiteiden ajoitusta sääolosuhteiden vaihdellessa. Töiden suoritusta valvotaan ja olosuhteita seurataan vuosittain mm. alalle kehitetyn talvi-indeksin kautta. Talvi-indeksi mittaa lumenkuljetus- ja auraustarvetta ja perustuu ilmatieteen laitoksen sää tietoihin. Muina mittareina on yleisesti käytetty mm. liukkaudentorjuntamateriaalien menekkiä, lumenvastaanotto paikoille tuotuja lumikuormia sekä talven aikana tarvittavien lisäresurssien määrää. Rakennusviraston ja Staran välisessä talvikunnossapitosopimuksessa on tälle vuodelle sidottu mm. kuljetettujen lumikuormien ja tarvittavien liukkaudentorjuntamateriaalien määrät nk. normaaliin talveen. Myös tänä vuonna nämä määrät tulevat ylittymään normitilauksessa määritellyistä rajoista.

Staran ja rakennusviraston sopimuksenmukaista ylläpidon perusrahoitusta on reaalisesti laskettu viime vuosina. Pystymme tällä rahoituksella ja sopimusmallilla varautumaan jopa jonkin verran lisääntyvään lumenajoon, mutta oman erikoiskaluston ja takuutuntikoneiden hankintaan emme enää taloudellisesti kestäväällä tavalla voi ryhtyä. Näiden rahoitukseen tarvittaisiin puskuria, jonka käyttö suunniteltaisiin pitkäjänteisesti rakennusviraston kanssa.

Kun talvet ovat viime vuosina olleet erittäin runsaslumisia, ovat hoitosopimusten normaalitalveen sidotut tilaukset osoittautuneet riittämättömiksi. Itse asiassa määrärahat yleisten alueiden ylläpitoon



23.09.2013

Kj/3

ovat vuosittain vähentyneet vaikka kustannustaso nousee, hoitoalueiden pinta-alat ja liikenne kasvaa ja kustannustaso nousee. Viimeisen neljän vuoden aikana on jouduttu tilanteeseen, jossa rakennusvirasto on joutunut hakemaan määrärahan ylitystä, jotta se voisi tehdä tarvittavat lisätilaukset kaikille talvikunnossapidon urakoitsijoille.

Päätösten odottelu ja epävarmuus rahoituksesta ovat aiheuttaneet tarvittavien töiden viivästyksiä, riskinottoa ja tempoilevaa toteutusta. Kiireessä tehdyt lisäresurssien haalimiset nostavat hintatasoa eivätkä aina mahdollista tilanteeseen parasta mahdollista ratkaisua.

Merkittävä osuus viime talvien lisäkustannuksista on aiheutunut lumenkuljetuksista, lumenvastaanottoa paikkojen hoidosta ja täyttyneiden lumenvastaanottoa paikkoja korvaavien paikkojen perustamisesta. Kaikki nämä ovat sellaisia talvikunnossapidon osa-alueita, joita pitäisi suunnitella pitkäjänteisesti ja joihin tulisi varautua ennakolta.

Riittämätön, jopa jo niukka, talvikunnossapidon rahoitus ja tingitty tarjous aiheuttaa tiukkuutta ja pakkosäästämistä muissa ylläpitotöissä talven jälkeen. Pahimmillaan tämä aiheuttaa kaupunki-infran rappeutumisen ja ennenaikaisen korjaustarpeen kun normaalista kunnossapidosta on jouduttu tinkimään.

Esittelijä

toimitusjohtaja
Timo Martiskainen

Lisätiedot

Hannu Virtasalo, yksikönjohtaja, puhelin: 310 38806
hannu.virtasalo(a)hel.fi

Yleisten töiden lautakunta 26.03.2013 § 144

HEL 2012-014765 T 00 00 03

Päätös

Yleisten töiden lautakunta päätti antaa kaupunginhallitukselle seuraavan lausunnon:

Kaupunginvaltuutettu Matti Enrothin toivomusponsi on kaupungin kestävän toiminnan turvaamisen kannalta tärkeä. Yleisten töiden lautakunta toteaa, että tulevana vuosina rakennusvirastolle olisi osoitettava paremmat edellytykset varautua hankalien talvien hoitamiseksi tehokkaammin. Rakennusviraston parantaa talvihoidon määrärahojen tehokkaampaa käyttöä sekä joustavuutta mm. urakkasopimuksissa, jos talvi osoittautuukin runsaslumista talvea helpommaksi ja edullisemmaksi. Lautakunta toteaa, että talvihoidon



23.09.2013

Kj/3

tehostamiseen vaaditaan myös muiden tekniseen sektoriin liittyvien virastojen ja laitosten toimia.

Talvihoidon toteuma ja lisäkustannukset

Neljä edellistä talvikautta ovat olleet poikkeuksellisen runsaslumisia ja näinä talvina rakennusviraston talvihoitoon varatut määrärahat ovat selvästi ylittyneet. Tavanomaisesti viime vuosina talvihoidon vuosittainen budjetti on ollut noin 21 miljoonaa euroa, vaikka kaupunki laajenee ja myös yleinen kustannustaso on noussut merkittävästi. Vuonna 2012 budjetti ylittyi noin 7,4 miljoonalla, 2011 noin 13,0 miljoonalla, 2010 noin 8,6 miljoonalla eurolla. Edellisen kerran talvihoidon budjetissa pysyttiin vuonna 2009, sillä runsaslumisen talven (2009–2010) lisäkustannukset aiheutuivat ja kohdentuivat vasta vuonna 2010. Nykyisin talvihoidon budjetissa ei ole huomioitu edes uusien valmistuvien kohteiden rahoitusosuutta.

Lisäkustannuksista merkittävin osuus koostuu lumen poiskuljetuksesta, mihin kuuluu sekä lumen kuormaaminen ja kuljettaminen. Muita lisäkustannuksia aiheuttavia seikkoja ovat mm. lumen varavastaanottopaikkojen ja lisäpysäköintipaikkojen käyttäminen, lumenvastaanottopaikkojen hoitokoneiden lisäys ja vuonna 2011 lisäkustannuksia aiheutti myös auraamisen nopeuttamiseksi otetut lisäresurssit. Niin sanottu Operaatio Lumisota, jossa kaupunki kuljetti kustannuksellaan tontinomistajille kuuluvia lumia pois.

Talvihoidon budjetti käsittää lähes pelkästään urakoiden sopimusten kiinteän osan, jossa lumen poiskuljetukselle on asetettu kiinteä määrä. Tämä ei kata kunnolla edes tavanomaisen talven kuormamääriä. Kiintiömäärän ylittävien kuormien osalta lumen poiskuljetus tilataan yksikköhintakohtaisesti. Tämän tarkoituksena on jakaa kokonaishintaisten urakoiden riskiä. Koska talvihoidon budjetissa ei ole riittävästi varaa yksikköhintaisiin töihin, aiheutuu tavanomaista suuremmasta lumen poiskuljetuksesta väistämättä lisäkustannuksia. Runsa lumen talven hoitaminen laatuvaatimusten mukaisesti ei ole siis mahdollista määrärahojen puitteissa varatuilla resursseilla.

Muutokset käytännön toiminnassa

Toimiva kunnossapito ja etenkin talvihoito turvaa kaupungin muiden palveluiden toimintaedellytykset ja talveen varautuminen olisi nähtävä samanlaisena kaupungin toiminnan turvaajana kuin pelastustoimi. Näin ollen koko kaupungin teknisen sektorin tulee olla toiminnallaan mukana kehittämässä turvallisen liikenteen edellytyksiä Helsinkiin.

Vuodelle 2013 rakennusvirasto sai määrärahaa lisäksi 1,3 miljoonaa euroa erityislisämäärärahaa katujen ylläpitoon. Tästä lisämäärärahasta vain osa voidaan osoittaa talvihoitoon. Tämä lisätty



23.09.2013

Kj/3

määrärahaan ei kuitenkaan riitä hankalan ja runsaslumisen talven hoitamiseen.

Parempi talvihoitoon varautuminen vaatii tehokkaammin ohjaavaa hinnoittelua, suunnitelmallisuutta ja riittävien resurssien sitomista. Tällä hetkellä resursseja on voitu nykyisellä määrärahalla varata vain vähälumisten talvien hoitamiseksi. Runsaalumisina talvina, joita voidaan olettaa tulevan myös tulevaisuudessa, tavanomaiset resurssit eivät tästä syystä riitä. Talveen varautuminen on aloitettava jo hyvissä ajoin ennen talven alkamista. Toistuva määrärahan ylittäminen ei ole pitkäjänteistä tehostamista vaan niiden lisäkustannusten hyväksymistä, jotka aiheutuvat nopeasta reagoinnista erityisen haastavaan tilanteeseen.

Parantamalla talvihoidon tasoa voidaan muun muassa sairaanhoidon kustannuksia vähentää. Rakennusvirasto tekee yhteistyössä muiden viranomaistahojen ja vakuutusyhtiöiden kanssa selvityksen talvihoidon yhteiskunnallisista vaikutuksista, missä tarkastellaan talviaikana hankaloituneen liikkumisen lisäkustannuksia ja -riskejä muun muassa joukkoliikenteen, pelastustoiminnan ja yleisesti yhteiskunnan kannalta. Tämän selvityksen toivotaan tuovan lisäarvoa parempaan talvihoitoon varautumisessa koko kaupungin toiminnan turvaamisen kannalta.

Kolmena edellisenä talvena on suuren lumimäärän vuoksi jouduttu virallisten vastaanottoaikojen lisäksi avaamaan eri puolille Helsinkiä kymmeniä varapaikkoja, joihin lunta on ollut mahdollista varastoida. Rakennusvirasto katsoo, ettei nykyinen toiminta lumenvastaanoton edellytysten suhteen ole kestävällä pohjalla, erityisesti kaupunkisuunnittelun tulee osoittaa lumenvastaanottoon riittävät aluevaraukset yleis- ja asemakaavoituksessa.

Lisäksi tarvitaan panostamista muihin lumen hallintamenetelmiin, missä kehittämistyössä vaaditaan koko tekniseen sektoriin liittyvien virastojen osallistumista ja tukea.

Budjetoinnin haasteet nykyisin

Talvihoidon budjetointi on erittäin haasteellista, sillä talvet osuvat käytännössä aina kahdelle kalenterivuodelle. Tästä syystä esimerkiksi kaikkia joulukuussa 2012 lopussa aiheutuneita lumenajon kustannuksia ei voitu toteuman laskutuksen viivästymisen vuoksi kohdistaa toimintavuodelle 2012. Toisena esimerkkinä kalenterivuodelle 2011 osui käytännössä kahden talven (alkuvuoden ja loppuvuoden) lisäkustannuksia.

Aiemmin käytäntönä on ollut, että osa talvihoidon lisäkustannusten osuudesta on yritetty säästää muusta osakokonaisuudesta rakennusviraston käyttötaloudesta. Ratkaisu ei ole kestävä, sillä



23.09.2013

Kj/3

käytännössä ainoa, mistä voidaan vuoden aikana säästää jonkin verran, on kunnossapitotoiminta. Tämä pitkällä aikavälillä aiheuttaa lisää korjausvelkaa.

Rakennusvirasto on aiempina taloussuunnitelmakausina esittänyt talvihoitoon lisää määrärahoja, jotta hankaliin talviin voitaisiin varautua paremmin esimerkiksi lisäämällä varallaolevia resursseja. Talvihoitoon varatut määrärahat ovat kehittyneet yleistä kustannustasoa ja alueiden kasvua heikommin, eikä aiempien tavanomaista haasteellisempien talvien vaikutusta ole otettu huomioon. Näin ollen erityisesti runsaslumisten talvien hoitotaso on luonnollisesti ollut tavanomaisia talvia heikompi.

Talvien erilaisuuteen varautumisen mahdollisuudet

Urakkasopimuksissa voidaan siirtää taloudellista riskiä jakoa enemmän rakennusvirastolle ja urakoitsijoita voidaan velvoittaa pitämään riittävästi työresursseja varattuna hankaliin olosuhteisiin. Tämä on analogista varautumiselle pelastustoiminnassa. Suuremmalla resurssimäärällä varautuminen maksaa jonkin verran enemmän, mutta todennäköisesti se maksaisi vähemmän kuin lisäresurssien hankkiminen kiireellä. Myös toimintojen ja logistiikan tehostamisella on saatavissa parempia työn lopputuloksia, mutta se ei välttämättä vähennä aiheutuvia kustannuksia. Tämä tarkoittaa, että kaupungin täytyisi hyväksyä se, että talvihoitoon varautuminen maksaa enemmän kuin tavanomaisen talven hoitokustannukset ovat.

Käsittely

26.03.2013 Esittelijän muutetun ehdotuksen mukaan

Esittelijän muutokset:

Muutetaan päätösehdotuksen kappaleen kaksi kolmas virke kuulumaan seuraavasti:

"Rakennusviraston parantaa talvihoidon määrärahojen tehokkaampaa käyttöä sekä joustavuutta mm. urakkasopimuksissa, jos talvi osoittautuukin runsaslumista talvea helpommaksi ja edullisemmaksi."

Muutetaan päätösehdotuksen kappaleen kahdeksan ensimmäinen virke kuulumaan seuraavasti:

"Parempi talvihoitoon varautuminen vaatii tehokkaammin ohjaavaa hinnoittelua, suunnitelmallisuutta ja riittävien resurssien sitomista."

Esittelijä

osastopäällikkö
Osmo Torvinen

Lisätiedot

Ville Alatyppö, toimistopäällikkö, puhelin: 310 39943



23.09.2013

Kj/3

ville.alatyppo(a)hel.fi

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
hallintokeskus@hel.fi

Käyntiosoite

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

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566