

Vastaanottaja
Helsingin kaupunki/ Kaupunginkanslia

Asiakirjatyyppi
Selvitys

Päivämäärä
4.10.2018

TEKNISEN TOIMEN JÄRJESTÄMISMALLIEN VERTAILU SUURISSA KAUPUNGEISSA



TEKNISEN TOIMEN JÄRJESTÄMISMALLIEN VERTAILU SUURISSA KAUPUNGEISSA

Projekti **Selvitys tilaaja-tuottajamallin toteuttamisesta**
Projekti nro **1510042353**
Vastaanottaja **Työryhmä/ Helsingin kaupunginkanslia**
Asiakirjatyyppi **Selvitys**

Päivämäärä **4/10/2018**

Laatija **Riikka Sipponen-Weber, Sanna Moliis**

Tarkastaja **Sanna Suvanto**

Hyväksyjä **Mirja Mutikainen**

Kuvaus **Selvityksen tarkoituksena on esitellä muiden suurten kaupunkien käyttämiä teknisen toimen tilaaja ja tuottaja -malleja sekä vertailla niitä.**

Ramboll
PL 25
Säterinkatu 6
02601 ESPOO

P +358 20 755 611
F +358 20 755 6201
www.ramboll.fi

SISÄLTÖ

1.	SELVITYKSEN TARKOITUS JA SISÄLTÖ	2
2.	TIIVISTELMÄ	3
3.	KAUPUNKIEN TIETOJA	4
3.1	Oulu	5
3.1.1	Nykytila	5
3.1.2	Nykyinen TEKLI	5
3.1.3	Palvelurakenteen muutokset	6
3.2	Tampere	7
3.2.1	Nykytila	7
3.2.2	Tampereen Infra liikelaitos	8
3.2.3	Tampereen Infran uudelleenorganisointi	8
3.3	Turku	10
3.3.1	Nykytila	10
3.3.2	Liikelaitoksen yhtiöittämisspätös	11
3.4	Lahti	12
3.4.1	Nykytila	12
3.4.2	Taustatietoa tilaaja-tuottajamalliratkaisusta	13
3.5	Jyväskylä	14
3.5.1	Nykytila	14
3.5.2	Altek Aluetekniikka liikelaitos	14
3.6	Espoo	15
3.6.1	Nykytila	15
3.6.2	Kaupunkitekniikka liikelaitoksen uudelleenorganisointi	16
3.7	Vantaa	17
3.7.1	Nykytila	17
3.7.2	Tilaaaja-tuottajamalli kokeilu	18
3.8	Mikkeli	19
3.8.1	Nykytila	19
4.	TEKNISEN TOIMEN JÄRJESTÄMISEN VAIHTOEHTOJA JA NIIDEN ARVIOINTIA	20
4.1	Johdanto	20
4.2	Virastoratkaisu	20
4.3	Oma tuotanto liikelaitoksen kautta	20
4.4	Kunnan omistama (osake)yhtiö	21
4.4.1	In-House yhtiö	21
4.5	Kunnan ja yksityisen yhteisyritys	22
4.6	Ulkoistaminen (yksityinen yritys)	22
4.7	Isäntäkuntamalli ja Kuntayhtymä – yhteistoiminta-alueet	23
4.8	Helsingin tämänhetkinen malli	23
5.	PÄÄTELMÄT JA JATKOSELVITYSEHDOTUKSET	24
5.1	Yleistä	24
5.2	Helsingin ja Staran erityispiirteet	25
5.3	Suosituksien ja tulevat toimet	25

1. SELVITYKSEN TARKOITUS JA SISÄLTÖ

Helsingin kaupungin kansliapäällikkö on asettanut työryhmän selvittämään Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitos Staran tilaaja ja tuottaja -roolin erottamista toisistaan. Työryhmän toimeksiantona on samalla tarkastella Staran roolia ja tehtäviä kaupungin sisäisenä palveluntuottajana. Tavoitteena on, että tuotanto hoidetaan kaupungin kokonaisedun kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja kustannustehokkaasti.

Työryhmän suunnittelema selvitys jakautuu nykytilan kuvaukseen, suurten kaupunkien vastaavien ratkaisujen vertailuun, ratkaisuvaihtoehtojen määrittelyyn ja arviointiin sekä ratkaisuehdotukseen.

Tämän selvityksen tarkoituksena on tuottaa tietoa työryhmän selvityksen toista kohtaa varten, eli esitellä muiden suurten kaupunkien käyttämiä teknisen toimen tilaaja ja tuottaja -malleja sekä vertailla niitä.

Selvityksessä tutkitaan Suomen suuria kaupunkeja, joissa on käytössä erilaisia tilaaja-tuottaja -malleja. Selvityskohteena ovat Turku, Tampere, Oulu, Lahti ja Jyväskylä. Myös Espoo ja Vantaa arvioidaan erityisesti siitä näkökulmasta, miksi ja miten ne ovat palanneet virastoratkaisuun. Lisäksi käsitellään Mikkelin tilanne.

Vertailun avulla tuotetaan taustatietoa myöhemmin tehtävälle ratkaisulle, miten Staran tilaaja- ja tuottaja -organisaatio erotetaan ja miten tuottajapuoli voitaisiin organisoida (mitä kannattaa tehdä itse ja mitä ostaa markkinoilta).

Vertailussa pyritään selvittämään seuraavia kysymyksiä:

- Volyymitiedot: suorite- ja eurotiedot, henkilöstölukumäärä kustakin kaupungista
- Miten kaupunki on linjannut oman- ja ostotoiminnan tavan
- Miten kaupungin oma teknisen toimialan organisaatio on tehty
- Onko toimintamallia muutettu viime vuosien aikana
- Tilaajan ja tuottajan tehtävät ja roolit sekä toiminnan ohjausmekanismit
- Keskeiset erot Helsingin tilanteeseen
- Toimintamallin hyödyt, haitat, riskit, muut kokemukset toimintamallista

Selvitys rakentuu siten, että ensin esitellään kohdekaupunkien tietoja ja käydään läpi, miten tekninen toimi on niissä järjestetty ja onko tällä hetkellä suunnitelmia muuttaa järjestelyä. Mahdolliset muutokset ja suunnitelmat esitellään. Niissä tapauksissa, joissa teknisen toimen järjestämisestä on muutettu viime vuosina, esitellään myös aiempi tapa järjestää palvelut. Tämän jälkeen käsitellään yleisesti teknisen toimen järjestämisen yleisimmät vaihtoehdot ja analysoidaan eri mallien eroja, hyviä ja huonoja puolia sekä kokemuksia malleista. Lopuksi, yhteenvedon yhteydessä, esitellään myös lisäselvitysmahdollisuuksia, jotka voivat auttaa toimivan järjestelyn löytämisessä.

Tätä selvitystä varten haastateltiin sekä kohdekaupunkien henkilöstöä että Ramboll Finland Oy:n omia asiantuntijoita ja käytettiin saatavilla olevaa kirjallista materiaalia. Tehdyt haastattelut ja käytetty taustamateriaali on listattu liitteessä 2 (ei julkinen henkilötietojen osalta).

2. TIIVISTELMÄ

Tässä selvityksessä tarkastellaan kahdeksan suuren kaupungin (Oulu, Tampere, Turku, Lahti, Jyväskylä, Mikkeli, Espoo ja Vantaa) tapoja järjestää tekninen toimi. Kahdessa tarkasteltavana olleessa kaupungissa (Oulu ja Tampere) on paraikaa käynnissä tilaaja-tuottajaorganisaation uudistus ja 2010-luvulla kuntien teknisen toimen järjestämisessä on tehty yleisesti muutoksia.

Oulussa on tehty kesällä 2018 päätös, jonka mukaan teknisen toimen järjestämistavaksi valittiin oma tuotanto liikelaitosmuodossa. Päätöksen pohjaksi tuotettiin laajat selvitykset. Tampere jatkaa tänä vuonna oman infralaitoksensa järjestämisen selvittämistä. Tavoite oli luopua sisäisestä tilaaja-tuottajamallista jo 2017, mihin ei kuitenkaan päästy. Jatkoselvitettävänä oli kaksi vaihtoehtoa, joista kumpaankin liittyy liikelaitoksen yhtiöittäminen. Päätösehdotuksena on, että Tampereen Infra muodostettaisiin erillinen osakeyhtiö. Asian on tarkoitus mennä kaupunginhallituksen konsernijaostoon syyskuussa ja siitä eteenpäin kaupunginhallituksen ja -valtuuston päätettäväksi.

Turussa tekninen toimi on yhtiötetty menestyksekkäästi, ja haastattelutietojen mukaan kaikki osapuolet ovat tyytyväisiä tämänhetkiseen tilaan. Vuonna 2017 viimeisetkin puitesopimukset päättyivät ja yhtiö on toiminut täysin vapailla markkinoilla. Lahden alueella yhtiöittämisratkaisua ei taas saatu toimimaan. Syinä tähän on esitetty muiden muassa sitä, että hallintorakenne oli liian vaativa, sillä omistajina oli niin monta kuntaa, mutta myös yleistä markkinatilannetta alueella. Yhtiö ei menestynyt tarjouskilpailuissa eikä saanut toimintaansa kannattavaksi. Jyväskylässä ollaan tyytyväisiä liikelaitosratkaisuun, eikä muutoksia ole ainakaan tällä hetkellä suunnitteilla. Mikkeli oli joitakin vuosia mukana yhteisyrityksessä ennen kuin myi osuutensa osissa pois ja Espoo ja Vantaa ovat palanneet virastoratkaisuihin tilaaja-tuottajamallista.

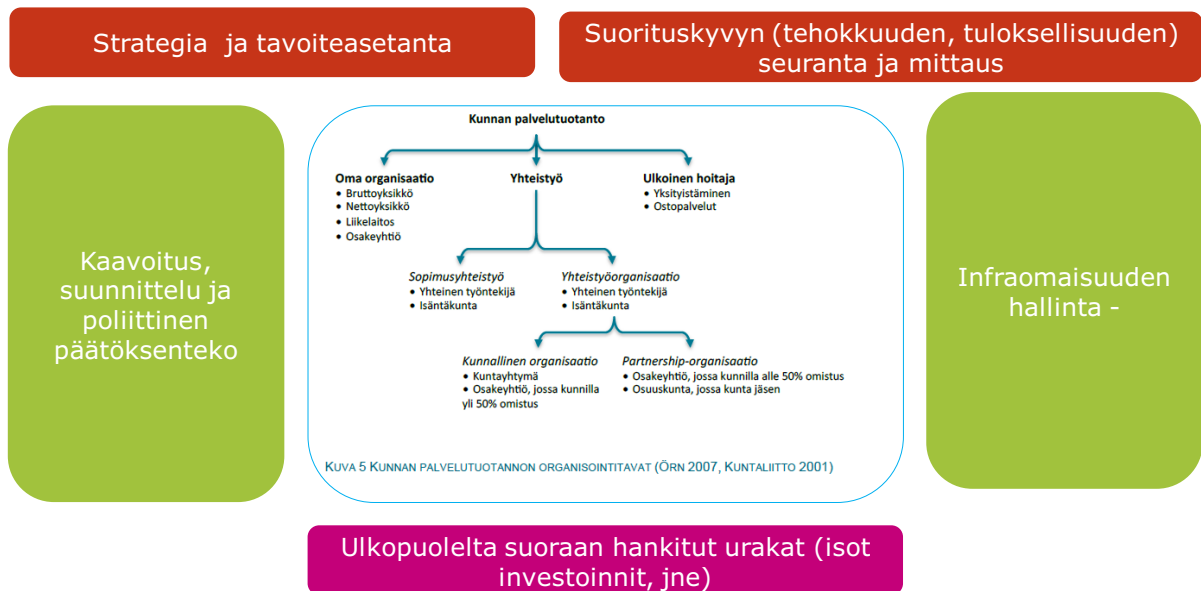
Tekninen toimi on järjestetty vertailukaupungeissa hyvin eri tavoin ja mallien välinen vertailu on haastavaa johtuen mm. siitä, että eri malleiksi nimellisesti järjestetyt toiminnot saattavat silti muistuttaa toisiaan käytännössä huomattavasti ja esimerkiksi ostaa merkittävän osan palveluista joka tapauksessa markkinoilta. Kaupungit eivät välttämättä ole tehneet selkeitä linjauksia sen suhteen, mitä tehdään itse ja mitä ostetaan markkinoilta. Jos kaupungilla on omaa tuotantoa, yhtenä johtavana periaatteena on työllistää ensin oma henkilöstö ja sen jälkeen ostaa ulkopuolisia palveluita.

Riippumatta valitusta järjestämismallista, palveluiden järjestämisen johtaminen ja laadun mittaamisen tärkeys korostuvat, kun haetaan laadun ja tehokkuuden parantamista. Nämä syyt ovat yleensä mainittuina, kun kunnan palveluiden rakennetta muutetaan, vaikka lopputulos näyttääkin alueesta riippuen erilaiselta. Olennaisina seikkoina ovat myös poliittiset rajaukset siitä, miten esimerkiksi yrityksiin yleensäkin suhtaudutaan suhteessa kunnan toimintoihin ja halutaanko toimijan myyvän palveluita (myös) avoimille markkinoille vai ainoastaan tuottavan niitä kaupungin omaan käyttöön.

3. KAUPUNKIEN TIETOJA

Tässä kappaleessa esitellään suurten kaupunkien teknisen toimen järjestäminen ja nykytilanteeseen johtanut kehitys. Lisäksi käydään läpi joitakin tunnuslukuja. Oulussa ja Tampereella on käynnissä teknisen toimen järjestämisen uudistus, joten niitä käsitellään laajemmin. Lisäksi Turun ja Lahden osalta käydään läpi eri suuntiin mennyt yhtiöittämiskehitys. Muiden kaupunkien tilanne esitellään lyhyemmin.

Seuraava kaavio kuvaa pääpiirteittäin kaupungin teknisen toimialan kokonaisuutta. Tarkasteltaessa eri kaupunkien tietoja fokusoidutaan kaavion keskiosaan, eli miten teknisen toimen palvelutuotanto ja sen tilaaja-tuottajaroolit on järjestetty.



Kuva 1. Kaupungin teknisen toimialan pääpiirteet.

3.1 Oulu

3.1.1 Nykytila

Oulussa yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut on jaettu neljään palvelualueeseen. Palvelualueet on esitetty kuvassa 2.



Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut palvelualue vastaa strategisen maankäytön suunnittelusta, kaupunkisuunnittelusta ja teknisistä palveluista, yhdyskuntarakenteen kehittämisestä, rakennusvalvonnasta, seudullisista ympäristöpalveluista, pelastustoimesta ja vesihuollosta. Palvelualueeseen kuuluu myös Oulun tekninen liikelaitos (TEKLI).

3.1.2 Nykyinen TEKLI

Nykyinen tekninen liikelaitos TEKLI on Oulun kaupungin sisäinen liikelaitos, joka tuottaa Oulun kaupungille:

- yleisten alueiden ylläpito- ja rakentamispalveluja,
- työkone- ja kuljetuspalveluja,
- rakennuttamis-, mittaus-, ja tutkimuspalveluja,
- kiinteistöpalveluja (ml. toimitila- ja käyttäjäpalvelut) sekä logistiikkapalveluja.

TEKLI:n liikevaihto oli vuonna 2017 54,6 M€ ja sen palveluksessa oli 464 henkilöä (2017).

Oulussa on 2017–2018 12 (13, yksi jaettu) urakka-alueita, joista keskusta-alueen kaksi urakkaa on TEKLI:llä ja muut yksityisillä toimijoilla.¹ Alueurakoitsijat vastaavat kokonaisvaltaisesti katu- ja viheralueiden hoidosta alueellaan hoitoluokituksen mukaisesti.

Kaupungilla on valvontaa enemmän omissa käsissä, kun taas suunnittelua ostetaan.

Lehtitiedon mukaan noin puolet katujen kunnossapidosta ja viheralueiden hoidosta teetetään yksityisillä yrityksillä. Investoinneista lähes 80 prosenttia menee yksityisille.²

3.1.3 Palvelurakenteen muutokset

Oulun kaupunginvaltuusto päätti kesällä 2018 palvelurakenteen muutoksista koskien myös Oulun teknistä liikelaitosta, jotka tulevat voimaan 1.1.2019 alkaen. Asian valmistelu eteni niin, että kaupunginjohtaja asetti Oulun kaupungin omistajapoliittisten linjausten (kv 29.1.2018 § 5) pohjalta työryhmän selvittämään vaihtoehtoja toiminnan järjestämiselle. Työryhmä kartoitti Teklin palveluiden nykytilan, arvioi infrapalveluiden toimintojen kehittymistä vuosien 2003–2017 aikana sekä kartoitti muiden kuntien tilannetta infrapalveluiden järjestämisen osalta.

Tutkittavat vaihtoehdot olivat:

- toiminta ulkoistetaan osittain ja
- toiminta jatkuu kokonaisuudessaan kaupungin toimintana

Kummastakin vaihtoehdosta oli lisäksi esillä kaksi eri mallia.

Vaihtoehtoista laadittiin vertailut, jotka huomioivat vaihtoehtojen vaikutukset toimintaan, henkilöstöön, kaupungin kokonaistalouteen ja markkinoihin.

Oulussa päätettiin perustaa kaksi uutta liikelaitosta. Toiseen siirtyy Liikelaitos Oulun Serviisin, Liikelaitos Oulun Tilakeskuksen ja TEKLI:n kiinteistö- ja logistiikkapalveluiden (pois lukien ulkoliikuntapaikkojen ylläpitopalveluiden) henkilöstö sekä osa TEKLI:n hallintohenkilöstöstä.³ Toiseen taas siirtyy TEKLI:n maarakentamisen, ympäristön ylläpidon ja ulkoliikuntapaikkojen ylläpidon henkilöstö sekä osa hallintohenkilöstöstä.⁴

Taustana on ollut mahdollistaa kiinteistönpito- ja käyttäjäpalveluiden edelleen kehittäminen julkisten palvelukiinteistöjen asiakkaiden näkökulmasta. Tavoitteena tulee olla asiakaskokemuksen parantuminen, palvelujen muuntojoustavuus kysynnän muuttuessa sekä palveluhinnoittelun alentuminen.

Liikelaitosten johtokunta on lausunut tavoitteiksi sen, että yhdistymisellä mahdollistetaan nykyisten osin päällekkäisten toimintojen purkaminen siten, että välilliset ja kiinteät kustannukset pienenevät, konsernin sisäinen laskutus vähenee ja henkilöstöressurssien käyttö tehostuu.

Yhdistyminen vahvistaa liikelaitoksen roolia kiinteistönpito- ja käyttäjäpalveluiden järjestäjänä ja tuottajana uuden liikelaitoksen huolehtiessa koko palvelukokonaisuudesta. Uusien liikelaitosten

¹ <https://www.ouka.fi/documents/64248/106361/Urakkarajat.pdf>.

² <https://www.kaleva.fi/uutiset/oulu/oulu-on-vuoden-kuntatilaaja-kaupungin-tilaajatuottajamalli-kehitettiin-jo-2000-luvun-alusssa/783715/>.

³ Kaupunginvaltuusto 18.6.18. OUKA/3332/00.01.00.02/2018, <http://asiakirjat.ouka.fi/ktwebbin/ktproxy2.dll?doctype=3&docid=866459>.

⁴ Kaupunginvaltuusto 18.6.18. OUKA/3366/00.01.00.02/2018, <http://asiakirjat.ouka.fi/ktwebbin/ktproxy2.dll?doctype=3&docid=866461>.

avaava tase ja hallintosääntöön sisällytettävät asiat tuodaan kaupunginvaltuuston päätettäväksi syksyllä 2018.

3.2 Tampere

3.2.1 Nykytila

Tampereen kaupungin kaupunkiympäristö-toimiala jakautuu viiteen palvelualueeseen. Palvelualueet on esitetty kuvassa 3.



Kaupunkiympäristön palvelualue vastuulla on kaupunkisuunnittelu, maankäytön kehittämiseen painottuvat aluekehitysohjelmat, yleisten alueiden suunnittelu, rakennuttaminen ja kunnossapito, liikennesuunnittelu, joukkoliikenne, viranomaispalvelut ja ympäristöpolitiikka.

Tampereella ei ole ns. teknistä toimea, jonka hankinnat voisi jakaa omaan ja ulkoa ostettavaan palveluun. Tilapalvelut ostetaan kaikki Tampereen Tilapalvelut Oy:ltä (in-house yhtiö).

Kuntatekniikan suunnittelua tehdään omassa yksikössä ja noin 75% ostetaan palveluna alan konsulteilta.

Katujen ja puistojen rakentaminen ja kunnossapito jakaantuu seuraavasti:

	Oma tuotanto	Markkinoilta
Rakentaminen	30%	70%
Kunnossapito (käyttö, hoito, pienet korjaukset)	70%	30%

3.2.2 Tampereen Infra liikelaitos

Tilaaaja-tuottajamalli otettiin käyttöön Tampereella vuonna 2007 ja kaupungin sisäinen liikelaitos Tampereen Infra perustettiin 2010. Tampereen Infra tarjoaa kunnossapito- ja rakentamispalveluja, kuljetus- ja korjaamopalveluja sekä paikkatietopalveluja Tampereen kaupungin sisäisille asiakkaille. Tampereen toimintamallia, sisältäen myös tilaaaja-tuottajamallin, on arvioitu laajassa raportissa, joka ilmestyi 2015.⁵

Tampereen Infran liikevaihto vuonna 2017 oli 57,7 miljoonaa euroa ja liikeyljäämä 4,2 miljoonaa euroa, henkilöstömäärä oli samana vuonna 392.

Tampereen Infran tärkeitä asiakkaita ovat Tampereen vesi Liikelaitos, Elinvoiman ja kilpailukyvyyn palvelualue, Tampereen Tilakeskus, Tampereen Sähkölaitoskonserni ja Tampereen kaupunkiliikenne Liikelaitos.

3.2.3 Tampereen Infran uudelleenorganisointi

Vuonna 2015 päätettiin asteittain luopua sisäisestä tilaaaja-tuottajamallista osana Tampereen kaupungin suurempaa toimintamallimuutosta.⁶ Tavoitteeksi asetettiin pormestarin mukaan suoraviivaisempi ja tehokkaampi hallinto.⁷ Alkuperäisenä tavoitteena oli luopua mallista 2017. Suunnitteluyksikkö on jo siirtynyt kaupunkiympäristö-palvelualueeseen Tampereen Infrasta.

Kaupunginvaltuuston linjauksien mukaan ”sisäisen tilaaaja-tuottaja-mallin tilalle luodaan uusi tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta painottava johtamismalli, ja uudet palvelualueet perustetaan kunnan perustehtävien ympärille”.⁸

Kaupunginhallituksen liiketoimintajaosto on vuonna 2017 linjannut, ettei oman palvelutuotannon ulkoistamisvaihtoehtoja selvitetä.⁹ Tampereen Infran organisoimista selvitetään edelleen vuoden 2018 aikana.

Kaupunginhallituksen konsernijaoston tilaamassa selvityksessä¹⁰ vertailut organisointivaihtoehdot ovat:

1. Nykyinen malli
2. Virastomalli
3. Fuusio Tampereen Infra liikelaitos ja Tampereen Tilapalvelut Oy
4. Rakentamis- ja kunnossapitopalvelujen keskittäminen kokonaisvastuumallilla Tampereen Infraan
5. Kaksi erilaista osakeyhtiömallia – Tampereen Tilapalvelut Oy:n toimintojen yhdistäminen osakeyhtiöön tai Tampereen Infran toiminta omana osakeyhtiönä

Jatkoselvitykseen kaupungin konsernijaosto valitsi kaksi toimintatapaa:

1. Tampereen Infran ja Tampereen tilapalvelut Oy:n yhdistäminen, tai
2. Tampereen Infrasta muodostettava erillinen osakeyhtiö

⁵ Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi. Acta nro 257. Pasi Rannisto (toim.). Kuntaliitto 2015.

⁶ Kv 15.6.2015. https://www.tampere.fi/liitteet/t/ib4q8W1XA/KV_15062015_paatostoitintamallin_uudistamisen_paalinjaukset.pdf.

⁷ <https://demokraatti.fi/tampere-luopuu-tilaaaja-tuottaja-mallista-suoraviivaisempi-hallinto-on-tarpeen/>.

⁸ <https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/talous-ja-strategia/toimintamalli.html>.

⁹ Kaupunginhallituksen liiketoimintajaosto käsitteli Tampereen Infra Liikelaitoksen organisointiselvityksen tavoitteet ja suuntaviivat 14.3.2017 § 33.

¹⁰ Selvitys Tampereen Infra liikelaitoksen toiminnan vaihtoehtoisista järjestämistavoista. KPMG:n selvitys 22.05.2018

<http://tampere.cloudnc.fi/download/noname/%7B630bed0f-ce95-4c7b-9d15-4cfd33e93319%7D/2477799>.

Konsernijaosto haluaa myös jatkoselvityksen kaupunkiympäristön palvelualueen ja yhtiön välisestä työnjaosta, rajapinnoista ja sopimusmallista erikseen rakennuttamisen, kunnossapidon ja paikkatietotekniikkaan liittyvän kokonaisuuden osalta. Nykymallissa on kehitettävää ja jatkoselvityksissä nousi esiin Tampereen Infran ja kaupunkiympäristön palvelualueen toimintokohtainen yhdentymisen ja toimintamuodon jatkaminen osakeyhtiömuodossa kokonaisvastuumallin periaattein. Työnjakoon liittyvät muutokset voidaan mahdollisesti toteuttaa palvelusopimukseen perustuen palvelualueen ja yhtiön välillä. Tavoitteena on tehdä päätös uudelleenorganisoinnista syksyllä 2018 ja mahdollistaa organisaatiomuutos alkaen 1.1.2019.¹¹

Tampereen kaupunginhallituksen konsernijaosto päätti esittää kaupunginhallituksen ja edelleen valtuuston päätettäväksi Tampereen Infra Oy:n perustamista.¹² Näin ollen Tampereen Infrasta ollaan muodostamassa erillinen osakeyhtiö. Kyseessä olisi ns. in-house-osakeyhtiö, jonka Tampereen kaupunki omistaa kokonaan.

Aikataulun osalta Tampereella pyritään tekemään tarvittavat päätökset syksyn 2018 aikana ja mahdollistaa yhtiön liiketoiminnan aloitus aikaisintaan 1.1.2019.

¹¹ Kaupunginhallituksen konsernijaosto, kokous 19.6.2018. § 107 Tampereen Infra Liikelaitoksen organisointiselvityksen tilannekatsaus ja jatkovalmistelu. [http://tampere.cloudnc.fi/fi-Toimielimet/Kaupunginhallituksen_konsernijaosto/Kokous_1962018/Tampereen_Infra_Liikelaitoksen_organisoi\(57416\)](http://tampere.cloudnc.fi/fi-Toimielimet/Kaupunginhallituksen_konsernijaosto/Kokous_1962018/Tampereen_Infra_Liikelaitoksen_organisoi(57416)).

¹² Kaupunginhallituksen konsernijaosto, kokous 18.9.2018. § 124 Tampereen Infra Oy:n perustaminen TRE:280/00.01.03/2018. [http://tampere.cloudnc.fi/fi-Toimielimet/Kaupunginhallituksen_konsernijaosto/Kokous_1892018/Tampereen_Infra_Oyn_perustaminen\(61909\)](http://tampere.cloudnc.fi/fi-Toimielimet/Kaupunginhallituksen_konsernijaosto/Kokous_1892018/Tampereen_Infra_Oyn_perustaminen(61909))

3.3 Turku

3.3.1 Nykytila

Turun kaupunkirakentamisen alla on Helsingin kaupunkiympäristön toimialan ja Staran palveluita vastaavia tehtäviä. Turun kaupunkiympäristön palvelualueet on esitetty kuvassa 4.



Kaupunkirakentamisen palvelualue vastaa katujen ja muiden yleisten alueiden toteutussuunnittelusta, rakennuttamisesta ja ylläpidosta sekä kaupungin toimitilojen rakennuttamisesta sekä toimii lainsäädännön mukaisena kadun- ja tienpitäjänä. Se jakaantuu neljään yksikköön, joista

- Kaupunkiympäristön toteutussuunnittelu tekee omana työn jonkin verran toteutussuunnittelua sekä suunnittelun ohjausta.
- Kaupunkiympäristön rakennuttaminen -yksikkö kilpailuttaa urakoitsijat ja palveluntuottajat. Se rakennuttaa kaupungin investointiohjelman mukaisesti katuja, toreja, puistoja, siltoja, viheralueita ja muita yleisten alueiden infrarakenteita.
- Kaupunkiympäristön kunnossapito kilpailuttaa alueiden kunnossapitourakoitsijat ja palveluntuottajat. Yksikkö hoitaa ja pitää kunnossa kaupungin katuja, toreja, puistoja, siltoja, viheralueita ja muita yleisiä alueita.
- Neljäs yksikkö on toimitilojen rakennuttaminen. Yksikkö on osaltaan mukana asiantuntijana hankesuunnitelmien laatimisessa ja osallistuu kaupungin tilainvestointiohjelman tekoon.¹³

Turussa infrapalvelujen tuotannossa on siirrytty liikelaitosmallista kaupungin omistamaan yhtiöön. Haastattelutulosten perusteella kaupunki tuottaa itse jonkun verran katusuunnittelua, yleisten alueiden suunnittelua, mittaustöitä ja rakennesuunnittelua. Poliittisen linjauksen mukaan omaisuuden hallinta on kaupungille tärkeämpää kuin infran tuottaminen, joten kaupungilla on pääasiassa tilaajaorganisaatio.

¹³ <https://www.turku.fi/organisaatio/toimialat/kaupunkiymparistotoimiala/kaupunkirakentaminen>.

Tämänhetkinen osto- ja omien palveluiden jako on suunnilleen seuraavanlainen:

Tehtävä	Omajohtoista	Itse tuotettu	Ulkoa tilattu
Infran rakentaminen	0%	0%	100%
Infran ylläpito	0%	0%	100%
Infran suunnittelu	-	40%	60%
Kairaukset ja mittaukset	-	10%	90%

3.3.2 Liikelaitoksen yhtiöittämis päätös

Turussa aikaisemmin olleet Kiinteistöpalvelu-, Talotoimi-, Viher- ja Kunnallistekniikkaliikelaitosten toiminnot päätettiin yhtiöittää kolmeksi tuottajayhtiöksi vuonna 2009.¹⁴ Viher- ja Kunnallistekniikkaliikelaitoksesta tuli Kuntec Oy ja se on Turun kaupungin kokonaan omistama. Yhtiö aloitti toimintansa vuonna 2012. Yhtiö ei ole in-house asemassa hankintalain kannalta.

Yhtiö on menestynyt hyvin markkinoilla. Vuonna 2017 yhtiön liikevaihto 35 miljoonaa euroa ja liikevoitto 1,2 miljoonaa. Henkilöstöä oli 194.

Yhtiö on kuitenkin ollut vuodesta 2017 uuden edessä, sillä viimeisetkin vanhat puitesopimukset kaupungin kanssa päättyivät ja yhtiö siirtyi kokonaan vapaille markkinoille. Toimitusjohtajan katsauksen mukaan kaudella 2017–2020 yhtiön liikevaihdon ennustetaan kasvavan porrastetusti n. 40 milj. euron tasolle. Yhtiön liikevoittotavoite on asetettu 5-6 %:iin. Tavoitteen mukaan liikevoiton ennustetaan asettuvan n. 2 milj. euroon.¹⁵

Turun omistuksessa on myös Turun seudun rakennustekniikka Oy, joka tuottaa osin samoja palveluita kuin Stara.

¹⁴ Kaupunginvaltuusto 5.10.2009 §220/ Turun kaupungin omistajapolitiikka 2009 - 2013 ohjausasiakirja.

¹⁵ Turun kaupungin toimintasuunnitelma 2017 - 2020. <http://ah.turku.fi/khkon/2016/0923008x/Images/1478502.pdf>.

3.4 Lahti

3.4.1 Nykytila

Lahden kaupungin infrapalvelut jakautuvat viiteen eri palvelualueeseen kaupungin ympäristön toimialan alle. Palvelualueet on esitetty kuvassa 5.



Kaupunkiympäristön toimiala vastaa maankäyttö- ja aluehankkeista, kunnallistekniikasta sekä rakennus- ja ympäristövalvonnasta. Palvelualue tukee myös maakunnallista yhteistyötä kuten kuntien yhteisen joukkoliikenteen ja jätehuollon järjestämistä.

Lahdessa on tällä hetkellä käytössä virastoratkaisu, jossa työt kilpailutetaan. Vuoden 2018 talousarviossa tavoitteena on luoda järjestelmä, jossa kaupunki ohjaa ja johtaa infrahankkeiden toteutusta myös tytäryhtiöiden osalta perustamalla infrarakentamisen johtoryhmän.¹⁶

Kaupunkiympäristön palveluala perustettiin 1.6.2018 (entinen Tekninen ja ympäristötoimiala). Kaikki infrapalvelut ostetaan ulkoa, paitsi vesihuolto (Lahti Aqua) ja energiahuolto (Lahti Energia Oy), jotka ovat 100 % kaupungin omistamia.

Toimialan kustannus per asukas oli vuonna 2016 27€. Vuonna 2017 tavoitteeksi asetettiin 17€ ja vuonna 2018 10€.

Vuoden 2018 määrärahoilla toteutetaan muun muassa seuraavaa:

- uusia väyliä rakennetaan 3,6 km
- keskeneräisiä väyliä rakennetaan valmiiksi 2,7 km
- vanhoja väyliä perusparannetaan 3,7 km
- uusia tunneleita ja siltoja rakennetaan 0 kpl
- uusia puistoja ja leikkialueita rakennetaan 1,5 ha
- vanhoja puistoja ja leikkialueita saneerataan 3 ha
- metsänhakkaut 15 000m³¹⁷

¹⁶ <https://www.lahti.fi/PaatoksentekoSite/strategia-ja-talousSite/Documents/Talousarvio%202018.pdf>.

¹⁷ Lahden talousarvio 2018. <https://www.lahti.fi/PaatoksentekoSite/strategia-ja-talousSite/Documents/Talousarvio%202018.pdf>. S. 69,71.

Kaupunki kuitenkin suunnittelee ja ohjaa joitain hankkeita itse, pääasiassa liikennesuunnittelua. Lisäksi joitain tilapalveluiden isännöinti sekä kiinteistönhoito- ja kunnossapitotehtäviä omana työnä (lähinnä Nastola).

Kaikki ylläpito ja rakentaminen infrapuolella Lahdessa on tilattua ja kilpailutettua. Ylläpitoarviona n. 8 miljoonaa euroa vuodessa. Investoinnit n. 20 miljoonaa euroa vuodessa. Ei omaa tuotantoa.¹⁸

3.4.2 Taustatietoa tilaaja-tuottajamalliratkaisusta

Kuntatekniikkayhtiö "Lahden seudun kuntatekniikka Oy" perustettiin 2009 aiemman liikelaitoksen jatkoksi. Yhtiön osakkaita olivat Lahti, Nastola, Hollola, Orimattila ja Asikkala. Parhaimmillaan yhtiö työllisti noin 185 henkilöä¹⁹. Lahti omisti 65% Lahden seudun kuntatekniikasta.

Yrityksen hallinnossa oli kuitenkin haastattelutietojen perusteella haasteita johtuen siitä, että päätökset piti hyväksyttää monen kunnan elimissä, mikä hidasti päätöksentekoa ja vaikeutti yleensäkin ratkaisuihin pääsemistä. Yrityksen liikevaihto oli toimintavuosina 2012–2016 laskeva ollen aluksi n. 30 miljoonaa euroa ja lopulta vajaa kuusi miljoonaa euroa.

Vuonna 2016 Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy lopetettiin, sillä yhtiö ei menestynyt markkinoilla ja se ajautui konkurssiin. Tavoite oli ollut toimia markkinaehtoisesti 2010 mennessä, mihin ei koskaan päästy. Yhtiön toiminta lopetettiin asteittain ja yhtiön työntekijät pidettiin niin kauan kuin oli sopimuskantaa. Järjestelyä kohtaan esitettiin kritiikkiä.

Alasajon kokonaishinnaksi tuli noin 3,9 miljoonaa euroa²⁰. Jälkihoitona omistajakunnissa kartoitettiin 10–15 avointa työpaikkaa ja yhtiö tuki työntekijöitä uusien työpaikkojen löytämisessä.

¹⁸ Sähköpostihaastattelu 4.9.2018.

¹⁹ <https://www.asiakastieto.fi/yritykset/fi/lahden-seudun-kuntatekniikka-oy/22391719/taloustiedot>.

²⁰ lehtitieto, ESS 2.4.17.

3.5 Jyväskylä

3.5.1 Nykytila

Jyväskylän kaupunkirakennetoimiala jakautuu kolmeen palvelualueeseen kuvan 6 mukaisesti. Lisäksi asiakaspalvelu- ja johdon tuki palvelualueet kuuluvat kaupunkirakenteen sektoriin.



Kaupunkirakennetoimialan tehtäviin kuuluu yleis- ja asemakaavoitus, kaupunkikuvan suunnittelu, kaupungin alueiden hallinta, suunnittelu, rakentaminen ja ylläpito, jäte- ja vesihuollon järjestäminen, asuin- ja yritystonttien tuotanto, myynti ja vuokraus, joukkoliikenteen järjestäminen joukkoliikenneläin mukaisesti, viranomaistehtävät, ympäristönsuojelun edistäminen kunnassa ja eläinlääkintähuollon järjestäminen.

3.5.2 Altek Aluetekniikka liikelaitos

Jyväskylässä toimii Altek Aluetekniikka liikelaitos, joka perustettiin vuonna 2004. Liikelaitos tuottaa kaupungille ja sen tytäryhtiöille samanlaisia palveluita kuin Stara, eli katu- ja viherrakentamispalveluita, alueiden hoito- ja kunnossapitopalveluita, kone- ja kuljetuspalveluita, maa- ja kivainespalveluita sekä mittaus- ja pohjatutkimuspalveluita.

Altekin liikevaihto on noin 19 miljoonaa euroa ja henkilöstö 85 vakinaista (2017). Altek kuuluu kaupunkirakenteen toimialaan (1.5.2015 lähtien). Vuonna 2016 oli esillä, että Altek Aluetekniikan toiminnot siirrettäisiin osaksi Kaupunkirakennetta mahdollisesti 1.1.2018 alkaen.²¹ Aiheesta ei ole päätöksiä, eikä tällainen suunnitelma käynyt enää ilmi haastatteluista. Kaupungininsinööri toimii sekä Liikenne- ja viheralueet palvelualueen johtajana että Altek liikelaitoksen johtajana.

Jyväskylän kaupunki tekee itse jonkin verran suunnittelutyötä, kuten liikenne- ja viheraluesuunnittelua. Maankäytön suunnittelu kaupunki toteuttaa pitkälti itse. Energia- ja vesihuoltopalvelut tuotetaan erillisissä tytäryhtiöissä. Jyväskylän kaupunki omistaa 100 % energiayhtiö Jyväskylän Energia Oy:stä ja 87 % Jyväskylän Seudun Puhdistamo Oy:stä.

Haastattelutietojen perusteella liikelaitos on joustava ja helppo ratkaisu infrapalveluiden tuottamiselle. Jyväskylän kaupungin vuoden 2017 tilinpäätöksessä kuitenkin tunnistetaan Altek liikelaitoksen toimintaan vaikuttavat riskit.²² Huono markkinatilanne aliurakoitsijoiden saatavuuden suhteen ja avainhenkilöiden korvaaminen ennakoimattomissa poissaoloissa sekä erikoiskaluston

²¹ Poliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistaminen Kaupunginjohtajan esitys Tiedonantotilaisuus kaupunginvaltuustossa 3.10.2016 https://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/85899_kj_esitys_20161003.pdf.

²² http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/98244_tp_2017_nettiin.pdf.

riittävyys mainittiin merkittävänä riskeinä. Liikelaitoksen toimintaa valvotaan sisäisellä valvontajärjestelmällä.

3.6 Espoo

3.6.1 Nykytila

Espoon kaupungin tekninen- ja ympäristötoimi on jaettu neljään palvelualueeseen kuvan 7 mukaisesti.



Tilaja-tuottajamalli otettiin käyttöön Espoossa 2011, jolloin Espoon Tekninen keskus tilasi palveluja kaupungin omalta Espoo Kaupunkitekniikka liikelaitokselta. Malli purettiin kaupunginvaltuuston päätöksellä 2015²³ ja siirryttiin takaisin virastomalliin vuoden 2016 alusta. Tilaaajan ja tuottajan toiminnot ovat nykyään samassa tulosityksikössä.

Kaupunkitekniikan keskus, "Kake", aloitti 1.1.2016, jolloin Tekninen keskus ja Espoo Kaupunkitekniikka -liikelaitos yhdistyivät. Etuina nähtiin mm., että johtamisjärjestelmä oli selkeä ja että henkilöstö säilyi. Ratkaisun avulla saatiin myös suuri taloudellinen säästöpotentiaali, sillä tuottavuus parantui kaupungin mukaan 8 miljoonalla eurolla 2016–2017. Tämän luvun todentaminen on kuitenkin hankalaa, sillä yhteismitallisia vertailulukuja ei oikein ole saatavilla.

Haastattelutietojen perusteella kaupunki tilaa töitä avoimilta markkinoilta silloin kun se parantaa laatua ja pienentää kustannuksia. Pääsääntöisesti työllistetään oma työvoima ensin ja suuret monialaiset hankkeet tilataan ulkoa. Kaupungilla on resursseja tuottaa volyymiltään pienempiä hankkeita ja suunnitelmia itse. Näin ollen, erilaiset toteuttamismahdollisuudet ovat käytettävissä ja voidaan joustavasti valita paras toimintatapa. Kaikki kaupunkitekniikan keskuksen toiminta kuuluu samojen yksiköiden alle, eikä jätetty tilaaja-tuottajarakenteita, mikä selkeyttää organisaatiota ja

²³ <http://espoo04.hosting.documenta.fi/kokous/2015362363.PDF>.

parantaa tiedonkulkua. Kaupunkitekniikan keskus vastaa investoinneista, suunnittelusta, rakentamisesta ja infran kunnossapidosta.²⁴

Kaupunkitekniikan keskuksen osalta itse tuotetut ja ulkoa tilatut palvelut jakaantuvat karkeasti seuraavasti:

Tehtävä	Omajohtoista	Itse tuotettu	Ulkoa tilattu
Infran rakentaminen	15%	8%	85%
Infran ylläpito	80%	40%	20%
Infran suunnittelu	-	2%	98%
Kairaukset ja mittaukset	-	30-50%	70-50%

Omajohtoiosessa työssä hyödynnetään pääosin tuntitöinä Espoolle töitä tekeviä aliurakoitsijoita. Esimerkiksi rakentamisessa ei ole lainkaan omia kaivulaitteita.

3.6.2 Kaupunkitekniikka liikelaitoksen uudelleenorganisointi

Kaupunkitekniikka liikelaitos toimi viiden vuoden ajan. Liikelaitoksesta luovuttiin, sillä sen toiminta todettiin haastavaksi, koska saman kaupungin organisaatioissa oli vastakkainasettelua. Tilajapuoli "tiukka tilaaja" ja tuottaja "tiukka urakoitsija" olivat saman talon sisällä. Lisäksi uudelleenjärjestelyn tavoitteena olivat taloudelliset säästöt, sillä liikelaitoksen hinnat eivät olleet kilpailukykyisiä.

Liikelaitoksen kilpailukyky oli aluksi huono, mutta se parani vuosien aikana jonkin verran. Se pysyi kuitenkin kalliimpina kuin muut kilpailijat markkinoilla. Liikelaitoksen jatkaminen ei siis ollut taloudellisesti kannattavaa. Vuonna 2015 tehdyn selvityksen mukaan kaupunki olisi edeltävänä vuonna säästänyt arviolta 4,6 miljoonaa euroa ulkoistamalla kaupunkirakentamisen.²⁵ Haastattelutietojen mukaan tilaaja-tuottajamalli aiheutti päällekkäisyyksiä ja epäselvyyttä ja tarvetta johtamisjärjestelmän selkiyttämiseksi korostettiin.

Uudelleenorganisoinnin tavoitteena oli tuottavuuden kasvattaminen, palvelujen laadun parantaminen ja taloudellisten säästöjen saavuttaminen.

Tarkasteltavat toimintatavat olivat:

1. Peruskaupunkimalli (virastomalli)
2. Tuotantoliikelaitos
3. Kilpailutus ja ulkoistus liikkeenluovutuksena
4. Yhtiöittäminen kaupungin omistamaksi yhtiöksi, joka toimii vapaasti markkinoilla

Julkisuuteen tuli tietoja, joiden mukaan asian valmistelussa olisi selvitetty tarkemmin vain ulkoistamisvaihtoehtoja,²⁶ mutta lopulta, selvitysten ja poliittisten linjausten kautta päädyttiin virastoratkaisuun.

²⁴ Perustuu haastatteluun Harri Tanska 21.6.2018.

²⁵ <http://espooprodfi.oncloudos.com/kokous/2015332789-3-7.PDF>.

²⁶ Mm. Helsingin Sanomat 28.10.2014 / Kimmo Oksanen.

3.7 Vantaa

3.7.1 Nykytila

Vantaan kaupungin maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimiala jakautuu kuuteen palvelualueeseen. Palvelualueet on esitetty kuvassa 8.



Kuntatekniikan keskus tuottaa samankaltaisia palveluita kuten Stara, paitsi mittaustöitä, jotka Vantaan Kiinteistöt ja asuminen – yksikkö toteuttaa. Toimialaan kuuluu katujen ja vihervarustuksen rakentaminen ja ylläpito. Kuntatekniikan keskus laatii myös suunnitelmia. Investoinnit ja ylläpitotyöt toteutetaan omin voimin tai teetetään urakoitsijoilla.

Tämänhetkinen osto- ja omien palveluiden jako on seuraavanlainen: suunnittelu, rakennuttaminen ja kunnossapito kaupungilla. Verrattuna Helsinkiin, paljon tehdään itse. Puisto- ja vihervarustuksesta n. 40 % suunniteltu itse. Suuremmat tilatitään. Vantaalla on säilytetty omaa suunnittelua, koska se mahdollistaa ketterän reagoimisen muutoksiin.

Tilakeskuksessa, joka hoitaa toimitilapalvelut, on tilaajaorganisaatio. Vantaalla ei sen osalta itse suunnitella eikä ole myöskään kunnossapitoa. Nämä toimet yhtiöitettiin Vantti Oy:öön. Vantti on Vantaan kaupungin omistama yhtiö, joka tuottaa ateria-, puhtaus-, kiinteistö- sekä aula- ja turvapalveluja Vantaan kaupungille. Vantti perustettiin 1.1.2012 ja siinä työskentelee n. 970 henkilöä. Liikevaihto vuonna 2017 oli noin 47 miljoonaa euroa. Vantti toimii in-house -periaatteella.²⁷

Vantaa on myös osa HSY:n toiminta-alueita. Silti sillä on myös omaa suunnittelua ja vesihuoltoverkostojen rakentamista.

Hankerakentaminen rakentaa katualueita ja puistoalueita. Isommat hankkeet ostetaan ulkoa.

²⁷ http://www.vantti.fi/tietoa_yhtiosta.

3.7.2 Tilaaja-tuottajamallikokeilu

Vantaalla siirryttiin 2000-luvun alussa tilaaja-tuottajamalliin. Kaupungilla oli kuitenkin vähän henkilökuntaa ja malli vei paljon aikaa raportointiin ja hallinnollisiin tehtäviin haastattelutietojen mukaan. Siitä ei kuitenkaan koettu koituvan merkittävää taloudellista hyötyä. Näin ollen Vantaalla palattiin takaisin virastoratkaisuun noin kolmen vuoden jälkeen. Kaupunki tekee itse suunnittelua, rakennuttamista ja kunnossapitoa, suuremmat suunnittelu- ja rakennushankkeet kilpailutetaan.²⁸

²⁸ Haastattelutiedot.

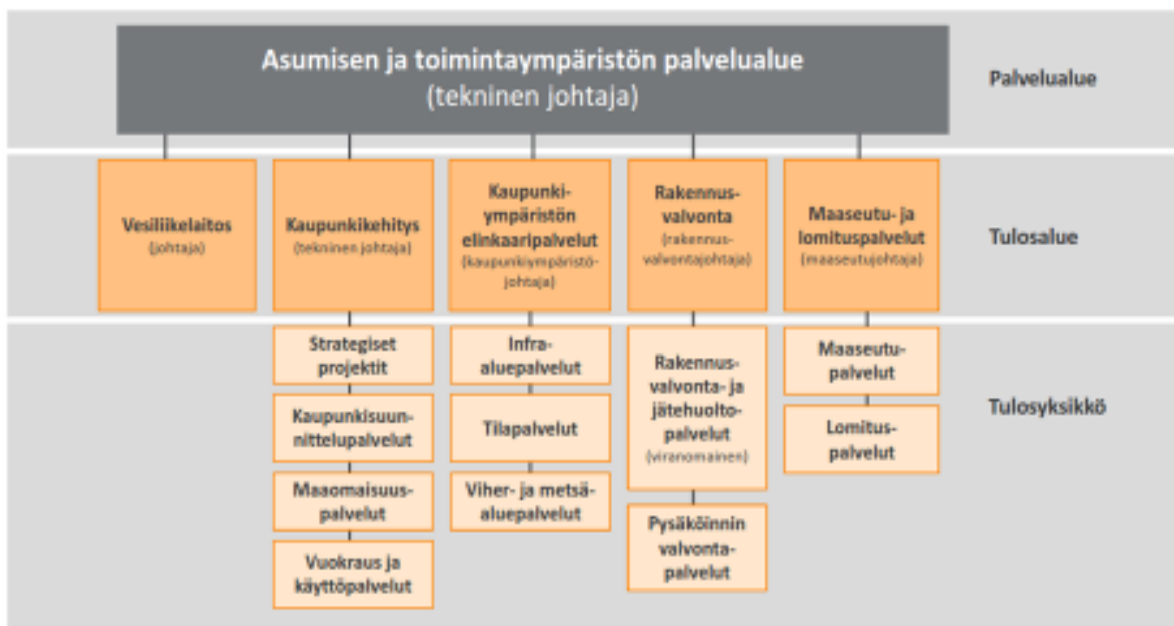
3.8 Mikkeli

3.8.1 Nykytila

Mikkelissä teknisten palveluiden järjestäminen on kulkenut omasta toiminnasta yhteisyrityksen kautta palveluiden ostoon ulkoa. Mikkeli perusti kilpailutuksen jälkeen yhteisyrityksen YIT Kuntatekniikka Oy YIT Rakennus Oy:n kanssa 2008. Kaupunki omisti yrityksestä 60% ja YIT 40%. Yhteisyritys rakentui osissa ja kaupunki möi myös omistuksensa osissa pois.

Yhteisyrityksen taustalla oli poliittinen pelko suoraa ulkoistusta kohtaan²⁹. Yhteisyritys toimi voitollisesti lukuun ottamatta yhtä vuotta, mutta sen hallinnoinnissa oli haasteita. Lisäksi muut alueelliset yritykset kokivat kilpailun yhteistyöyrityksen kanssa epäreiluksi. Lopulta Mikkeli päätyi myymään omistuksensa YIT:lle.

Tällä hetkellä Mikkelissä tekninen toimi muuttui asumisen ja toimintaympäristön palvelualueeksi 1.6.2017. Palvelualueet on esitetty kuvassa 9.³⁰



Palveluiden järjestäminen rakentui vielä 2017 ostopalveluiden varaan (ulkoistaminen)³¹, mutta vuoden 2018 käyttösuunnitelmassa todetaan, että "Ostopalvelua voidaan käyttää resurssi- ja osaamistarpeen tasaamiseen. Kaupungin palvelualueella on lukuisia viranomaistehtäviä, joiden hoitamista ei voida ulkoistaa. Omia resursseja tarvitaan ostopalveluiden toteuttaman työn tilaamiseen sekä ohjaamiseen. Oman toiminnan ja palveluiden rajapinnan kohtaa tarkastellaan säännöllisesti."³²

²⁹ YIT Kuntatekniikan toimitusjohtaja Kari Piispanen Länsi-Savon haastattelussa. LS 25.2.2017.

<https://lansi-savo.fi/uutiset/lahella/eb60ef7b-605c-40da-9b03-b8c3946b1ff3> .

³⁰ <https://www.mikkeli.fi/sisalto/tietoja-mikkelista/organisaatio/toimialat/asumisen-ja-toimintaympariston-palvelualue>.

³¹ Mikkelin kaupunki. Tekninen lautakunta. Käyttösuunnitelma 2017. <https://mikkeli.cloudnc.fi/download/noname/%7Ba69e3f0e-1ca1-435a-a8ba-71ccb9e9ee7%7D/18283>.

³² Kaupunkiympäristölautakunta, kokous 30.1.2018. § 14 Käyttösuunnitelma 2018, Kaupunkiympäristölautakunta <https://mikkeli.cloudnc.fi/download/noname/%7B55d4d5d6-f167-4bbb-bb24-3d1b6d6df7b%7D/61679>.

4. TEKNISEN TOIMEN JÄRJESTÄMISEN VAIHTOEHTOJA JA NIIDEN ARVIOINTIA

4.1 Johdanto

Kuntalain mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Käytännössä järjestämis- ja tuottamistapoja on monia. Niistä teknisen toimen järjestämisessä yleisimmin käytetyt käsitellään alla. Usein käytössä on myös jossain määrin ”hybridiratkaisu”, eli yhdistetty malli. Ostotoimi tai palvelujen tilaaminen ja hankkiminen on yleensä pidetty kaupungin omissa käsissä, mutta tuotannon järjestäminen vaihtelee.

Tilaaaja-tuottajamallin käyttäminen on mahdollista sekä oman tuotannon kautta eriytetyillä yksiköillä tai myös ulkoa hankittuihin ostopalveluihin. Jokaiseen malliin ja niiden yhdistelmiin liittyy omia rajoitteita ja heikkouksia, mutta myös etuja ja hyötyjä. Alla pyritään esittelemään kuhunkin malliin liittyviä erityispiirteitä ja huomioon otettavia asioita ja käymään läpi toimintamallien hyötyjä, haittoja, riskejä sekä kokemuksia malleista.

4.2 Virastoratkaisu

Perinteinen tapa hoitaa kunnan tehtäviä on järjestää ne viraston kautta. Tämä malli on käytössä käsitellyistä kaupungeista Espoossa ja Vantaalla. On kuitenkin huomattava, että käytännössä virastomalli voi tarkoittaa sitä, että vain osto-organisaatio on virastossa ja palvelut tuotetaan ulkopuolisten toimesta. Usein oma tuotanto on myös keskittynyt tiettyihin toimiin. Esimerkiksi Espoossa puistojen ylläpito tehdään viraston kautta omana työnä, mutta suunnittelutyö ostetaan suureksi osaksi ulkoa.

Positiivisina puolina ainakin Espoossa nähtiin mm. se, että johtamisen järjestelmät ovat tutut ja toimivat, eikä aikaa kulu turhaan byrokraatiaan. Toiminta suunnitellaan, järjestetään ja toteutetaan samassa tulosyksikössä ja johtamisjärjestelmä on selkeä. Malli koettiin myös joustavaksi, kaupunki voi toteuttaa pienemmät hankkeet itse ja ostaa vaativimmat monialaiset palvelut ulkoa. Virastoratkaisu ei luonnollisesti mahdollista tuottoja, sillä palveluita ei myydä ulkopuolelle pois lukien erinäisten lupien ja vastaavien maksut.

4.3 Oma tuotanto liikelaitoksen kautta

Liikelaitos on kuntalain 9 luvun 65§:n mukainen kunnan tai kuntayhtymän perustama yksikkö, joka hoitaa tehtävänsä liiketaloudellisten periaatteiden mukaan. Kunnallinen liikelaitos toimii kunnan tai kuntayhtymän osana.

Liikelaitos ei voi toimia markkinoilla kilpailutilanteessa. Tämä perustuu vuonna 2007 annettuun Euroopan yhteisön komission päätökseen³³, jossa kehoitettiin Suomea muuttamaan kunnallisten liikelaitosten (silloista) tilannetta ja esitettiin, että kilpailutilanteessa toimivat kunnalliset liikelaitokset tulisi yhtiöittää. Tästä, sittemmin kuntalain 126§:ssä säädetyistä, yhtiöittämisestä on kuitenkin poikkeuksia muiden muassa silloin, kun toiminta kilpailutilanteessa on vähäistä, kun toiminta perustuu nimenomaisesti lakiin tai kun kunta tuottaa palveluita tytäryhteisölleen. Kuntien tuli vuoden 2014 loppuun mennessä tarkastella, mitkä toiminnot tulisi yhtiöittää.

³³ N:o C 7/2006.

Liikelaitokselta on yleensä mahdollista ostaa sidosyksikköhankinnoin, mikä mahdollistaa joustavan ja kevyen hankintamenettelyn. Haastattelutulosten perusteella liikelaitos nähtiin joustavana ja helppona palveluntuotantotapana. Vastakkainasettelu kaupungin sisällä koettiin kuitenkin ongelmana Espoossa. Haastatteluissa ilmeni myös, että liikelaitosten hintataso ei ole ollut kilpailukykyinen vapailla markkinoilla toimivien palvelutuottajien kanssa.

4.4 Kunnan omistama (osake)yhtiö

Se, että kunta omistaa osakeyhtiön, ei vaikuta yhtiöön suoraan. Kunnan täysin omistama osakeyhtiö voi siis toimia markkinoilla kuten mikä tahansa muukin osakeyhtiö. Jos kunta haluaa kuitenkin hyötyä hankintalain mahdollistamista sidosyksikköhankinnoista omistamastaan yhtiöstä, yrityksen tulee huomioida rajoitukset myynnissä ulkopuolelle. Ks. alla kohta 4.4.1.

Jos sidosyksikköhankinnat taas eivät ole olennaisia ja yhtiön alalla on markkina, jossa se voi myydä palveluita myös muille kuin omistajalleen, mahdollistaa yhtiömuotoinen toiminta myös voiton tekemisen. Voitto voidaan sitten tulouttaa omistajille ja näin saada myös rahallista hyötyä järjestelystä.

Yhtiöittämistä vastaan on esitetty kritiikkiä mm. johtuen siitä, että kunnan tehtävistä päättäminen "häviää" demokraattisesti valituilta kunnalliselimiltä yhtiön hallitukselle ja toimivaan johtoon, jonne ei saada yhtä laaja-alaista edustusta kuin mitä esimerkiksi kaupunginvaltuustossa on. Toisaalta juuri tämä mahdollistaa tehokkaamman päätöksenteon.

Kunnalla on kuitenkin mahdollisuus vaikuttaa omistamiensa yritysten toimintaan monella tapaa. Kuntalain mukaan kunnallisvaltuusto päättää omistajapolitiikasta, omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Kunnanhallitus taas vastaa kunnan toiminnan omistajaohjauksesta. Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus.

Turussa Viher- ja Kunnallistekniikkaliikelaitokset yhtiöitettiin vuonna 2012 ja Kuntec Oy perustettiin. Haastattelutietojen perusteella yhtiöittäminen on johtanut halvempiin palveluihin ja markkinoiden avautuessa alalle on tullut lisää toimijoita mikä osaltaan on parantanut palveluiden hinta-laatusuhdetta. Yhtiöittämisen myötä kaupungista on muodostunut puhdas tilaajaorganisaatio, mikä on vaatinut kaupungilta uudenlaisia resursseja, esimerkiksi kilpailutusten toteuttamiseksi ja sopimusten laadintaa varten. Toimintamalliin liittyviä riskejä olivat haastattelun perusteella markkinatilanteen ylikuumentuminen ja se, ettei kaupunki saisi tarpeeksi tarjouksia. Myös resurssien puute, varsinkin infrarakentamisen tekijöistä, nostettiin esiin keskeisenä riskinä.

4.4.1 In-House yhtiö

In-House yhtiö, eli sidosyksikkö, tarkoittaa yhtiötä (yleensä osakeyhtiömuotoista), joka on hankintalain (1397/2016) 2 luvun 15§:n mukaan:

- 1) Muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö; ja
- 2) Johon hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa (eli käytännössä omistaa); ja
- 3) Joka saa harjoittaa liiketoimintaa vain rajoitetusti muiden kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

Hankintalakia ei sovelleta tällaiseen sidosyksikköön, joten palveluiden ostaminen siltä onnistuu kilpailuttamatta.

Viime aikoina julkisuudessa on esiintynyt kritiikkiä in-house yhtiöitä kohtaan. Perusajatuksena on ollut, että järjestelyllä pyritään vain hankintalain kiertämiseen.³⁴

Osakeyhtiö ei myöskään yleensä ole julkisuuslain piirissä, joten tiedonsaanti sen päätöksistä on hyvä miettiä omistajaohjauksen kautta kuntalaisille riittävälle tasolle. Esimerkiksi Turussa asiaa on kommentoitu omistajapolitiikassa seuraavasti: *"Konsernin omistajaohjaus perustuu avoimuuteen ja vuorovaikutukseen. Tämä koskee muun muassa julkisuusperiaatteiden noudattamista yhteisöjen ja kaupungin emon tilinpäätöksessä esitettävien asioiden osalta sekä jatkuvaa vuorovaikutusta ja keskustelua emon ja yhteisön välillä erikseen määriteltyjen merkittävien omistajan ennakkonäkemyistä vaativien linjausten osalta."*³⁵

4.5 Kunnan ja yksityisen yhteisyritys

Kunnan ja yksityisen yhteisyritys ei poikkea muusta osakeyhtiöstä. Kunnan ja yksityisen yhdessä omistama osakeyhtiö on ollut käytössä Mikkelissä. Siellä yhteisyrityksen syyksi on mainittu ainakin se, että suora ulkoistus olisi ollut poliittisesti liian hankala paikka. Haasteina voivat olla toimintakulttuurien erilaisuus ja se, että kunnan tavoitteisiin sitoutuvan yhteistyökumppanin löytäminen ei välttämättä ole yksinkertaista. Kunnan ja yksityisen omistama yritys ei voi olla in-house -asemassa, eli siltä on ostettava palveluita normaalin hankintalain mukaisen kilpailuttamisen kautta.

4.6 Ulkoistaminen (yksityinen yritys)

Palveluiden osto kunnan ulkopuoliselta yksityiseltä toimijalta mahdollistaa, ainakin markkinatilanteen niin salliessa, tehokkaan kilpailuttamisen ja tästä aiheutuvan kustannussäästön sekä tarkkarajaisen laadun. Toisaalta, vaikean markkinan tilanteessa ja omien palveluntuottajien puuttuessa, joudutaan maksamaan mahdollisesti ylikuumentuneita hintoja tai ei saada palvelulle tuottajaa lainkaan. Voi myös pohtia, onko yhtiöittäminen järkevää, mikäli kunta/kaupunki on ainoa tilaaja. Saavutetaanko silloin etuja verrattuna muuhun organisointimalliin?

Palvelusopimusten osalta ongelmia voi tulla, mikäli palvelun sisältöä ja laatuvaatimuksia ei ole määritelty riittävän tarkasti tai ymmärretty samalla tapaa sopijapuolten kesken, tai jos sopimus ei mahdollista tarvittavia muutoksia riittävässä aikataulussa. Mahdolliset poikkeustilanteet tulisi pystyä ennakoimaan huomattavan aikaisin ja kirjaamaan jo sopimusvaiheessa, mikä on vaikeaa. Ostajan ammattitaito korostuu ulkoistamisratkaisuisissa vielä entisestään, kun asioista ei voida sopia sisäisesti suoraan.

Monet vertailukaupungeista (Espoo, Turku, Lahti ja Vantaa) ostavat suuren osan infrapalveluista ulkoa ja tavoitteena on lisätä vapailta markkinoilta ostettujen palvelujen määrää. Monet kaupungit myös korostivat tarvetta osaamisesta koskien sopimusten laadintaa ja kilpailutusten suorittamista, mikä on uudenlainen haaste kaupungeille, jotka ovat siirtyneet liikelaitosmallista.

³⁴ Mm. <https://www.yrittajat.fi/blogit/kiertavatko-kunnat-kilpailutusta-laittomasti> ; <https://yle.fi/uutiset/3-9386566> ; <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/kuntien-osakeyhtiolla-on-myo-pimea-puoli/z8iBUfhn> .

³⁵ Turun kaupungin Omistajapolitiikka 2016 – 2020. http://ah.turku.fi/kv/2016/1212013x/3477659.htm#_Toc462313682 .

4.7 Isäntäkuntamalli ja Kuntayhtymä – yhteistoiminta-alueet

Kunnallisen palvelutuotannon järjestämismuoto, jossa isäntäkunta, kuntayhtymä tai näiden liikelaitos tuottaa palveluita sopimus- tai jäsenkunnille. Mallia käytetään etenkin jätehuollossa ja opetus- ja sosiaali- ja terveystalveissa. Malli ei ole käytössä teknisen toimen osalta tarkastelluissa kaupungeissa.

4.8 Helsingin tämänhetkinen malli

Helsingin Stara on järjestetty tällä hetkellä liikelaitokseksi, jonka suurimpana tilaajana toimii kaupunkiympäristön toimiala. Stara tuottaa palveluita myös muille, mm. Helsingin seudun ympäristöpalvelut kuntayhtymä HSY:lle, muille kaupungin virastoille ja laitoksille kuin kaupunkiympäristön toimialalle sekä HKL:lle. Stara toimii myös tilaajana ja ostaa palveluita yksityisiltä tuottajilta.

5. PÄÄTELMÄT JA JATKOSELVITYSEHDOTUKSET

5.1 Yleistä

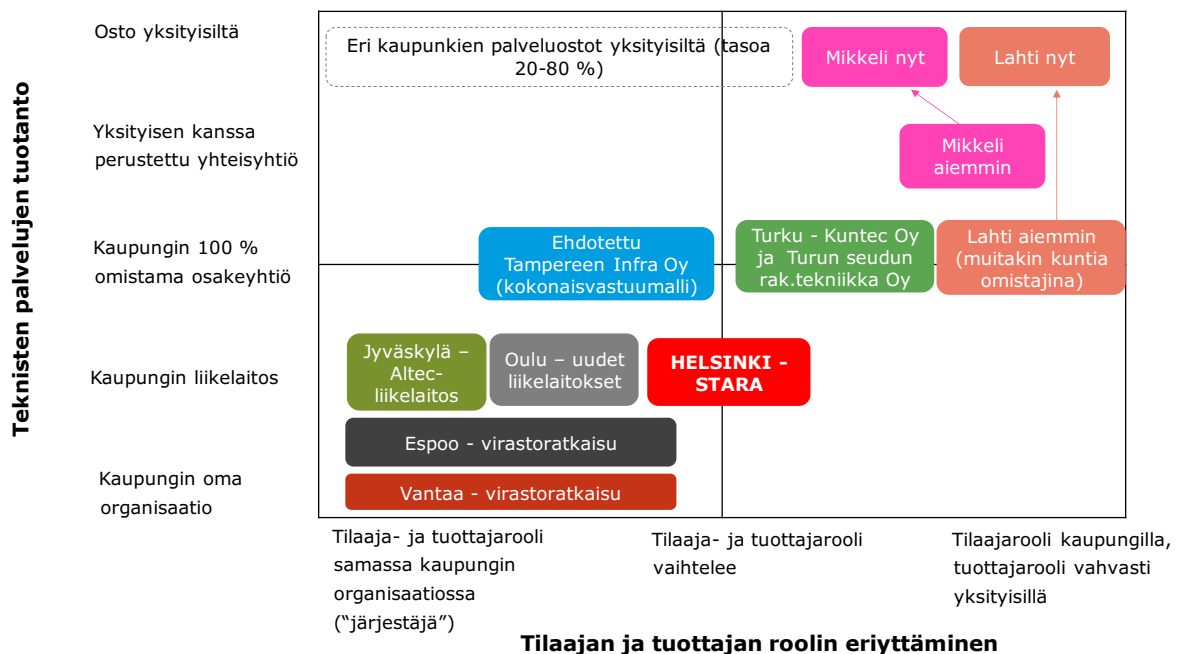
Tämän selvityksen tekemisessä haasteelliseksi muodostui vertailukelpoisten tietojen löytäminen. Vaikka kustakin kaupungista löytyi hyvin ja monipuolisesti tietoja vuosikertomuksista, talousarvioista sekä haastattelujen kautta, eivät kaupungit tilastoi ja luokittele tai raportoi asioita yhteismitallisesti.

Voidaan todeta, että teknisen toimen järjestämisen vaihtoehtoja on monia, ja usein nimitys saattaa vaikuttaa siltä, että jokin järjestämistapa eroaa toisesta enemmän, kuin mitä todellisuudessa tapahtuu. Eri nimikkeiden alla toimintaa järjestetään myös samankaltaisin tavoin, eikä mikään tietty malli suoraan näytä ylivoimaiselta verrattuna muihin.

Seuraavassa kaaviossa (kuva 10) on kuvattu pääpiirteittäisenä yhteenvedona tarkasteltujen kaupunkien ratkaisuja. Viimeaikojen kehityksessä on nähtävissä kolme suuntaa:

- virastomallin vahvistaminen eli liike kohti kaavion vasenta alanurkkaa (Espoo, Vantaa)
- siirtyminen yksityiseen palvelutuotantoon eli liike kohti oikeaa ylänurkkaa (Lahti, Mikkeli)
- olemassa olevan kaupungin liikelaitoksen tai yhtiön roolin vahvistaminen ja samalla muiden teknisen toimialan järjestelyjen teko (Oulu, Tampere)

Yhtä selkeää kehitystrendiä ei ole siis tunnistettavissa, vaan kehitysprosessissa on kaupunkikohtaisesti arvioitu teknisten palvelujen kokonaisuutta.



Toimivimman järjestämisimuodon valitsemiseen vaikuttavat muiden muassa kunnan sijainti, suuruus, tarjoajatilanne markkinoilla (kuten myös myynnin mahdollisuudet) sekä alueen

erityispiirteet, kuten poikkeustilojen mahdollisuus. Poliittisen tahdon merkitys palveluiden järjestämistavassa on luonnollisesti suuri, kun puhutaan kuntien ja kaupunkien toiminnasta.

5.2 Helsingin ja Staran erityispiirteet

Helsingin tilanne on Suomen mittakaavassa poikkeuksellinen, onhan mm. asukasmäärä ja väestötiheys omassa luokassaan. Muiden kaupunkien mallit eivät ole suoraan verrattavissa Helsingin tilanteeseen, sillä Staran toimintavolyymit, liikevaihto ja henkilöstö ovat moninkertaiset verrattuna muihin Suomen suuriin kaupunkiin. Pääkaupunkiin liittyy aina myös tästä asemasta johtuvia erityispiirteitä. Helsingin sijainnista johtuen joudutaan pohtimaan myös mm. merialueiden suuronnettomuustorjuntamahdollisuuksia.

Näistä syistä johtuen voisi olla hyödyllistä etsiä vertailukohteita myös naapurimaiden tai muiden Euroopan maiden vastaavankokoisista kaupungeista.

On huomioitava, että kaupungin tai kunnan koko ei sinänsä poista mitään järjestämisvaihtoehtoa tai myöskään tee jostain vaihtoehdosta ylivertaista, vaan asian ratkaisemiseen vaikuttavat yllä todetusti monet seikat.

5.3 Suositukset ja tulevat toimet

Tämän selvityksen väliraporttikeskustelussa nousi esiin ajatus Suomen suurten kaupunkien teknisen toimen tilaajien ja tuottajien yhteisestä workshop-päivästä, jossa muutossuunnista ja ratkaisuvaihtoehdoista voitaisiin keskustella vapaamuotoisesti. Kuntien ja kaupunkien palveluiden järjestämisen muodot ovat vahvassa murroksessa monin paikoin.

Lisäksi olisi hyödyllistä selvittää Suomen lähialueilta, löytyykö jostain paremmin vertailukelpoista kaupunkia, jonka järjestämismalliin Staraa voitaisiin peilata.

Ennen kaikkea haastatteluissa ja muissa materiaaleissa korostuu teknisen toimialan johtamisen tärkeys. Oli kyse sitten osto/hankintatoiminnasta tai viraston organisoinnista, tärkeintä on, että on olemassa selvä visio siitä, mitä halutaan tehdä. Teknisen toimen järjestämismallin ja johtamisjärjestelmän tulee olla selkeät, sisältää selkeät mitattavat tavoitteet ja mahdollistaa näihin tavoitteisiin pääsy.

Kun Staran organisointia selvitetään edelleen, tulee huomioida ainakin kunkin ratkaisuvaihtoehdon vaikutukset henkilöstöön, kaupungin kannalta palveluiden ostamisen helppouteen ja toisaalta tulevan yksikön palveluiden myymisen mahdollisuuksiin ulkopuolisille. Mikäli harkitaan yhtiöittämistä ja kilpaillulla markkinalla toimimista, on markkinatilanteen arvioiminen myös merkittävässä osassa. Myös toiminnan kehitystrendit tulee huomioida: onko esimerkiksi näkyvissä, että automaation ja digitalisaation myötä tarvitaan uutta osaamista tai muuttuvatko eri toimintojen volyymit kehityksen myötä.

LIITE 1 MUUT LÄHTEET JA TAUSTAMATERIAALI

Muut lähteet ja taustamateriaali
Komulainen, Mikko: Ulkoistaminen kunnissa. Suomen Kuntaliitto 2010. http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/komulainen_acta222ebook.pdf
Lammassaari Timo, Muutos kuntaorganisaatiossa - tapaustutkimus erään kunnan teknisestä toimialasta. Yliopistopaino 2014. http://www.doria.fi/handle/10024/96541
Turun kaupungin tarkastuslautakunta. Tuottajaliikelaitosten yhtiöittäminen. 21.11.2011 http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//2011_tuottajaliikelaitosten_yhtiointtaminen.pdf
Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisu – 40/2015 https://valtioneuvosto.fi/documents/10623/1083563/Kuntien+itsehallinnolliset+teht%C3%A4v%C3%A4t+ja+niiden+laajuus+%28raportti%29/faede779-17c3-4971-8feb-629f70545c2c/Kuntien+itsehallinnolliset+teht%C3%A4v%C3%A4t+ja+niiden+laajuus+%28raportti%29.pdf
https://kuntatekniikka.fi/2015/09/16/lahden-seudun-kuntatekniikka-oy-n-vaikeudet-jatkuvat/
Kaupunkien internetsivut
Pasi Rannisto (toim.). Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi. Acta nro 257. Kuntaliitto 2015.
Loppuraportti: selvitys YIT Kuntatekniikka Oy:n yhteisyritysmallin toimivuudesta eri osapuolten kannalta. Ramboll 2018. (ei julkinen)
Kaupunkipalveluiden kustannusrakenne, Kuntaliitto https://www.localfinland.fi/kustannusrakenne