

Hanna Kemppainen, Hanne Lindqvist,
Matti Sahlberg & Paavo Taipale

Kuntainfran palveluiden tuotantotavat

Kysely-yhteenveto suurempien
kaupunkien kuntainfran tuotantotavoista



TEKIJÄT:

Hanna Kemppainen

Hanne Lindqvist

Matti Sahlberg

Paavo Taipale

ISBN 978-952-293-674-5 (pdf)

© Suomen Kuntaliitto ja kirjoittajat

Helsinki 2019

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14, 00530 Helsinki

PL 200, 00101 Helsinki

Puh. 09 7711

www.kuntaliitto.fi

Sisältö

Tiivistelmä.....	4
1 Johdanto.....	6
1.1 Tausta	6
1.2 Tavoitteet.....	7
1.3 Toteutus.....	7
1.4 Määritelmät	7
2 Kuntainfran organisoituminen.....	8
2.1 Kuntainfran organisointitavat	8
2.1.1 Virasto-organisaatio.....	8
2.1.2 Tilaaaja-tuottajamalli	8
2.1.3 Kunnan liikelaitos	8
2.1.4 Kunnan omistama osakeyhtiö.....	9
2.2 Kuntainfran organisaatiomallit kunnissa	9
2.3 Kokemuksia kuntainfran organisaatiomalleista.....	10
2.3.1 Virasto-organisaatio.....	10
2.3.2 Sisäinen tilaaaja-tuottajamalli.....	10
2.3.3 Kunnan liikelaitos ja kunnan omistama osakeyhtiö	11
2.3.4 Ulkoinen tilaaaja-tuottajamalli.....	11
2.3.5 Useita erilaisia organisaatiomalleja	11
2.4 Kuntainfran organisaatiomallin muutokset	11
2.4.1 Organisaatiomallin muuttaminen tulevaisuudessa	13
2.5 Oman tuotannon tarpeellisuus.....	14
3 Kunnan katu- ja viherrakentamisen sekä kunnossapitotöiden kilpailuttaminen.....	16
3.1 Kilpailutuksen edut ja tulevaisuuden näkymät	16
3.2 Katurakentamisen kilpailutus.....	17
3.3 Viherrakentamisen kilpailutus.....	18
3.4 Kunnan kunnossapitotöiden kilpailuttaminen.....	18
4 Katu- ja puistosuunnittelu.....	20
5 Kuntien välinen yhteistyö rakennusinvestoinneissa ja kunnossapitohankkeissa	21
6 Käytetyt urakkamuodot	23
6.1 Katutuotanto	24
6.2 Puistot / viheralueet	25
7 Johtopäätökset.....	27
7.1 Käytössä olevat tuotantotavat ja niiden edut ja haitat	27
7.2 Kuntainfran tuotantotapojen muutokset.....	28
7.3 Suunnittelu- ja rakennushankkeiden sekä kunnossapitotöiden kilpailuttaminen.....	29
7.4 Yhteistyö muiden kuntien kanssa.....	30

Tiivistelmä

Kuntainfran palveluiden tuotantotavat on ollut kestokeskustelunaihe infra-alan toimijoiden keskuudessa kuluvalle vuosituotannolla. Tuotantotavat ovat muuttuneet joissakin kunnissa useampaan kertaan, usein askel kerrallaan omasta virasto-organisaatiosta osittain tai kokonaan markkinoilta hankittaviin palveluihin. Toisinaan kehitys on pysähtynyt pitkäksi aikaa ja joskus on otettu askeleita myös taaksepäin, kun uusi toimintatapa ei ole täyttänyt palvelun laadulle tai kustannuksille asetettuja odotuksia.

Tässä selvityksessä tarkasteltiin 21 ns. KEHTO-kaupungin kuntainfran tuotantotapoja ja tehtäviin käytettyä rahoitusta vuonna 2016. Havainnot perustuvat näistä tehtävistä vastaaville kaupunkien johtaville viranhaltijoille lähetettyyn verkkokyselyyn ja niistä saatuihin vastauksiin.

Tavoitteena oli saada selville kuntainfran investointeihin ja kunnossapitoon käytetty rahoitus sekä kartoittaa viimeisten noin kymmenen vuoden aikana toimialan palvelutuotantotavoissa tapahtuneita muutoksia. Kuntainfralla tarkoitetaan tässä raportissa vain katuja, puistoja ja muita kuntien ylläpitämiä yleisiä alueita. KEHTO-kaupungit käyttivät katujen ja yleisten alueiden sekä viheralueiden uusinvestointeihin vuonna 2016 yhteensä noin 500 miljoonaa euroa. Kunnossapitoon käytettiin vastaavasti vajaat 300 miljoonaa euroa.

Perinteinen virasto-organisaatio oli edelleen tavalla tai toisella käytössä myös palvelutuotannossa puolella kyselyn kohdekaupungeista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki kuntainfran palvelut tuotettaisiin omana työnä, vaan oman työn osuus vaihteli. Sisäinen tilaaja-tuottajamalli nähtiin tyypillisesti välivaiheena kohti ainakin osittain markkinaehtoista palvelutuotantoa. Usein siitä oli siirrytty liikelaitokseen, joka tarjoaa enemmän joustavuutta resurssien käyttöön. Se koettiin käyttökelpoiseksi erityisesti hankkeissa, joissa tarjouskilpailulle olisi ollut niukasti aikaa. Kaikissa kuntaorganisaatioon perustuvissa toimintatavoissa koettiin usein haasteeksi muun muassa oman tuotanto-organisaation valvonta ja kustannusten hallinta.

Muutamit kaupungit ovat luopuneet omasta palvelutuotannosta kokonaan. Kyselyn toteutusajankohdan kovin monessa kunnassa ei ollut käynnissä tai suunnitteilla merkittäviä muutoksia palvelujen tuotantotapaan. Oma tuotanto (suppeana tai laajempaan) piti tarpeellisenä edelleen 76 % vastaajista. Tämä lienee jossain määrin yllättävää, kun samaan aikaan kuitenkin palvelujen hankinta avoimilta markkinoilta lisääntyy jatkuvasti.

Erityisesti katurakentamisessa arvioitiin saadun hyötyjä hankkimalla palveluja markkinoilta. Näin arvioi 95 % vastaajista, kun vastaava osuus viherrakentamisen osalta oli 67 % ja kunnossapitotöiden osalta 81 %. Viherrakentamisessa oman työn osuus nähtiin tulevaisuudessakin katurakentamista ja kunnossapitoa suurempaan. Katurakentamisen urakoista on markkinoille avattu vastaajakaupungeissa 25–100 %, viherrakentamisessa ja kunnossapidossa osuus vaihteli nollostasataan prosenttiin. Kunnossapitotöissä tyypillisen palvelusopimusten pituus oli 3–5 vuotta.

Kyselyyn vastanneista kaupungeista runsaat puolet oli tehnyt kuntainfranhankkeissa yhteistyötä naapurikuntien kanssa. Yhteistyön määrä vaihtelee runsaasti. Yhteistyökohteista esille nousivat muun muassa päällystystyöt ja ajoratamaalaukset, materiaalihankinnat sekä liikennevalojen kunnossapito. Yhteistyötä koettiin haittaavan toisistaan poikkeavat toimintatavat ja päätöksenteon kankeus.

Käytetyin urakkamuoto kuntainfran tuotannossa oli kokonaisurakka, jota käytti katurakentamisessa 67 % vastaajakaupungeista ja viherrakentamisessa 47 % vastaajakaupungeista. Omajohtoisena tuotantona katuinfraa rakennutti 29 % ja viherinfraa 45 % kaupungeista. Jaettua urakkaa käytti katuinfran rakennuttamiseen 6 % vastaajakaupungeista. Muiden urakkamuotojen käyttö oli vähäistä. Urakoissa maksuperusteena oli yleisimmin kokonaishinta (katurakentamisessa 62 % ja viherrakentamisessa 51 %) sekä yksikköhinta (25 % ja 15 % vastaavasti). Myös laskutyöurakkaa käytettiin (katurakentamisessa 8 % ja viherrakentamisessa 20 %).

Kyselyvastausten perusteella voidaan sanoa, että kuntainfran palvelujen tuotantotavat muuttuvat kokonaisuutena varsin hitaasti, mutta yksittäisiä nopeitakin kehitysaskelaita otetaan. Tuotantotapoja kehitettäessä on ollut usein selkeä näkemys muutaman vaiheen kehityspolusta, joka kuljettaisiin kohtuullisessa, vaikkapa 5–10 vuoden ajassa kohti markkinaehtoista palvelutuotantoa. Yleisesti voidaan kyselyvastausten perusteella todeta, että palvelujen hankinta yksityiseltä on lisääntynyt ja lisääntyy edelleen.

Tulevaisuudessa tilaajien on tärkeää osaltaan pitää huoli siitä, että kilpailu markkinoilla säilyy ja kehittyy ja oma tilaajaosaaminen paranee. Digitaalisuuden tarjoamat mahdollisuudet tuottavuuden parantamiseen tulee ottaa käyttöön suunnittelussa, rakentamisessa ja kunnossapidossa – koko omaisuuden hallinnan kokonaisuudessa.

1 Johdanto

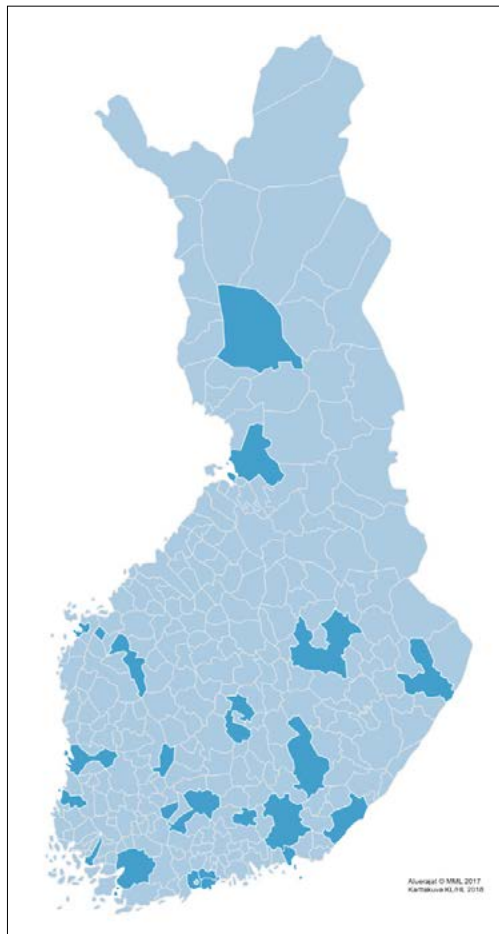
1.1 Tausta

Tämä selvitys on osa kuntien teknistä toimialaa koskevaa ja laajasti koko kuntakenttää palvelevaa kehitysprojektia: Harkittua omistajuutta – työkaluja kuntatekniikan konserniohjaukseen (HARKO-projekti). Projektit kokonaisuuden muut osat käsittelevät toimitiloja, jätehuoltoa ja vesihuoltoa ja niitä koskevat raportit on julkaistu aiemmin.

Kuntainfraa koskeva osaprojekti on toteutettu KEHTO-foorumien yhteistoimintana. KEHTO-foorumien jäseniä ovat Espoo, Helsinki, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Kotka, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Mikkeli, Oulu, Pori, Rauma, Rovaniemi, Salo, Seinäjoki, Tampere, Turku, Vaasa ja Vantaa (kuva 1) sekä Suomen Kuntaliitto ry.

Kaupungit käyttävät vuosittain merkittävästi varoja kuntainfran rakentamiseen ja kunnossapitoon. Sen vuoksi on tärkeää jatkuvasti etsiä tuloksellisempia tapoja palvelutuotantoon, oppia omista ja toisten virheistä ja omaksua parhaita käytäntöjä.

KEHTO-kaupungit käyttivät katujen ja yleisten alueiden sekä viheralueiden uusinvestointeihin vuonna 2016 yhteensä noin 500 miljoonaa euroa. Investointien määrä luonnollisesti vaihtelee vuosittain kaupunkikohtaisesti paljonkin. Uusinvestoinnit sisältävät uudet rakenteet ja vanhoihin kohdistuneet korjausurakat, jotka eivät kuulu normaalin kunnossapidon piiriin. Kunnossapitoon käytettiin vastaavasti vuonna 2016 vajaat 300 miljoonaa euroa. Kunnossapitokustannukset sisältävät talvihoidon, puhtaanapidon sekä rakenteiden, varusteiden ja kalusteiden hoidon, kasvillisuuden hoidon ja muut erityiset hoito- ja käyttötehtävät.



Kuva 1. KEHTO-foorumien jäsenkaupungit.

1.2 Tavoitteet

Selvityksen tavoitteena on kuvata, mikä on kuntainfran palveluiden tuottamisen nykytila KEHTO-foorumin jäsenkaupungeissa. Tässä raportissa esitellään käytössä olevia erilaisia tuotantotapoja ja -ratkaisuja sekä kuvataan oman toiminnan suhdetta ulkoistamiseen sekä ulkoistamiseen liittyviä eri vaihtoehtoja. Tärkeintä selvityksessä on antaa perustietoa erilaisten tuotantotapojen todetuista hyödyistä ja haitoista.

1.3 Toteutus

Suomen Kuntaliitto lähetti syksyllä 2017 kyselyn kuntainfran palveluiden tuottamisesta KEHTO-foorumiin kuuluvien kaupunkien (21 kpl) teknisille johtajille. Kyselyssä pyydettiin tietoja kaupungeissa käytössä olevista katujen ja yleisten alueiden tuotantotavoista ja niiden koetuista hyödyistä ja haitoista. Kyselyssä kartoitettiin myös, kuinka paljon katu- ja viherrakentamisen sekä kunnossapidon urakoista on avattu kilpailutukselle ja mitä etuja kilpailutuksella on saatu. Kyselyn teknisestä toteutuksesta vastasi Matti Sahlberg (Kuntaliitto). Kyselyn valmisteluun osallistuivat KEHTO-foorumin ohjausryhmän jäsenet Petri Vainio, Milko Tietäväinen, Anne Ahtiainen, Pasi Heikkilä ja Ari Varonen sekä Kuntaliitosta Paavo Taipale ja Hanna Kempainen. Kyselyn raportoinnista vastasivat Matti Sahlberg, Paavo Taipale, Hanna Kempainen ja Hanne Lindqvist.

Kysely toteutettiin verkkokyselynä syksyn 2017 ja kevään 2018 aikana. Kyselyyn saatiin vastaukset kaikilta KEHTO-foorumiin kuuluvilta kaupungeilta, vaikka joidenkin kaupunkien vastauksia jouduttiinkin hieman odottamaan. Vastanneiden kaupunkien väkiluku kattaa 52 % koko maan väkiluvusta. Kysymysten sisältö ja rakenne perustui soveltuvin osin aiemmin vuonna 2015 HARKO-projektissa konsulttityönä toteutettuun vastaavaan kyselyyn.

Kyselyssä suurin osa kysymyksistä oli avoimia kysymyksiä. Osa avoimista kysymyksistä oli sellaisia, että niihin oli mahdollista vastata joko kyllä tai ei. Tällaiset vastaukset luokiteltiin mahdollisuuksien mukaan kyllä/ei/en osaa sanoa –tyyppisesti raportin tekijöiden tulkintaa hyödyntäen. Osaan kysymyksistä vastaajien tuli antaa myös perusteluja. Tällaisten kysymysten kohdalla on selvityksessä pyritty tuomaan esille vastaajien esittämät erilaiset näkökannat.

1.4 Määritelmät

Kuntainfralla eli kuntien teknisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan kuntien toiminnan pohjana olevia rakenteita ja perusedellytyksiä, jotka mahdollistavat kuntien palvelurakenteet ja toiminnan. Käytännössä kuntainfra tuottaa ja pitää yllä kaiken muun rakennetun ympäristön paitsi talot. Yleisesti kuntainfran katsotaan sisältävän kadut ja muut kuntien ylläpitämät liikenneväylät, puistot ja yleiset alueet sekä energia-, jäte- ja vesihuollon verkostot. *Tässä selvityksessä keskitytään vain katuihin, puistoihin ja muihin kuntien ylläpitämiin yleisiin alueisiin.*

2 Kuntainfran organisoituminen

2.1 Kuntainfran organisointitavat

Kunnat voivat organisoida oman palvelutuotantonsa monin tavoin. Erilaisia organisointitapoja ovat esimerkiksi perinteinen virasto-organisaatio, tilaaja-tuottajamalli, kunnan liikelaitos, kunnan omistama osakeyhtiö sekä oma tilaajaorganisaatio, joka tilaa palveluita yksityiseltä osakeyhtiöltä. Organisaatiomallien kuvausten lähteenä on käytetty Ari-Veikko Anttiroikon (2010) teosta Hallintainnovaatiot.

2.1.1 Virasto-organisaatio

Perinteisesti kunnan palvelutuotanto on järjestetty niin sanotun linjaorganisaatiomallin mukaisesti. Siinä poliittisesta ohjauksesta vastaavat kunnanvaltuusto, -hallitus sekä lautakunnat ja operatiivisella tasolla tehtäviä hoitavat kustakin sektorista vastuussa olevat virasto-organisaatiot. Tavallisesti kuntainfran palvelutehtävistä vastaava taho on kunnan tekninen virasto. Virasto-organisaatiomallissa ohjaaminen perustuu tyypillisesti selkeisiin toimivaltasuhteisiin ja käskyohjaukseen.

2.1.2 Tilaaja-tuottajamalli

Tilaaja-tuottajamalli on etenkin teknisellä sektorilla yleinen kunnan palvelutuotannon organisointimalli. Sen perustana on kolme keskeistä periaatetta: (1) tilaaminen ja tuotanto on erotettava toisistaan, (2) tilaajan ja tuottajien välille on luotava markkinat tai markkinoita muistuttavat olosuhteet ja (3) tilaajan ja tuottajan välistä toimintaa ohjataan sopimuksilla. Tilaajayksikkö vastaa siitä, että palvelut tuotetaan kunnan poliittista tahtoa vastaavalla tavalla. Se suorittaa tilauksen ja valvoo sen toteutumista. Palvelun tuottajana voi olla kunnan sisäinen tuotantoyksikkö, toinen julkisyhteisö, yksityinen yritys tai järjestö riippuen mallin sovelluksesta.

Tilaaja-tuottajamalli voidaan edelleen jakaa sisäiseen ja ulkoiseen tilaaja-tuottajamalliin. Sisäisellä tilaaja-tuottajamallilla tarkoitetaan tilaaja-tuottajamallin erityismuotoa, jolla organisoidaan kunnan sisäisesti järjestetty palvelutuotanto. Siinä sovelletaan sisäistä sopimusohjausta tavanomaisen hallinnollisiin päätöksiin perustuvan hierarkkisen toimintatavan sijaan. Käytännössä malli toteutuu siten, että kunnan tietty yksikkö toimii tilaajana ja toinen yksikkö tuottajana.

Ulkoiseksi tilaaja-tuottajamalliksi puolestaan kutsutaan kilpailuttamista, joka perustuu eri sektoreiden avoimeen kilpailuun. Ulkoisen tilaaja-tuottajamallin lähtökohtana on mahdollisuus valita palvelun tuottaja kuntakonsernin ulkopuolelta. Se on siis kilpailuorientoitunut tapa hoitaa kunnan palvelujen hankinnat. Tällöin tuottajana voi toimia esimerkiksi kunnan osakeyhtiö, toinen kunta, yksityinen yritys tai yksityisoikeudellinen yhdistys. Olennaista kyseisessä mallissa on palvelujen tilaamisen siirtyminen aidosti kilpailuun perustuville palvelumarkkinoille.

2.1.3 Kunnan liikelaitos

Kunnan liikelaitos on yksi vaihtoehto palvelutoiminnan yhtiöittämiselle. Liikelaitokset kehitettiin alkujaan toimintamalliksi juuri teknistä palvelu- ja liiketoimintaa varten.

Liikelaitosta ei käsitellä oikeudellisesti itsenäisenä toimijana, vaan se on kunnan taloudesta tilinpidollisesti eriytetty yksikkö, joka huolehtii varsin itsenäisesti laitoksen kehittämisestä ja investoinneista. Sen toimintaa ohjaavat kuitenkin valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, joiden puitteissa laitos järjestää toimintansa ja tekee operatiiviset päätöksensä.

Muiden yksiköiden tapaan liikelaitoksen organisointi perustuu kunnan hyväksymiin johtosäntöihin. Talousarviossa liikelaitosta voidaan käsitellä nettobudjetoituna yksikönä, mikä kertoo osaltaan liikelaitoksen taloudellisesta erityisluonteesta. Liikelaitoksen toiminnan tulee noudattaa itsekannattavuusperiaatetta, eli sen toiminnasta ei saisi syntyä tappiota. Laitos maksaa yleensä kunnalle korvausta siihen sijoitetusta peruspääomasta.

2.1.4 Kunnan omistama osakeyhtiö

Hallintateorian näkökulmasta kunnan omistama osakeyhtiö on yksityisoikeudellinen hierarkia, jonka avulla julkinen hierarkia, eli kunta, voi hoitaa tiettyjä tehtäviään. Tällaisessa konsernijohtamisen asetelmassa yhtiömuoto tarjoaa mahdollisuuksia toiminnan tehostamiseen, mutta samalla on hyväksyttävä se, että jossain määrin toiminnan suora demokraattinen kontrolli vähenee.

Parhaiten osakeyhtiömuoto soveltuu sellaisiin toimintoihin ja palveluihin, joissa kunta muutenkin harjoittaa maksurahoitteista liiketoimintaa. Toiminnan tehostamisen tulee aina olla yhtiöittämisen perusteena. Kunnan on varmistuttava siitä, että lähtökohtaisesti yhtiö voi toimia myös ilman kunnan taloudellista tukea ja että kuntaomistajan mahdollisuudet ohjata yhtiötä ovat riittävän hyvät. Kuntaomisteisten yhtiöiden toiminta ei periaatteessa eroa muista yhtiöistä - niihin sovelletaan osakeyhtiölakia ja myös niiden on katettava toiminnasta aiheutuneet menot tuloillaan.

2.2 Kuntainfran organisaatiomallit kunnissa

Kuvassa 2 on esitetty kyselyyn vastanneissa kunnissa käytössä olevat kuntainfran organisaatiomuodot. Yleisimmät KEHTO-kaupungeissa käytössä olevat kuntainfran organisaatiomallit ovat perinteinen virasto-organisaatio ja ulkoinen tilaaja-tuottajamalli. Osalla vastaajista on käytössään useampi organisaatiomalli, minkä vuoksi kuvan 2 kaaviossa vastausten yhteenlaskettu lukumäärä on isompi kuin vastaajien määrä.



Kuva 2. Kuntainfran organisaatiomallit vastaajakunnissa.

2.3 Kokemuksia kuntainfran organisaatiomalleista

Seuraavassa käydään läpi kyselyyn vastanneiden kuntien näkemyksiä kuntainfran erilaisten organisaatiomallien hyvistä ja huonoista puolista. Tulokset perustuvat avoimiin kysymyksiin annettuihin vastauksiin. Vastausten joukosta on poimittu samankaltaisia näkemyksiä, joiden perusteella vastauksia on ryhmitelty organisaatiokohtaisesti.

Osa organisaatiomallivaihtoehdoista oli käytössä vain yksittäisissä tai vain muutamissa kunnissa jonkin toisen organisaatiomallin ohella, minkä vuoksi tällaisissa tapauksissa eri organisaatiomallien tarkastelu on yhdistetty. Kappaleen lopussa on kuvattu kokemuksia tilanteesta, jossa kunnassa on käytössä useita erilaisia kuntainfran organisaatiomalleja.

2.3.1 Virasto-organisaatio

Perinteisen virasto-organisaation parhaina puolina nähdään hyvä yhteistyö ja yhteishenki. Nämä asiat nosti esille jossain muodossa yli puolet kyselyyn vastanneista kaupungeista, joissa on käytössä perinteinen virasto-organisaatiomalli. Yhteistyö koetaan toimivaksi ja asiointi sujuvaksi kaupungin ja oman palveluntuottajan välillä, kun molemmat osapuolet toimivat samassa organisaatiossa. Myös joustavuutta ja nopeaa reagointia pidetään virasto-organisaation etuna. Pienet korjaustyöt voidaan tehdä nopeasti, tehokkaasti ja joustavalla aikataululla. Mahdollisuudet toiminnan ohjaamiseen ja priorisointiin vähentävät päällekkäisiä toimintoja ja esimerkiksi kunnossapitotyötä tehdään vain tarvittaessa, jolloin vältetään turhilta kustannuksilta.

Toiminnan selkeys nousi useissa vastauksissa esille virasto-organisaation etuna. Kaupungin resurssit saadaan hyödynnettyä hyvin ja päätöksentekoprosessit, vastuunjako sekä budjetointi on selkeää. Myös hyvä tiedonkulku ja kontaktit omaan palveluntuottajaan koetaan perinteisen virasto-organisaation hyväksi puoliksi. Virasto-organisaatiomallin etuna pidetään lisäksi sitä, että osaaminen säilyy omassa organisaatiossa.

Virasto-organisaation huonot puolet liittyvät kyselyyn vastanneiden mukaan pääosin mallin kustannuksiin ja laatutason vaihteluun. Virasto-organisaatiomallin kiinteät kulut ovat korkeat ja toiminnan tuottavuudessa nähdään parantamisen varaa. Kustannusten hallinta ja kustannusseuranta on epävarmaa ja haasteellista. Työn laatutaso vaihtelee tekijöiden välillä ja töiden valvonta koetaan hankalaksi.

Lisäksi useissa vastauksissa nousivat esille virasto-organisaatiomalliin liittyvät hallinnolliset haasteet. Kilpailutus ja hankintamenettelyt ovat työläitä ja organisaatiossa koetaan olevan liikaa tyhjäkäyntiä sekä turhaa byrokratiaa. Ongelmia nähtiin myös toimeksiantojen aikataulujen pitävyyden kanssa.

Perinteinen virasto-organisaatio mahdollistaisi hyvin kehittämisen, mutta monesti uusien toimintatapojen omaksuminen on kankeaa ja innovaatioita ei haeta aktiivisesti.

2.3.2 Sisäinen tilaaja-tuottajamalli

Muutamalla vastaajakaupungilla on käytössä sisäinen tilaaja-tuottajamalli. Tämän mallin eduiksi nähdään laatu ja mahdollisuus toteuttaa pieniä toimeksiantoja helpommin ja nopeammin. Myös tilaajan resursseja vaaditaan vähemmän. Lisäksi oma tuotanto tuntee alueet paremmin, jolloin ennalta-arvaamattomat kunnossapitotyöt luonnistuvat helpommin.

Sisäisen tilaaja-tuottajamallin huonoiksi puoliksi katsotaan korkeampi hintataso ja epämääräiset sopimuskäytännöt. Myös sanktioiden puuttuminen vaikeuttaa töihin puuttumista.

2.3.3 Kunnan liikelaitos ja kunnan omistama osakeyhtiö

Kunnan liikelaitoksen hyväksi puoliksi vastaajat kokevat joustavuuden ja tilaamisen helpouden. Omalle tuottajalle suunnitelmat voi antaa vähitellen työn edetessä. Pitkäaikainen kumppanuus oman tuottajan kanssa mahdollistaa myös yhteiset kehittämishankkeet. Omaa tuotantoa käytetään erityisesti silloin, kun urakan aikataulu ei mahdollista urakkakilpailua.

Huonoiksi puoliksi vastaajat kokevat kahden eri tilaamistavan sekavuuden ja viivästyneen kustannuseurannan. Sopimusten sisällöt ovat usein erilaiset omalla tuottajalla ja kilpailutetulla urakoitsijalla. Myös oman tuottajan valvonta koetaan haastavaksi. Lisäksi oman tuottajan pitkät kesälomat vaikeuttavat rakentamista parhaana sesonkiaikana.

2.3.4 Ulkoinen tilaaja-tuottajamalli

Ulkoinen tilaaja-tuottajamalli on käytössä kolmessa vastaajakaupungissa. Tämän lisäksi muutama kaupunki ilmoitti, että osa heidän palvelutuotannostaan on järjestetty ulkoisen tilaaja-tuottajamallin mukaisesti ja osa jonkin muun mallin mukaisesti.

Ulkoisen tilaaja-tuottajamallin eduiksi nähdään määritelty laatutaso, joustavat resurssit, kustannustehokkuus ja budjetoinnin helppous. Mallin katsotaan myös lisäävän osaamista ja kilpailua alalla sekä tarjoavan mahdollisuuden käyttää paikallisia palveluntuottajia. Lisäksi ulkoisilta palveluntuottajilta hankituilla töillä on takuu.

Ulkoinen tilaaja-tuottajamalli vaatii tilaajalta paljon resursseja sekä kilpailuttamiseen että valvontaan ja muutosten toteuttamiseen urakan aikana on usein kankeaa. Hankinnoissa saatetaan myös epäonnistua ja jos määrävänä tekijänä kilpailutuksessa on ollut hinta, saattavat urakoitsijat luistaa laadusta.

2.3.5 Useita erilaisia organisaatiomalleja

Kun kaupungissa on käytössä useampia toteuttamismalleja, antaa se vaihtoehtoja toteuttaa palveluntuotantoa. Palveluiden ohjaus pysyy omissa käsissä ja kustannuksia pystytään eri vaihtoehtoissa vertailemaan.

Toisaalta palvelukokonaisuuden hahmottaminen voi silloin olla vaikeaa ja laadunvalvonta haasteellista.

2.4 Kuntainfran organisaatiomallin muutokset

Pitemmälle historiaan katsottaessa selviää, että kuntien teknisen sektorin organisaatio- ja palvelutuotannon muutokset vauhdittuivat selvästi 1990-luvun alun taloudellisen laman aikana. Siihen asti oli pienimpiä kuntia lukuun ottamatta kunnissa ollut vuosikymmeniä vahvat omat tuotanto-organisaatiot perinteisenä "virastona".

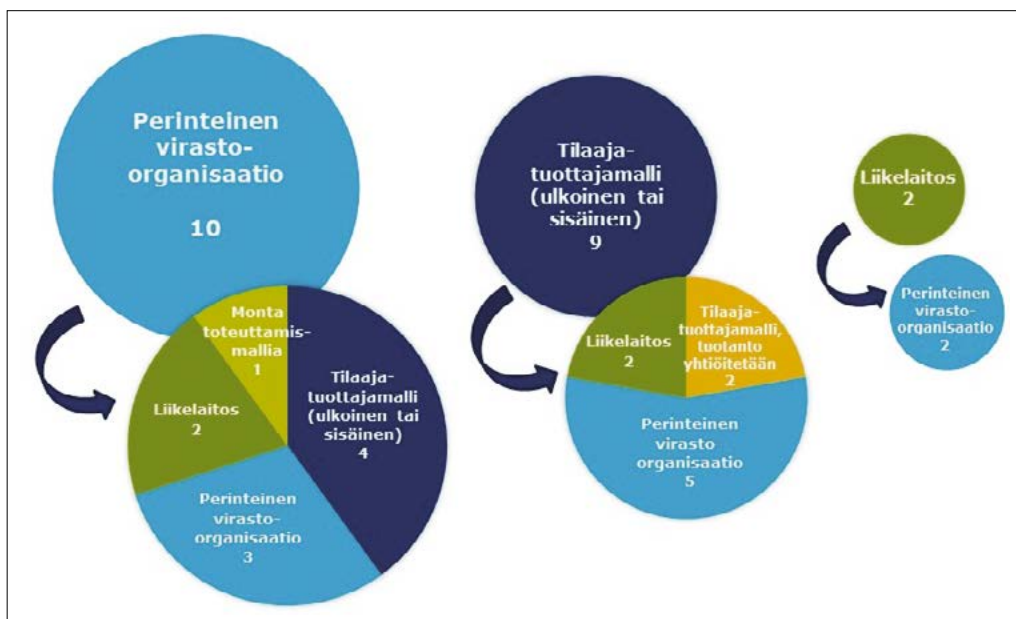
1990-luvun alkupuolella monissa kunnissa haettiin keinoja toiminnan tehostamiseksi. Väkeä vähennettiin ja otettiin käyttöön talouden läpinäkyvyyttä parantavia sisäisiä tilaaja-tuottajamalleja. Suljetut kunnan sisäiset markkinat eivät usein kuitenkaan tuoneet toivottua tulosta, kun kilpailun uhkaa ei ollut. Henkilöstön tarve saattoi jopa lisääntyä, kun tilaajaorganisaatio muodostettiin. Kuntainfran tehtävissä ehdittiin uudelle vuosituhannelle ennen kuin ensimmäiset liikelaitokset perustettiin katujen ja yleisten alueiden rakentamis- ja kunnossapitopalveluihin.

Monet alan toimijat niin kunnissa kuin niiden ulkopuolella näkivät tilaaja-tuottajamallin ja liikelaitokset välivaiheina osakeyhtiömuotoiseen toimintaan siirtymiseksi tai

omasta palvelutuotannosta luopumiseksi kokonaan. Kehitys ei kuitenkaan ollut suora-
viivaista, eikä varsinkaan nopeaa. Syntyi myös kokonaan uusia ratkaisuja kuten seudullinen
liikelaitos, joka sittemmin yhtiöitiin sekä kaupungin ja yksityisen toimijan yhteinen
osakeyhtiö.

2010-luvulle tultaessa perustettiin Turkuun ensimmäinen kuntaomisteinen selkeästi
avoimille markkinoille tähtäävä tämän toimialan osakeyhtiö. Samalla kaupunki päätti
asteittain avata omat rakennus- ja kunnossapitotyönsä kilpailulle. Samoihin aikoihin
eräät kaupungit purkivat tilaaja-tuottajamallejaan koettuaan ne kankeiksi ja kustannus-
tehokkuuden kannalta epäonnistuneiksi. Joiltakin osin palattiin jopa takaisin perinteiseen
virasto-organisaatioon. Parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana yksityisten
yritysten tekemän työn osuus kuntien teknisessä palvelutuotannossa on kokonaisuutena
kuitenkin selvästi lisääntynyt.

Seuraavassa kuvataan kyselyyn osallistuneiden kaupunkien kuntainfran organisaatiomallissa viime vuosina tapahtuneita muutoksia. Osassa kaupungeista organisaatiomallia on muutettu useammin kuin kerran, mutta tässä tarkastelussa on huomioitu vain viimeisin muutos. Kuvassa 3 ylemmät ympyrät kuvaavat alkuperäistä organisaatiomallia ja alemmat ympyrät organisaatiomalleja muutoksen jälkeen. Numerot ja ympyröiden koko havainnollistavat, kuinka monta KEHTO-kaupunkia on organisoinut kuntainfran kyseessä olevan mallin mukaisesti.



Kuva 3. Kuntainfran organisaatiomallissa tapahtuneet viimeisimmät muutokset vastaajakaupungeissa.

Kuten kuvasta 3 nähdään, perinteinen virasto-organisaatio on ollut vastaajakaupungeissa yleisimmin käytössä ollut malli. Virasto-organisaatiomallista eniten muutoksia on tapahtunut tilaaja-tuottajamalliin. Syitä virasto-organisaatiomallista luopumiseen ovat olleet muun muassa halu avata markkinoita ja vähentää henkilöstöresursseja sekä lisätä tehokkuutta ja säästää kustannuksissa.

Useissa KEHTO-kaupungeissa on 2000-luvulla kokeiltu tilaaja-tuottajamallia (tässä kohdassa ei ole eroteltu ulkoista ja sisäistä tilaaja-tuottajamallia), mutta moni kaupunki

on luopunut mallin käytöstä 2010-luvun puolella. Enemmistö tilaaja-tuottajamallista luopuneista kaupungeista on palannut takaisin perinteiseen virasto-organisaatioon ja osa on siirtynyt liikelaitosmalliin. Muutamassa kaupungissa tuotanto on yhtiöitetty ja vuodesta 2019 alkaen hankinnat kilpailutetaan avoimesti. Tätä voidaan toisaalta pitää ulkoisena tilaaja-tuottajamallina.

Erityisesti sisäisestä tilaaja-tuottajamallista luopumisen syitä ovat olleet mallin huono ohjattavuus, byrokratian lisääntyminen ja kustannusten kohdistamishankaluudet. Myös resurssien riittämättömyys ja mallin jäykkyys nousivat esiin tilaaja-tuottajamallista luopuneiden kaupunkien vastauksissa.

Muutamassa kaupungissa on palattu liikelaitosmallista perinteiseen virastomalliin. Syiksi muutokseen on mainittu muun muassa liikelaitosmallin jäykkyys sekä poliittiset perusteet. Talouden ja omistajaohjauksen haasteita on kohdattu myös niin sanotuissa in-house -osakeyhtiöissä tällä toimialalla. Tarvittavaa toiminnan sopeutusta ei ole aina kyetty tekemään ajoissa. On ollut vaikea perustella oman yhtiön omistamista, jos markkinatoimijat tuottavat saman laatuista palvelua edullisemmin.

KEHTO-kaupunkien joukossa on myös joitakin sellaisia kaupunkeja, joissa organisaatiomalli on pysynyt muuttumattomana viime vuosikymmenten ajan. Nämä kaupungit ovat pääosin jo pitkään hyödyntäneet laajasti myös yksityisen sektorin palvelutarjontaa, vaikka omaakin palvelutuotantoa on edelleen.

2.4.1 Organisaatiomallin muuttaminen tulevaisuudessa

Kyselyyn osallistuneilta kaupungeilta tiedusteltiin, onko kaupungissa tällä hetkellä käytössä olevaa kuntainfran organisaatiomallia tarkoitus muuttaa jatkossa. Valtaosa, yli 85 prosenttia, KEHTO-kaupungeista vastasi, että organisaatiomallia ei ole tarkoitus ainakaan lähiaikoina muuttaa (kuva 4). Yksikään vastaajista ei ilmoittanut, että organisaatiomallin muutos olisi lähitulevaisuudessa suunnitelmassa, vaan loput vastaajista olivat valinneet vaihtoehdon en osaa sanoa.



Kuva 4. Infrarakentamisen organisaatiomallin muutos jatkossa.

Muutamassa kaupungissa organisaatiomallia on juuri muutettu ja parissa kaupungissa siirtymäkausi tuotannon yhtiöittämisessä on päättymässä ja hankinnat tullaan kilpailut-

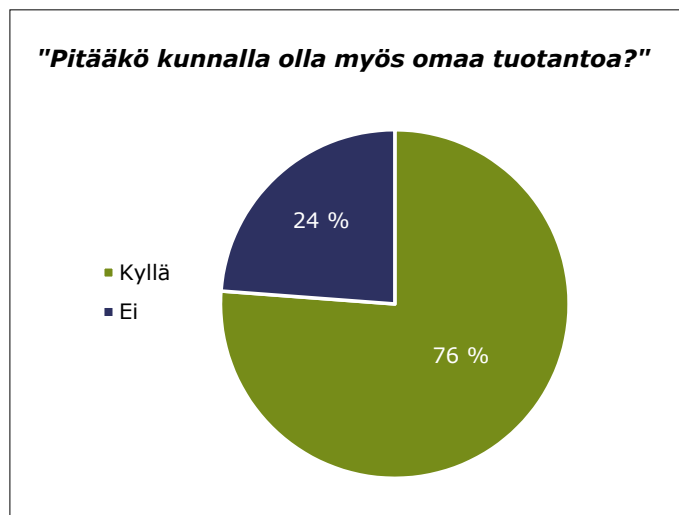
tamaan täysin avoimesti. Myös monissa muissa kaupungeissa ulkoa ostetun työn osuutta ollaan kasvattamassa. Jatkossa myös sopimusten sisältöjä ja tilaamiskäytäntöjä on tarkoitus selkeyttää ja hoitoalueiden kokoja sekä määriä tarkastella. Muutama kaupunki ilmoitti, että selvitystyö organisaatiomallista on joko käynnissä tai asiaa saatetaan tarkastella. Yksi kaupunki ilmoitti, että liikelaitoksella olisi halukkuutta muuttua in-house -periaatteella toimivaksi osakeyhtiöksi.

Organisaatioiden uudistamisinnon vaimenemiseen vaikuttanee viime vuosien aikana käynnissä ollut sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu, joka on kunnissa vienyt runsaasti johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden huomiota ja voimavaroja. Kun jokseenkin kaikki kyselyyn vastanneet kaupungit ovat uudistaneet organisaatioitaan olennaisesti viime vuosina, osa useampaan kertaan, ehkä nyt halutaan odottaa maltilla tuloksia.

2.5 Oman tuotannon tarpeellisuus

Suurin osa, noin kolme neljäsosaa, vastaajista on sitä mieltä, että kunnat tarvitsevat myös omaa tuotantoa (kuva 5). Oma tuotantoa perustellaan etenkin sillä, että se mahdollistaa pienten kiireellisten töiden tekemisen. Oma tuotanto on joustavaa ja toimii tehokkaasti muun muassa häiriötilanteissa.

Tärkeänä pidetään myös, että oman tuotannon avulla pystytään tasaamaan suhdannevaihteluita ja vaikuttamaan hintatasoon. Kustannustietoisuus säilyy ja oman tuotannon katsotaan hillitsevän urakoiden hintojen nousua. Oman työn nähdään myös ylläpitävän haluttua laatutasoa ja hoitavan työllisyyttä. Lisäksi osaaminen ja paikallistuntemus säilyvät ja toimintaa pystytään kehittämään pitkäjänteisesti.



Kuva 5. Vastaajien näkemys kunnan oman tuotannon tarpeellisuudesta.

Vastaajilta kysyttiin, mikä olisi tulevaisuudessa kuntainfran palveluiden tuotannossa oikea suhde oman tuotannon ja ulkoistamisen välillä. Keskimääräinen oman tuotannon ja ulkoistamisen oikea suhde on vastaajien mukaan noin neljäsosa omaa tuotantoa ja kolme neljäsosaa ulkoistettua. Hajonta oli kuitenkin varsin suurta; tulevaisuudessa oikean oman tuotannon osuuden katsottiin olevan 0–65 prosenttia kuntainfran palvelutuotannosta.

Ostopalveluiden roolin nähdään tulevaisuudessa kasvavan etenkin infrarakentamisessa. Sen sijaan kunnossapidon osalta kaupunkien oman palvelutuotannon osuuden ajatellaan jatkossakin säilyvän melko suurena, ollen noin puolet kaikista kunnossapidon palveluista. Ulkoistamispäätöksiin vaikuttavat palveluiden luonteen lisäksi vallitseva markkinatilanne.

Vastaajien joukossa on selvästi toisistaan eroavia näkemyksiä, sillä joissakin kaupungeissa johtavat viranhaltijat näkevät palvelujen hankkimisen kokonaan avoimilta markkinoilta mahdolliseksi. Muutamassa kaupungissa se on jo nyt käytäntönä. Vaikka pitkään on esitetty vahvoja näkemyksiä siitä, että yksityiset palvelutuottajat tuottavat samaa laatua kunnan omaa tuotantoa edullisemmin, monissa kaupungeissa kohtuullinen määrä omaa tuotantoa nähdään tarpeelliseksi myös tulevaisuudessa. Näkemys ei ole poikkeuksellinen kansainvälisestäikään katsottuna. Kaupungeilla on monissa ns. länsimaissa omaa kuntainfran palvelutuotantoa.

Suurin osa vastaajista on sitä mieltä, että parhaiten kuntainfra järjestetään niin, että kunta toimii tilaajana ja ohjaa töitä, mutta suurin osa toteutuksesta ostetaan ulkoa. Tilaa- jatoimintojen ja rakennuttamisen säilyttäminen kunnan omista käsissä nähdään ainoana tapana varmistaa omistajan tahdon ja omaisuuden halutun laatutason toteutuminen. Oma tuotantoa on hyvä olla jonkin verran, jotta mahdollistetaan toiminta pikaisesti muuttuvissa tilanteissa, saadaan kehitettyä omaa toimintaa ja säilytetään osaaminen. Myös hintataso pysyy näin kohtuullisena.

Osa vastaajista näkee, että omaa tuotantoa ei tarvita ollenkaan, vaan sekä infran rakentaminen, että kunnossapito voidaan ulkoistaa kokonaan. Tällöin pitää etenkin kunnossapitotöissä varmistaa sopimusohjauksella toimintavarmuus kaikissa tilanteissa. Myös alueellisten markkinoiden tulee olla toimivat.

Kunnalla tulee vastedeskin olla mahdollisuus itse päättää palvelujensa organisointitavasta. Mikäli omaa tuotantoa on, kunnan tulee huolehtia sen kehittämisedellytyksistä.

3 Kunnan katu- ja viher- rakentamisen sekä kunnossa- pitotöiden kilpailuttaminen

3.1 Kilpailutuksen edut ja tulevaisuuden näkymät

Kyselyyn osallistuneilta kunnilta tiedusteltiin, kokevatko ne, että kuntainfran palveluiden kilpailutuksesta on saatu etuja. Asiaa kysyttiin erikseen katurakentamisen, viherrakentamisen ja kunnossapitotöiden osalta. Kuvassa 6 näkyvät vastaukset kootusti.

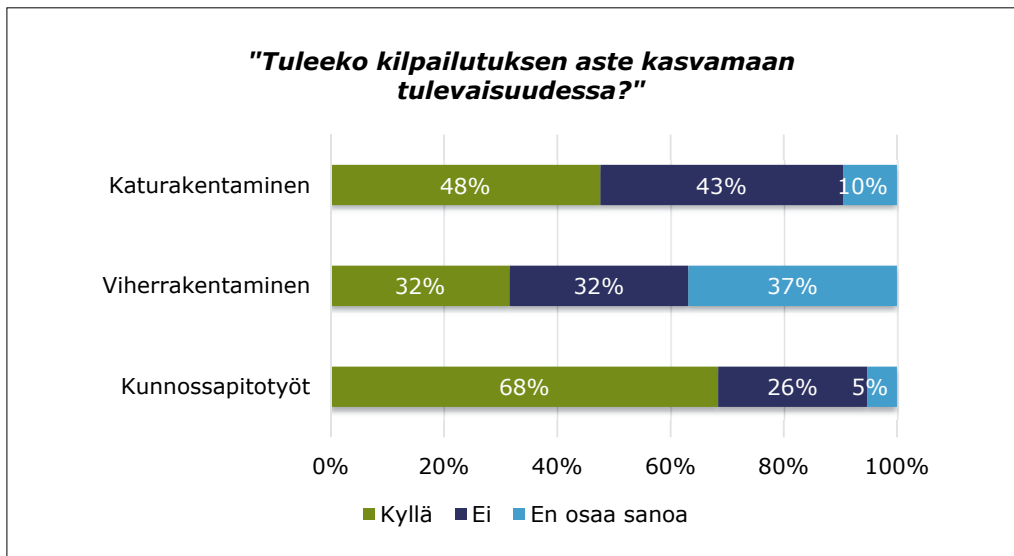


Kuva 6. Kilpailutuksesta saadut edut eri tyyppisissä infrapalveluissa.

Kuten kuvasta 6 nähdään, valtaosa vastaajista kokee, että kilpailutus on ollut hyödyllistä ja siitä on saatu etuja. Etenkin katurakentamisen ja kunnossapitotöiden osalta ollaan varsin yksimielisiä kilpailuttamisen kannattavuudesta. Yksikään kyselyyn osallistuneista kunnista ei suoraan vastannut, että kilpailuttamisesta ei olisi saatu etuja, mutta en osaa sanoa -vastaukset ja vastaamatta jättämiset on tulkittu erillisiksi kyllä -vastauksista.

Vastaajilta tiedusteltiin myös, mikä on heidän näkemyksensä siitä, tuleeko kilpailutuksen aste kasvamaan tulevaisuudessa. Tätä kysyttiin erikseen katurakentamisen, viherrakentamisen ja kunnossapitotöiden osalta. Vastausten jakautuminen näkyy kuvasta 7.

Vastausten mukaan kyselyyn osallistuneissa kunnissa suurin kasvupotentiaali kilpailutuksen asteessa on kunnossapitotöissä. Noin kaksi kolmasosaa vastaajista arvioi, että kunnossapitotöiden kilpailutuksen aste tulee kasvamaan tulevaisuudessa. Kilpailutettavien kunnossapitotöiden osuuteen voivat vastaajien mukaan vaikuttaa esimerkiksi tulevat organisaatiomuutokset.



Kuva 7. Kyselyyn vastanneiden kuntien näkemykset kilpailutuksen asteen kasvusta tulevaisuudessa.

Noin puolet vastaajakaupungeista arvioi, että katurakentamisen kilpailutuksen aste tulee kasvamaan tulevaisuudessa. Toisaalta lähes yhtä suuren vastaajajoukon arvion mukaan kilpailutuksen aste katurakentamisessa ei tulevaisuudessa kasva. Katurakentamisen kilpailutuksen suosion kasvuun vaikuttavat vastaajien mukaan muun muassa määrärahasen nousu ja rakennushankkeiden vaatavuuden lisääntyminen.

Kilpailutuksen asteen kasvu tulevaisuudessa nähtiin maltillisimpana viherrakentamis- palveluissa. Noin kolmasosa vastaajista arvioi, että viherrakentamisen kilpailutuksen aste tulee kasvamaan tulevaisuudessa. Saman verran vastaajista oli sitä mieltä, että viherrakentamisen palveluiden kilpailutus ei tule kasvattamaan suosiotaan ja suurin osa vastaajista valitsi vaihtoehdon ”en osaa sanoa”. Kuudessa vastaajakaupungissa viherrakentamisen palvelut oli kyselyn toteutushetkellä kilpailutettu sataprosenttisesti, mikä selittänee vastausten jakaamaa. Vastaajien mukaan viherrakentamisen kilpailutuksen asteeseen vaikuttavat muun muassa organisaatiomuutokset, budjetti ja hankkeiden laatu.

Seuraavassa käydään tarkemmin läpi kyselyssä esiin nousseita kilpailuttamisen etuja ja kilpailuttamisen yhteydessä ilmenneitä ongelmia erikseen katurakentamisen, viherrakentamisen ja kunnossapitotöiden osalta.

3.2 Katurakentamisen kilpailutus

Katujen rakentamisen ja peruskorjauksen urakoista on avattu kilpailutukselle vastanneissa kaupungeissa keskimäärin kaksi kolmasosaa. Hajonta kaupunkien välillä oli kuitenkin varsin suurta, sillä kyselyyn vastanneissa kaupungeissa katurakentamisen urakoista kilpailutukselle on avattu 25–100 prosenttia. Viidessä kaupungissa kilpailutukselle on avattu kaikki katurakentamisen ja peruskorjauksen urakat.

Lähes kaikki vastaajakaupungit ilmoittivat saaneensa etuja katurakentamisen kilpailutuksesta. Yleisimmin kilpailutuksesta saadut edut liittyvät kustannussäästöihin. Hinnat ovat edullisempia, hankkeiden läpimenoajat nopeampia ja kustannustaso on paremmin

ennakoitavissa. Lisäksi vastaajat kokevat, että kilpailutuksen myötä työn hinta-laatusuhde on parantunut ja markkinahintataso on kilpailutuksen avulla paremmin tilaajan tiedossa. Laadun seuranta on myös dokumentoitua.

Toinen yleisesti mainittu katurakentamisen kilpailutuksesta saatava hyöty liittyy resursseihin. Isompiin, aikataulullisesti kiireellisiin tai erityisosaamista vaativiin hankkeisiin löytyy paremmat resurssit markkinoilta. Resurssija ei ole tarvinnut varata turhaan ja kun toteutettavien hankkeiden määrä vaihtelee vuosittain, on vaihteluun ollut helpompi reagoida urakoinnilla.

Vaikka kokemukset katurakentamisen kilpailutuksesta ovatkin pääasiassa positiivisia, kyselystä käy ilmi, että vastaajakaupungit ovat kokeneet kilpailutuksen yhteydessä myös jonkin verran ongelmia. Kilpailutus on työlästä sekä vaatii enemmän tilaajaresurssija. Rakentamisaikataulu voi olla esimerkiksi uusilla alueilla tiukka. Melko yleisiä ovat myös urakoitsijoihin liittyvät ongelmat. Kilpailuttamisella on voitu saada tehtävään huonosti soveltuvia tai epäpäteviä urakoitsijoita, joiden kanssa kiistat ovat jatkuneet oikeusteitse tai urakoitsija on joutunut taloudellisiin vaikeuksiin, jolloin töiden loppuunsaattaminen on ollut haasteellista. Lisäksi joillakin kaupungeilla kaupungin omat hankintasäännöt ovat aiheuttaneet ongelmia.

3.3 Viherrakentamisen kilpailutus

Viherrakentamisen urakoista on avattu kilpailutukselle vastanneissa kaupungeissa keskimäärin noin puolet. Erot vastaajakaupunkien välillä olivat varsin suuret, sillä viherrakentamisen kilpailutuksen aste kaupungeissa vaihteli 0–100 prosentin välillä. Kuudessa kaupungissa osuus oli 100 prosenttia.

Suurin osa vastaajakaupungeista ilmoitti saaneensa kilpailuttamalla hintatasoltaan edullisempia viherrakentamisen urakoita, mutta saatu etu ei ollut suhteessa yhtä suuri kuin katurakentamisen kilpailutuksissa. Kilpailutuksen katsotaan palvelevan parhaiten isoja ja vaativia urakoita. Viherurakat ovat pääosin pieniä ja soveltuvat näin myös omaan tuotantoon. Kustannustaso on kilpailutettaessa paremmin ennakoitavissa ja laadun seuranta dokumentoitua.

Tarjonta viherrakentamisen urakoissa on vähäisempää kuin muissa infrarakentamishankkeissa. Moni vastaajista ilmoittikin, että viherrakentamisen osavia urakoitsijoita on vaikea löytää ja markkinat puuttuvat. Osa vastaajista oli myös kokenut laatuongelmia käyttäessään ulkopuolisia urakoitsijoita. Useampi vastaaja piti oman tuotannon laatua parempana kuin ulkoisten toimijoiden. Lisäksi joillakin kaupungeilla kaupungin oma hankintaohjeistus rajoittaa toimintaa. Enemmistö vastaajista ilmoitti kuitenkin, että viherrakentamisen kilpailutuksesta ei ole aiheutunut ongelmia.

3.4 Kunnan kunnossapitotöiden kilpailuttaminen

Kunnan kunnossapitotöistä on avattu kilpailutukselle vastanneissa kaupungeissa keskimäärin noin 40 prosenttia. Kunnossapitotöiden kilpailutusaste vaihteli vastanneissa kunnissa 0–100 prosentin välillä. Kahdessa kaupungissa osuus oli 100 prosenttia.

Kunnossapitotöiden hankintasopimukset olivat vastaushetkellä keskimäärin 3,6 vuotta. Hajonta oli 1–6 vuotta. Sopimusten pituus oli yleisimmin 3–5 ja 4–5 vuotta. Myös optiovuodet olivat käytössä monissa vastaajakaupungeista. Tulevaisuudessa sopimusten pituus on arviolta keskimäärin 4,6 vuotta. Hajonta oli 3–7 vuotta. Vastausten perusteella hankin-

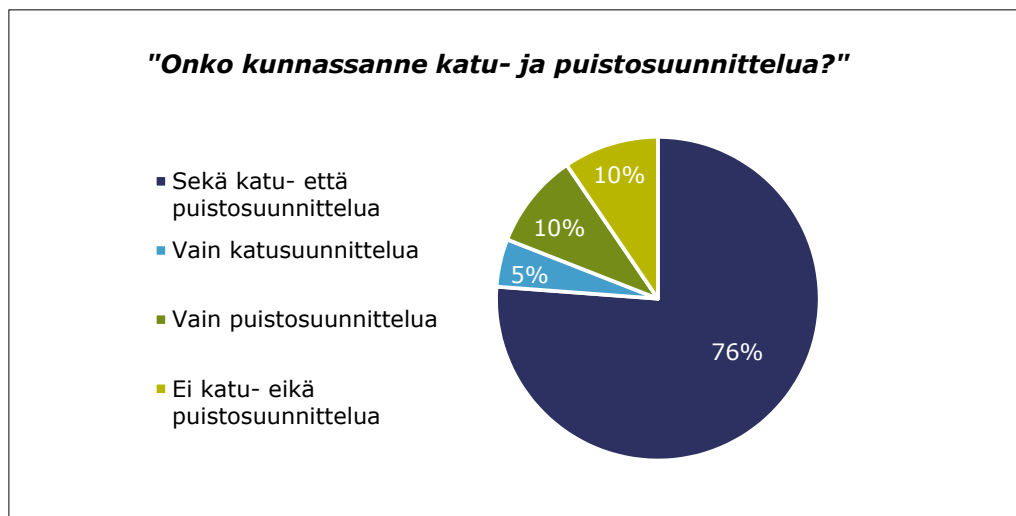
tasopimusten kesto on tulevaisuudessa hieman pidentymässä osassa vastaajakaupungeista, mutta enemmistön osalta sopimusten kesto pysynee suunnilleen ennallaan.

Lähes kaikki vastaajat ilmoittivat, että kunnossapitotöiden kilpailutuksesta on saatu etuja. Perusteluissa mainittiin yleisimmin kilpailutuksen tuomat kustannushyödyt. Kustannukset ovat pienentyneet, vaikka hoidettavat alueet ovat lisääntyneet. Lisäksi mainittiin urakoitsijoiden ja kaluston saatavuus, aikataulujen joustavuus, uusien ideoiden hyödyntäminen ja selkeämpi laskutusperiaate sekä tilaajan markkinatietoisuuden kasvaminen.

Suurimmassa osassa vastaajakaupungeista kunnossapitotöiden kilpailutuksesta ei ollut aiheutunut ongelmia. Muutamia esiin nousseita ongelmia olivat esimerkiksi hinnoittelu etenkin pienissä korjaustöissä ja lumen kuljettamisen osalta, tehtävien tarkka määrittely, tarjolla oleva laatutaso, hankintalain vaatimukset kilpailutusaineistoon ja kilpailutuksen aikatauluun, sekä niin ikään aikatauluun vaikuttavat kilpailutuksesta tehtävät valitukset.

4 Katu- ja puistosuunnittelu

Noin kolme neljäsosaa vastanneista kaupungeista ilmoitti organisaatioissa olevan sekä katusuunnittelua että puistosuunnittelua (kuva 8). Muutama vastaaja ilmoitti organisaatioissa olevan vain puistosuunnittelua tai vain katusuunnittelua. Lisäksi muutaman vastaajakaupungin organisaatioissa molemmat suunnittelumuodot on ulkoistettu.



Kuva 8. Katu- ja puistosuunnittelu vastaajakaupungeissa.

Vastaajakaupungeissa katu- ja puistosuunnittelun hankkeista kilpailutukselle on avattu keskimäärin noin kaksi kolmasosaa. Erot kaupunkien välillä ovat suuria, sillä ulkoistuksen osuus vaihtelee nollassa sataan prosenttiin. Kilpailutuksen osuudessa on vaihtelua lisäksi sektoreittain. Yleisesti ottaen ulkoistusaste on suurempi katusuunnittelussa kuin puistosuunnittelussa.

Yli 85 prosenttia vastaajista ilmoitti, että katu- ja puistosuunnittelun kilpailutuksesta on saatu etuja. Perusteluissa mainittiin muun muassa resurssien tehokkaampi hyödyntäminen, aikatauluedut, ja se, että oma osaamis pohja ei riittäisi kaikkeen suunnittelutyöhön. Yksi vastaajista ilmoitti, että kilpailutuksesta ei ole saatu etuja. Vastanneista kaupungeista kahdella ei katu- ja puistosuunnittelua ole ulkoistettu tai sitä on ulkoistettu vain vähän.

Keskeisenä katu- ja puistosuunnittelun kilpailutukseen liittyvänä ongelmana pidettiin useassa kaupungissa paikallistuntemuksen puuttumista. Moni vastaaja toi esiin myös vaatimuksen siitä, että tilaajan täytyy olla aktiivisesti mukana suunnittelun ohjauksessa esimerkiksi juuri paikallisen tiedon välittämisen osalta. Muita mainittuja ongelmia kilpailutuksessa olivat aikatauluissa pysyminen sekä laatu- ja hintatekijät.

5 Kuntien välinen yhteistyö rakennusinvestoinneissa ja kunnossapitohankkeissa

Kuntien välisen yhteistyön määrä ja laatu vaihtelee eri puolilla maata. Useimmat KEH-TO-kaupungit ovat maakuntiensa keskuskaupunkeja ja niitä ympäröivät ja maaseutumaiset kehyskunnat. Kaupungeissa on perinteisesti ollut vahva oma tuotanto-organisaatio, jollaista ei välttämättä ole rakennettu viime vuosikymmeninä kasvaneisiin kehyskuntiin. Erilaiset toimintamallit voivat osin estää yhteistyötä eikä keskuskaupungit voi suoraan tarjota markkinoilta saatavia palveluja kehyskunnille. Eräät kaupungit ovat kuntaliitosten myötä kasvaneet maantieteellisesti jo niin laajoiksi, ettei kuntayhteistyön palvelujen tilaamisessa nähdä enää tuovan olennaista hyötyä omalle kaupungille.

Vastaajakaupungeista hieman yli puolet on tehnyt yhteistyötä muiden kuntien kanssa rakennusinvestoinneissa ja kunnossapitohankkeissa (kuva 9). Yhteistyötä on tehty esimerkiksi päällystys- ja ajoratamaalausurakoissa, materiaali- ja tavarahankinnoissa sekä liikennevalojen kunnossapidossa. Yhteistyötä on tehty myös kunnallistekniikan rakentamisessa uudelle alueelle. Yhteistyön volyymin ei erikseen kysytty, mutta vastaajien kommenttien perusteella se vaihtelee kaupungeittain.



Kuva 9. Kuntien välinen yhteistyö rakennusinvestoinneissa ja kunnossapitohankkeissa.

Suurimpana esteenä yhteistyölle nähdään kuntien erilaiset toimintatavat ja päätöksentekoon liittyvä byrokraattisuus. Myös asenteiden, epäluulon ja eriävien tavoitteiden katsotaan haittaavan kuntien välistä yhteistyötä. Useassa vastauksessa kävi ilmi, että yhteistyölle

ei ole varsinaisesti esteitä, mutta siitä koituvat edut nähdään niin pieniksi, ettei yhteistyölle ole ollut tarvetta.

Yhdyskuntarakenteeseen liittyvät seikat, kuten kunnan laajuus ja pitkät etäisyydet ovat joissakin vastaajakunnissa haitanneet yhteistyötä. Lisäksi niukat henkilöstöresurssit ja tiukat aikataulut ovat vastaajien mukaan esteenä kuntien väliselle yhteistyölle.

Vastaajien mielestä yhteistyö muiden kuntien kanssa onnistuisi paremmin, jos käytössä olisi toimivia toimintamalleja ja enemmän resursseja. Kuntien poliittiset luottamuselimet tulisi myös sitouttaa yhteiseen päätöksentekoon. Valmisteluun tulisi aidosti osallistua toimihenkilöitä kaikista hankintaan osallistuvista kunnista. Lisäksi tarvittaisiin kannustimia ja enemmän kuntien välistä keskinäistä vuorovaikutusta.

6 Käytetyt urakkamuodot

Kyselyyn osallistuneilta kunnilta tiedusteltiin, mitä urakkamuotoja kaupunkien infrapalveluiden tuotannossa on käytetty. Vastaajia pyydettiin jaottelemaan eri urakkamuodot ensin suoritusvelvollisuuden laajuuden mukaan ja sitten maksuperusteen mukaan (prosentteina urakoiden arvosta) erikseen katujen rakentamisen ja puistojen ja viheralueiden rakentamisen osalta.

Kaksi selvästi käytetyintä urakkamuotoa vastaajakaupungeissa ovat kokonaisurakka ja kunnan omajohtoinen tuotanto (taulukko 1), jotka jakautuvat hiukan eri tavalla katujen rakentamisen ja puistojen ja viheralueiden rakentamisen osalta. Katujen rakentamisen osalta kolme neljäsosaa vastaajista ilmoitti, että kokonaisurakka on suoritusvelvollisuuden laajuuden mukaan tarkasteltuna käytetyin urakkamuoto (kuva 10). Puistojen ja viheralueiden rakentamisessa puolestaan kunnan omajohtoinen tuotanto oli käytetyin urakkamuoto hieman alle puolessa vastaajakaupungeista, mutta kun tarkastellaan urakoiden kokonaisvolyymia, oli kokonaisurakka käytetyin urakkamuoto myös puisto- ja viherrakentamisessa (ks. taulukko 1 ja kuva 12 s. 28).

Taulukko 1. KEHTO-kaupunkien käyttämät urakkamuodot (ka, n=20).

	Katu	Puistot/viheralueet
Kunnan omajohtoinen tuotanto	29 %	45 %
ST-urakat	1 %	0 %
Kokonaisurakka	63 %	47 %
Jaettu urakka	6 %	1 %
Projektinjohtorakentaminen	0 %	1 %
Elinkaariurakka	0 %	0 %
Allianssi	1 %	0 %
Muu	0 %	0 %

Kilpailutetuissa katu- ja puistorakentamishankkeissa käytetään maksuperusteena eniten kokonaishintaurakkaa (keskiarvot 62 % ja 51 %) (taulukko 2). Toiseksi eniten vastaajakaupungit käyttävät katurakentamisessa yksikköhintaurakkaa (ka. 25 %) ja puistorakentamisessa laskutyöurakkaa (ka. 20 %). Puistorakentamisen kilpailutuksissa käytetään yksikköhintaurakkaa ja laskutyöurakkaa lähes yhtä paljon (keskiarvot 15 % ja 20 %). Tavoitehintaurakoita on käytössä vain yhdessä kyselyyn vastanneessa kaupungissa.

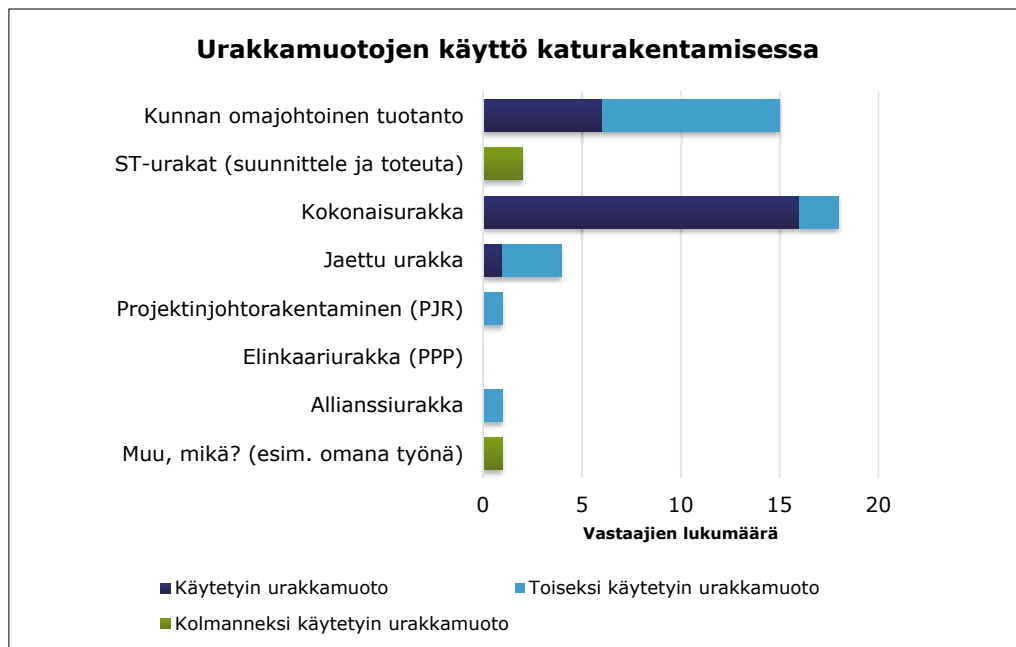
Taulukko 2. Kilpailutettujen urakoiden maksuperusteet (ka, n=21).

	Katu	Puistot/viheralueet
Kokonaishintaurakka	62 %	51 %
Yksikköhintaurakka	25 %	15 %
Laskutyöurakka	8 %	20 %
Tavoitehintaurakka	0 %	0 %
Muu	0 %	0 %

Seuraavassa käydään tarkemmin läpi eri urakkamuotojen käyttöä kunnan katu- sekä puisto- ja viheraluerakentamisessa.

6.1 Katutuotanto

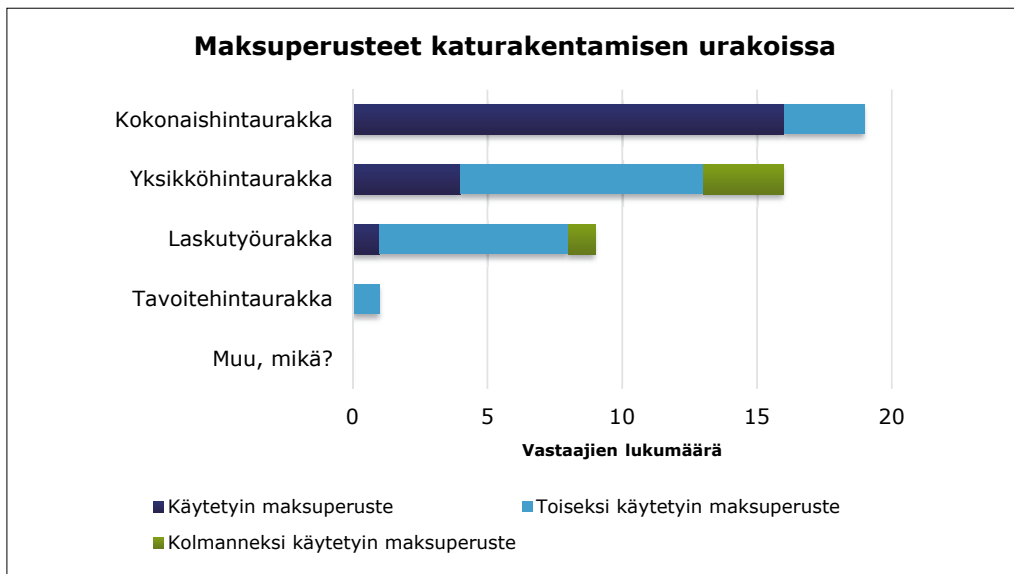
Kuten taulukosta 1 ja kuvasta 10 nähdään, kokonaisurakka on kyselyyn vastanneissa kaupungeissa katujen rakentamisessa käytetyin urakkamuoto. Runsaat 75 % vastaajakaupungeista ilmoitti käyttävänsä katutuotannossa eniten kokonaisurakointia. Lisäksi kokonaisurakka oli muutamassa vastaajakaupungissa käytössä jonkin toisen urakkamuodon ohella. Kokonaisurakka on urakkamuodoista perinteisin ja sen etuna voidaan pitää sitä, että sekä tilaajilla että tuottajilla on paljon kokemusta siitä. Toiseksi yleisin urakkamuoto on omajohtoinen tuotanto, joka on vastaajakaupungeissa paljon käytössä etenkin jonkin toisen urakkamuodon, erityisesti kokonaisurakan, ohella.



Kuva 10. Erilaisten urakkamuotojen käyttö katurakentamisessa vastaajakaupungeissa.

Muutama kyselyyn vastanneista kaupungeista ilmoitti käyttävänsä katurakentamisessa jaettua urakkaa. Yksittäisiä ääniä saivat lisäksi suunnittele ja toteuta -urakat, projektinjohtorakentaminen ja allianssiurakka, jotka kaikki olivat vastaajakaupunkien katutuotannossa käytössä jonkin toisen urakkamuodon ohella, täydentäen pääasiallista urakointimuotoa.

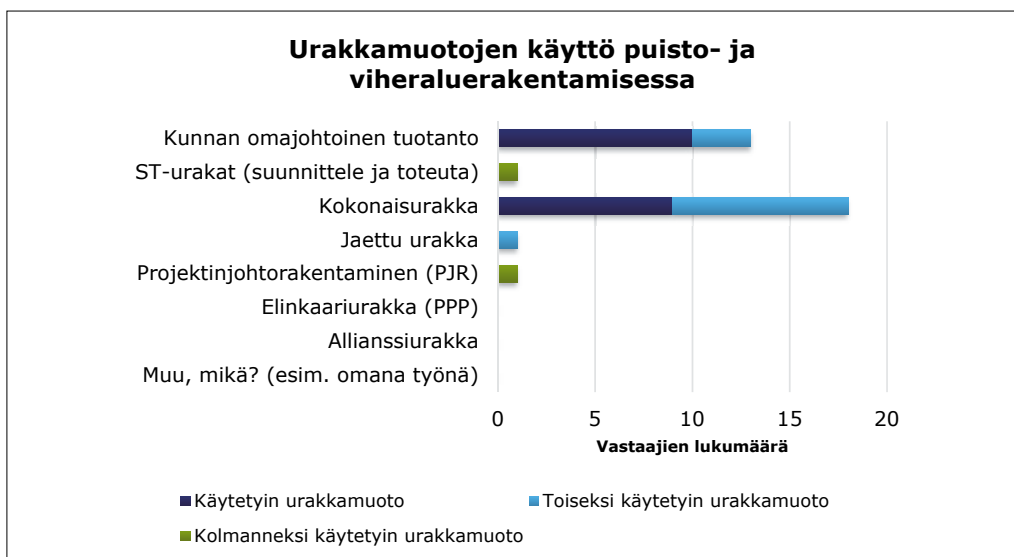
Käytetyin maksuperuste katurakentamisen urakoissa oli vastaajakaupungeissa kokonaishintaurakka (kuva 11). Yli kolme neljäsosaa vastaajakaupungeista ilmoitti, että kokonaishintaurakkaa käytetään katurakentamisessa eniten. Toiseksi eniten vastaajakaupungeissa käytetään yksikköhintaurakkaa. Yksikköhintaurakka oli käytetyin maksuperuste viidesosassa kyselyyn vastanneista kunnista, mutta yhteensä kolme neljäsosaa kaupungeista ilmoitti, että yksikköhintaurakka on katurakentamisessa käytössä jonkin toisen maksuperusteen ohella. Myös laskutyöurakka oli suhteellisen yleisesti käytetty maksuperuste vastaajakaupungeissa. Sen sijaan tavoitehintaurakka oli käytössä vain yksittäisessä kaupungissa.



Kuva 11. Maksuperusteet katurakentamisen urakoissa vastaajakaupungeissa.

6.2 Puistot / viheralueet

Puisto- ja viheraluerakentamisessa käytetyimmät urakkamuodot kyselyyn vastanneissa kaupungeissa ovat kunnan omajohtoinen tuotanto ja kokonaisurakka. Kuten kuvasta 12 nähdään, kunnan omajohtoinen tuotanto oli puisto- ja viheraluerakentamisessa käytetyin urakointimuoto hieman useammassa vastaajakaupungissa, mutta kun tarkastellaan tuotannon kokonaisvolyyymia ja tarkasteluun otetaan mukaan myös toiseksi suosituimmat urakkamuodot, nousee kokonaisurakka käytetyimmäksi urakkamuodoksi myös puistojen ja viheralueiden rakentamisessa.



Kuva 12. Erilaisten urakkamuotojen käyttö puisto- ja viheraluerakentamisessa vastaajakaupungeissa.

Kyselyyn vastanneiden kaupunkien puisto- ja viheraluerakentamisessa kokonaisurakka ja kunnan omajohtoinen tuotanto ovat varsin hallitsevia urakkamuotoja. Muutama kaupunki ilmoitti, että edellä mainittujen urakkamuotojen lisäksi niillä on käytössä suunnittele- ja toteuta -urakointia, jaettua urakointia sekä projektinjohtorakentamista, mutta näiden osuus tuotannon kokonaisvolyymista on vähäinen.

Puisto- ja viheraluerakentamisen urakoissa kokonaishintaurakka on käytetyin maksuperuste kahdessa kolmasosassa vastaajakaupungeista (kuva 13). Lisäksi muutamassa kaupungissa kokonaishintaurakka on käytössä jonkin toisen maksuperusteen ohella. Seuraavaksi suosituin maksuperuste puistojen ja viheralueiden rakentamisessa on laskutyöurakka, mutta lähes yhtä käytetty on yksikköhintaurakka. Tavoitehintaurakkaa ilmoitti käyttävänsä yksittäinen vastaajakaupunki.



Kuva 13. Maksuperusteet puisto- ja viheraluerakentamisen urakoissa vastaajakaupungeissa.

7 Johtopäätökset

Kyselyvastausten perusteella voidaan sanoa, että kuntainfran palvelujen tuotantotavat muuttuvat kokonaisuutena varsin hitaasti, mutta yksittäisiä nopeitakin kehitysaskelaita otetaan. Joskus on harkinnan jälkeen päädytty palaamaan entiseen käytäntöön ja lähdetty uudelle kehityspolulle. Kuntakohtaisesti sekä oman tuotannon määrässä että sen sisällössä on merkittäviä eroja. Esimerkiksi viherrakentaminen on joissakin kunnissa täysin ulkoistettu ja jossain tehdään kokonaan omana työnä.

Tuotantotapoja kehitettäessä on ollut usein selkeä näkemys muutaman vaiheen kehityspolusta, joka kuljettaisiin kohtuullisessa, vaikkapa 5–10 vuoden ajassa kohti markkinaehtoista palvelutuotantoa. Joskus matkan varrella polku onkin mutkistunut ja matka pysähtynyt. On palattu taaksepäinkin. Kehitys ei useinkaan ole suoraviivaista. On tunnustettava muun muassa inhimilliset henkilöstöön liittyvät jännitteet ja muutosvastarinta, paikalliset poliittiset intohimot sekä markkinoiden tarjonnan tai sen puuttumisen asettamat haasteet. Mutta pitkäksi aikaa ei kannata pysähtyä. Aina on parantamisen varaa, vaikka sitten toisella tavalla kuin alunperin oli suunniteltu.

Yleisesti voidaan kyselyvastausten perusteella todeta, että palvelujen hankinta yksityis-sektorilta on lisääntynyt ja lisääntyy edelleen. Monet vastaajat totesivat kustannusten sen myötä laskeneen. Toisaalta monet myös toivat esille palvelun laadun valvonnan haasteet. Muutosvauhti vaihtelee eri kunnissa ja myös oman palvelutuotannon merkitys ja tarve nähdään eri tavoin. Mikäli omaa tuotantoa pidetään tärkeänä, on huolehdittava sen riittävästä laajuudesta ja kehittymisedellytyksistä.

Tulevaisuudessa tilaajien on tärkeää osaltaan pitää huoli siitä, että kilpailu markkinoilla säilyy ja kehittyy ja oma tilaajaosaaminen paranee. Digitaalisuuden tarjoamat mahdollisuudet tuottavuuden parantamiseen tulee ottaa käyttöön suunnittelussa, rakentamisessa ja kunnossapidossa – koko omaisuuden hallinnan kokonaisuudessa.

7.1 Käytössä olevat tuotantotavat ja niiden edut ja haitat

Kunnat voivat vapaasti valita kuntainfran palvelujensa tuotantotavan. Erilaisia organisointitapoja ovat esimerkiksi perinteinen virasto-organisaatio, tilaaja-tuottajamalli, kunnan liikelaitos, kunnan omistama osakeyhtiö sekä oma tilaajaorganisaatio, joka tilaa palveluita yksityiseltä sektorilta. Usein käytössä on näiden erilaisia yhdistelmiä.

Tällä hetkellä suurimmalla osalla KEHTO-kaupungeista on käytössä perinteinen virasto-organisaatio. Myös ulkoinen tilaaja-tuottajamalli on käytössä kahdeksalla kaupungilla. Osalla vastaajista on käytössään useampi organisaatiomalli.

Perinteisen virasto-organisaation parhaiksi puoliksi vastaajakaupungit näkevät hyvän yhteistyön ja yhteishengen. Myös joustavuutta ja nopeaa reagointia pidetään virasto-organisaation etuina. Tarvittaessa oma tuotanto pystyy aloittamaan työt välittömästi ilman kilpailutusta, jolloin hankkeen aikataulussa säästetään useita viikkoja.

Lisäksi toiminnan selkeys nousi useissa vastauksissa esille virasto-organisaation etuna. Kaupungin omat resurssit on mahdollista hyödyntää tehokkaasti ja päätöksentekoprosessit, vastuunjako sekä budjetointi ovat selkeitä. Myös hyvä tiedonkulku koetaan perinteisen virasto-organisaation hyväksi puoleksi. Etuina pidetään lisäksi osaamisen säilymistä omas-

sa organisaatiossa ja omien työntekijöiden hyvää työnlaatua. Malli nähdään varmempana erityisesti kunnossapidossa.

Virasto-organisaation huonoiksi puoliksi vastaajat näkevät pääosin kustannukset ja laatutason vaihtelun tekijöiden välillä. Virasto-organisaatiomallin kiinteät kulut ovat korkeat ja toiminnan tuottavuudessa nähdään parantamisen varaa. Myös kustannusten hallinta ja kustannusseuranta on epävarmaa ja haasteellista.

Lisäksi useissa vastauksissa nostettiin esille virasto-organisaatioon liittyvät hallinnolliset haasteet. Kilpailutus ja hankintamenettelyt ovat työläitä ja organisaatiossa koetaan olevan liikaa tyhjäkäyntiä sekä turhaa byrokratiaa. Ongelmia koettiin olevan myös toimeksiantojen aikataulujen pitävyyden kanssa sekä töiden valvonnassa.

Perinteinen virasto-organisaatio mahdollistaisi hyvin kehittämisen, mutta monesti uusien toimintatapojen omaksuminen on hidasta ja kankeaa eikä innovaatioita haeta aktiivisesti.

Sisäisen tilaaja-tuottajamallin eduiksi nähdään laatu ja mahdollisuus toteuttaa pieniä toimeksiantoja helpommin ja nopeammin. Myös tilaajan resursseja vaaditaan vähemmän. Lisäksi ennalta-arvaamattomat kunnossapitotyöt hoituvat helpommin, kun oma tuotanto tuntee alueet paremmin.

Sisäisen tilaaja-tuottajamallin huonoiksi puoliksi katsotaan korkeampi hintataso ja epämääräiset sopimuskäytännöt. Myös sanktioiden puuttuminen vaikeuttaa töihin puuttumista.

Kunnan liikelaitoksen hyviksi puoliksi vastaajat kokevat joustavuuden ja tilaamisen helppouden. Ulkopuolista urakoitsijaa voidaan käyttää esimerkiksi silloin, kun omat resurssit eivät riitä. Omalta tuottajalta taas on helppo tilata töitä hieman puutteellisillakin suunnitelmilla tai silloin, kun urakan aikataulu ei mahdollista urakan kilpailuttamista. Pitkäaikainen kumppanuus oman tuottajan kanssa mahdollistaa hyvin myös yhteiset kehittämishankkeet.

Huonoiksi puoliksi vastaajat kokevat kahden eri tilaamistavan sekavuuden ja viivästyneen kustannusseurannan. Myös oman tuottajan valvonta koetaan haastavaksi.

Ulkoisen tilaaja-tuottajamallin eduiksi nähdään määritelty laatutaso, joustavat resurssit, kustannustehokkuus ja budjetoinnin helppous. Mallin myös katsotaan lisäävän osaamista ja kilpailua alalla sekä tarjoavan mahdollisuuden käyttää paikallisia palveluntuottajia. Lisäksi ulkoisilta palveluntuottajilta hankituilla töillä on takuu ja työt hoidetaan sopimusten mukaan.

Ulkoisen tilaaja-tuottajamalli vaatii tilaajalta paljon resursseja sekä kilpailuttamiseen että valvontaan ja muutosten toteuttaminen urakan aikana on usein kankeaa ja ennaltoimattomat muutokset kalliita. Hankinnoissa saatetaan myös epäonnistua.

Kun kaupungissa on käytössä useampia toteuttamismalleja, antaa se vaihtoehtoja erilaisissa tilanteissa. Palveluiden ohjaus pysyy omissa käsissä ja kustannuksia pystytään eri vaihtoehtoisissa vertailemaan. Toisaalta toimialan palvelukokonaisuuden hahmottaminen voi silloin olla vaikeaa ja laadunvalvonta haasteellista.

7.2 Kuntainfran tuotantotapojen muutokset

Tuotantotapojen muutoksissa tilanne ei ole kunnissa ollut suinkaan stabiili. Eniten muutoksia on tapahtunut perinteisestä virasto-organisaatiosta muihin malleihin. Useimmiten kaupungit ovat siirtyneet perinteisestä virasto-organisaatiosta tilaaja-tuottajamalliin.

Organisaatiomalleissa on joskus palattu myös entiseen. Enemmistö tilaaja-tuottajamal-

lista luopuneista kaupungeista on palannut takaisin perinteiseen virasto-organisaatioon. Selvä trendi 2000-luvulla on kuitenkin ollut se, että yksityisten palveluiden käyttöä on lisätty vähitellen. Syitä ovat olleet halu vähentää henkilöstöresursseja sekä lisätä tehokkuutta ja säästää kustannuksissa.

KEHTO-kaupunkien joukossa on myös joitakin sellaisia kaupunkeja, joissa organisaatiomalli on pysynyt muuttumattomana viime vuosikymmenten ajan. Suurin osa KEHTO-kaupungeista myös ilmoitti, että eivät ole ainakaan lähitulevaisuudessa aikeissa muuttaa nykyistä organisaatiomalliaan. Muutamassa kaupungissa organisaatiomallia on juuri muutettu ja parissa kaupungissa siirtymäkausi tuotannon yhtiöittämisessä on päätymässä. Vain muutama kaupunki ilmoitti, että selvitystyö organisaatiomallista on joko käynnissä tai asiaa saatetaan lähiaikoina tarkastella.

Suurin osa eli noin kolme neljäsosaa vastaajista on sitä mieltä, että parhaiten kuntainfra järjestetään niin, että kunta toimii tilaajana ja ohjaa töitä, mutta suurin osa toteutuksesta ostetaan ulkoa. Tilaajatoimintojen ja rakennuttamisen säilyttäminen kunnan omissa käsissä nähdään ainoana tapana varmistaa omistajan tahdon ja omaisuuden halutun laatutason toteutuminen.

Myös omaa tuotantoa on hyvä olla, jotta mahdollistetaan toiminta nopeasti muuttuvissa tilanteissa ja pystytään kehittämään toimintaa pitkäjänteisesti sekä säilytetään osaaminen ja paikallistuntemus. Monessa vastauksessa todettiin, että noin neljäsosa omaa tuotantoa voisi olla sopiva osuus. Oman tuotannon avulla pystytään myös tasaamaan suhdannevaihteluita ja hintatasoa. Lisäksi oman tuotannon nähdään ylläpitävän haluttua laatutasoa ja hoitavan työllisyyttä.

Osa vastaajista taas näkee, että omaa tuotantoa ei tarvita lainkaan, vaan sekä infran rakentaminen, että kunnossapito voidaan ulkoistaa kokonaan. Tällöin on tärkeää varmistaa sopimusohjauksella toimintavarmuus kaikissa tilanteissa, etenkin kunnossapitotöissä. Myös alueellisten markkinoiden tulee olla toimivat.

7.3 Suunnittelu- ja rakennushankkeiden sekä kunnossapitotöiden kilpailuttaminen

Katu- ja puistosuunnittelun hankkeista on avattu kilpailutukselle vastaajakaupungeissa keskimäärin noin kaksi kolmasosaa. Erot kaupunkien välillä ovat suuria, sillä ulkoistuksen osuus vaihtelee nolasta sataan prosenttiin. Kilpailutuksen osuudessa on vaihtelua myös sektoreittain. Eroihin vaikuttavat esimerkiksi kaupunkien toimintakulttuuri ja poliittinen ilmapiiri, olemassa olevat omat tuotanto-organisaatiot sekä palvelujen tarjonta markkinoilla.

Katujen rakentamisen ja peruskorjauksen urakoista on kilpailutukselle avattu vastanneissa kaupungeissa keskimäärin kaksi kolmasosaa ja viherrakentamisen urakoista noin puolet. Erot sekä katurakentamisen että viherrakentamisen kilpailutuksen osuudessa ovat vastaajakaupunkien välillä suuret. Katurakentamisen urakoista kilpailutukselle on avattu 25–100 prosenttia, kun taas viherrakentamisen kilpailutuksen aste vaihtelee kaupungeissa 0–100 prosentin välillä.

Kunnan kunnossapitotöistä on avattu kilpailutukselle vastanneissa kaupungeissa keskimäärin noin 40 prosenttia. Myös kunnossapitotöiden kilpailutuksen asteessa on kaupunkien välillä suuria eroja, sillä se vaihtelee 0–100 prosentin välillä. Kahdessa kaupungissa kaikki kunnossapitotyöt kilpailutetaan.

Lähes kaikki vastaajakaupungit ovat saaneet etuja suunnittelu- ja rakentamishankkei-

den sekä kunnossapitotöiden kilpailuttamisesta. Saaduiksi eduiksi mainitaan yleisimmin kustannushyödyt, aikatauluedut ja resurssien tehokkaampi hyödyntäminen. Myös markkinahintataso on kilpailutuksen avulla paremmin tilaajan tiedossa ja laadun seuranta dokumentoitua.

Suunnittelun kilpailutuksissa keskeisenä ongelmana pidetään paikallistuntemuksen puutetta. Katurakentamishankkeiden kilpailuttaminen taas on työlästä ja vaatii enemmän tilaajaresursseja. Viherrakentamisen urakoissa tarjonta on usein vähäisempää ja viherrakentamisen osaavia urakoitsijoita voi olla vaikea löytää. Myöskään saatu hintaetu ei viherrakentamisen urakoissa ole ollut suhteessa yhtä suuri kuin katurakentamisen kilpailutuksissa. Kunnossapidon kilpailutuksissa ongelmiksi mainitaan etenkin pienten töiden hinnoittelu.

Tulevaisuudessa kilpailutettujen töiden osuus tulee edelleen kasvamaan. Suurin kasvupotentiaali kilpailutuksen asteessa on kunnossapitotöissä. Noin kaksi kolmasosaa vastaajista arvioi oman kaupunkinsa kilpailuttavan tulevaisuudessa yhä suuremman osan kunnossapitotöistä. Lähes puolet vastaajakaupungeista arvioi, että myös katurakentamisen kilpailutuksen osuutta ollaan tulevaisuudessa kasvattamassa. Maltillisimpana kilpailutuksen asteen kasvu nähtiin viherrakentamisessa. Yllättäen vastaajista vain kolmasosa arvioi, että viherrakentamisen kilpailutuksen aste tulee tulevaisuudessa kasvamaan.

7.4 Yhteistyö muiden kuntien kanssa

Vastaajakaupungeista hieman yli puolet on tehnyt yhteistyötä muiden kuntien kanssa. Yhteistyöhön on halukkuutta, mutta sitä vaikeuttavat erilaiset toimintatavat ja päätöksentekoon liittyvä byrokraattisuus. Myös asenteiden, epäluulon ja eriävien tavoitteiden katsotaan haittaavan yhteistyötä. Yhteistyölle ei myöskään nähdä tarvetta, jos siitä koituvat edut nähdään liian pieniksi. Yhdyskuntarakenteeseen liittyvät seikat, kuten kunnan laajuus ja pitkät etäisyydet ovat joissakin vastaajakaupungeissa haitanneet yhteistyötä. Lisäksi niukat henkilöstöresurssit ja hankintojen tiukat aikataulut ovat vastaajien mukaan esteenä kuntien väliselle yhteistyölle.

Yhteistyö muiden kuntien kanssa onnistuisi helpommin, jos käytössä olisi toimivia toimintamalleja ja enemmän resursseja. Lisäksi tarvittaisiin enemmän kuntien välistä keskinäistä vuorovaikutusta ja kannustimia sekä poliittisen johdon sitouttamista yhteiseen päätöksentekoon. Tulevaisuudessa yhteistyö keskittyyne yhä enemmän hankintoihin ja mahdollisesti yhteisiin kuntainfran tilaajaorganisaatioihin, kun suurempi osuus infrapalveluista hankitaan yksityiseltä sektorilta.

.....

.....

