

KAUPUNKIEN KOKEMUKSET, YHTEENVETO

Selvitykseen valittiin kolme kaupunkia niiden kokemusten kartoittamiseksi. Valitut kaupungit olivat Lahti, Jyväskylä ja Tampere. Jokaisesta kaupungista haastateltiin 2-4 henkilöä, jotka ovat olleet mukana muutosprosessissa. Lisäksi työn aikana lisättiin haastattelujen tulokset Joensuusta ja Turusta mukaan yhteenvetoon.

1. LAHDEN KAUPUNKI

1.1. TAPAHTUNEET MUUTOKSET

Lahdessa oli kova poliittinen paine tuotannon eriyttämiseksi vuosituhaten vaihteessa. Taustalla vaikutti pääasiassa taloudellisten säästöjen aikaan saaminen. Lahden Seudun Kuntateknikka liikelaitos aloitti vuonna 2002 ja se yhtiöitettiin 2009. Toiminta ajettiin alas vuonna 2016 yhtiön ajaututtua taloudellisiin vaikeuksiin.

1.2. KESKEISET HAASTEET MUUTOSPROSESSISSA

Keskeisin viesti haastatteluista oli se, että tilaajan ja tuottajat roolit jäivät epäselviksi alusta lähtien eikä muutosta johdettu lainkaan. Käytännössä poliittinen mielenkiinto loppui ensimmäiseen tehtyyn päätökseen. Tilaajan ja tuottajan rooleja ja keskinäisiä käytäntöjä ei määritelty riittävän tarkasti omistajaohjauksen toimesta ja päätäntävällistä ei ollut selvyttä. Keskinäinen nokittelu jäi turhan alhaiselle tasolle. Koetettiin keskenään ratkoa asioita.

Aluksi toimittiin pitkälti ns. "leikkisopimuksilla" ja suurta muutosta entiseen toimintamalliin ei ollut havaittavissa Lahden kaupungissa. Ympäröivät kunnat sen sijaan muuttuivat pitkälti keveiksi tilaajaorganisaatioiksi, mutta Lahdessa vastaavaa muutosta tilaajapuolella ei tehty. Kaupungille jäi iso porukka tilaajapuolelle ilman selkeää tehtäväkuvaa ja roolien kirkastamista. Asiat hankaloituivat radikaalisti, kun tuottaja halusi osallistua joidenkin vuosien jälkeen kilpailuun. Tilaajalla ei ollut esimerkiksi valvontaresurssia, koska tuottajan henkilöt olivat valvoneet ulkopuolelta hankittuja urakoita. Tuottaja otti kilpailutuksessa liian halvalla hinnalla alueurakoita ja ajautui lopulta taloudellisiin vaikeuksiin. Talous alkoi olla yhtiöllä tiukalla, kun menttiin enemmän avoimen kilpailutuksen suuntaan. Toisissa asioissa haluttiin olla kilpailuilla markkinoilla toimiva urakoitsija ja toisissa asioissa haluttiin olla tilaajan taskulla. Kunnallisessa osakeyhtiössä on usein sellainen asenneilmapiiiri/perusajatus, että "pitää tilata meiltä". Samalla kuitenkin pidetään kiinni pitkistä lomista (yleensä parhaimpaan rakentamisen aikaan), kunnallisista työehtosopimuksista, eikä uskalleta mennä avoimille markkinoille. Näin myös LSKT Oy sinneteli tavallaan kahdessa eri teemassa ja eihän se toiminut. Pärjääminen markkinoilla ja vanhoista toimintamalleista kiinni pitäminen ei vain ole mahdollista.

Muutoksessa ei ollut osapuolilla tietoa, mitkä ovat osapuolten tavoitteet ja mikä on esimerkiksi tuotannon toimitusjohtajan rooli. Toimitusjohtajalle olisi ehdottomasti pitänyt pystyä antamaan tukea muutoksessa. Tätä ei ollut kuitenkaan saatavilla. Kun

omistajaohjausta ei ollut, alkoi tuottaja sitten tulkita asioita. Tappeluahan siitä seurasi ja tässä kiistassa tuottaja häviää aina. Kyseessä oli pitkälti henkilöiden välinen valtataistelu ja asiat henkilöityivät. Myös kateutta esiintyi ja henkilökohtaisia kaunoja pääsi syntymään prosessissa.

Jälkeenpäin ajateltuna johtajuutta olisi tarvittu roimasti enemmän ihan kaupunginjohtajan tasolta saakka. Yhtiön hallitus ja toimitusjohtaja ovat ihan avainrooleja. Hallitukselta tulisi olla tuki toimitusjohtajalle. Tämä ei Lahdessa toiminut missään vaiheessa.

Reilun kymmenen vuoden ajan taisteltiin asioista. Raskasta aikaa. Myös tilaajan oman organisaation sisällä oli vääntöä, tilatako suoraan omalta tuotannolta vai kilpailutetaanko. Etenkin vanhemman polven tilaajat halusivat päästä helpommalla ja tilata suoraan omalta tuotannolta. Joustavuus ja töiden tilaamisen helppous olivat ehdottomasti kunnallisen tuotannon hyviä puolia. Selkeän linjauksen puuttuessa vääntö oli jatkuvaa ja sai olla tarkkana, mitä käytävillä puhui.

Lopulta kun LSKT Oy:n toiminta ajettiin alas, asiat selkiintyivät. Nyt on huomattavasti selkeämpi ratkaista ongelmia. Ei muodostu enää ”juupas eipäs” -tilanteita laisinkaan. Vastuunjako on selkeä ja urakoitsija vastuu on selkeä. Toki rahastamisen yrittäminen kuuluu yritysten kanssa toimisen kuvioon.

Ei ole olemassa oikeaa vai väärää tapaa järjestää palveluja. Tärkeintä olisi kuitenkin, että tiedettäisiin pelin henki puolin ja toisin. Pelisäännöt ja roolit tulisivat olla kristallinkirkkaina kaikille osapuolille. Tällöin olisi myös helpompi hyväksyä toinen osapuoli ja ylipäätään toimia.

1.3. NYKYINEN TOIMINTAMALLI

Lahden kaupunki toimii infran rakentamisessa ja kunnossapidossa kilpailuilla markkinoilla. Omaa tuotantoa ei enää ole ollut vuoden 2016 jälkeen ja kaupunki ryhtyi kilpailuttamaan kaikki palvelut avoimilla markkinoilla.

KAUPUNKIYMPÄRISTÖN PALVELUALUE



Kuva 1. Nykyinen organisaatiokaavio

Kunnallistekniikan yksikön alaisuuteen kuuluu 18 henkilöä. Toimialueeseen kuuluu käytännössä katutilaan liittyvä suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito. Rakentamisessa ja kunnossapidossa käytännössä työ on pitkälti ostamista ja hankkimista. Neljä henkilöä

toimii rakennuttajina, kunnossapidossa kolme henkilöä. Yksi henkilö toimii ohjelmointivastaavana ja hänellä on apunaan kolme henkilöä. Yksi henkilö toimii tietomallikoordinaattorina ja 4 henkilöä alueiden luovuttamisessa (luvut, tapahtumat, katutarkastajat, valvonta).

LSKT Oy:n alasajon jälkeen alussa vuotuisesta rakentamisen työohjelmasta jäi jopa 1-2 M€ käyttämättä. Organisaatiossa ei vain kyetty teettämään kaikkea, kun ei ollut riittävää suunnitelmaavalmiutta. Kriittisemmät (uudet asuntoalueet) hommat pyrittiin hoitamaan ensin. Edelleen esiintyy vaikeuksia ja kiirettä tulee. Hosumislisää tulee suunnitteluun ja rakentamiseen, kun joudutaan kireällä aikataululla menemään eteenpäin. Tätä ongelmaa on nykyisin eniten palvelujen järjestämisessä, vaikka pyritään pääsemään 5 vuoden ohjelmaan. Pitkäjänteisyydestä huolimatta ei ole aina pystytty riittävän aikaisin lukitsemaan tulevan vuoden työohjelmia. Pieniä suunnitelmia on kyetty tekemään varastoon. Tätä reserviä voidaan ottaa tarpeen mukaan ohjelmaan mukaan joustavasti. Rahaa ei jää enää käyttämättä.

Suunnittelussa päätapa on suunnitteluttaminen. Kaupungilla on kolme suunnitteluttajaa aikaisemman kahden sijaan. Koko ajan paremmin on saatu konsultit valjastettua, kun ovat oppineet Lahden tavat toimia. Sopimusmallina ovat useampivuotiset puitesopimukset, joiden sisällä osataan nykyisin käyttää muitakin suunnitteluyrityksiä kuin pelkästään ykköskonsulttia. Varsinkin aluksi havaittiin sitä ilmiötä, että saatiin luvattujen ykkösuunnittelijoiden sijaan kolmosrivin suunnittelijoita. Tässä asiassa on päästy vähän eteenpäin. Aikahyvin nyt aikataulussa on päästy menemään, toimistot ovat oppineet sanomaan, jos ei ole kapasiteettia tehdä. Yhteensä on noin 5-8 puitesopimustoimittajaa toimialasta riippuen.

Rakentamisessa vuosiohjelman toteutumisen paremman toteutuksen vuoksi lautakunnalta on haettu ja saatu aloituslupa loppukesästä seuraavan vuoden alussa aloitettaville kohteille. Näin päästään heti töihin vuoden alusta lähtien. Tämä menettely on tuonut varmuutta ohjelmointiin, eikä tarvitse odottaa hyväksyntää rakentamisen ohjelmalle tammikuun loppuun saakka. Tämä asia piti opetalla kantapäähän kautta.

Pieniin kiireellisiin tehtäviin on pyritty käyttämään alue- sekä päällysteurakoitsijoita, joiden sopimukseen on sisällytetty yksikköhintaisia osia. Nämä yksikköhintaiset työt tahtovat olla vaan vähän kalliita. Vähän on ollut havaittavissa sellaista piirrettä, että tunteja tahtoo kertyä helposti turhan paljon näissä tehtävissä.

1.4. MUUTOKSEN KESKEISIMMÄT VAIKUTUKSET

Keskeisin vaikutus sisäisen tuottajan kanssa toimiessa oli roolien sekaisin meneminen, mikä johtui omistaja- ja muutosjohtajuuden puuttumisesta. Roolit ja vastuut selkenivät vasta sitten, kun LSKT Oy ajettiin alas. Nyt tiedetään, mitä varten ollaan olemassa ja voidaan kehittää toimintaa sen mukaisesti. Voidaan aidosti keskittyä nyt hankintojen johtamiseen ja kehittämiseen. On voitu esimerkiksi päättää, että käytetään tietomallinnusta. Toimijat sitten sopeutuvat siihen eikä tule vastaan haraamista.

Pitkäjänteisyys ohjelmoinnissa on parantunut koko toimialan roolien selkeentymisen myötä. Rakentamisessa vuotuisen työohjelmien toteutettavuus on parantunut huomattavasti. Silti pitäisi saada aikaisemmin työohjelman kohteet lukittua suunnittelulle ja rakentamiselle. Tällöin saataisiin vieläkin parempaa tulosta aikaan, jos pystyttäisiin

rauhassa tekemään. Osittain kuntapäätämisen koukerot vaikuttavat varmasti tähän hankaloittavasti. Myös yhteistyössä maankäytön ja kaavoituksen kanssa on vielä kehittämistä, jotta saataisiin prosessi joustavammaksi. Suunnittelupalvelujen käytön määrä on noussut, missä ovat ehkä ne suurimmat käytännön haasteet tällä hetkellä.

Nykytilanteessa tehdään paljon julkisia hankintoja. Nykyinen hankintalainsäädäntö on tilaajan kannalta todella haasteellinen. Välillä tulee eteen ns. ”pommeja” (esim. yritys menee konkurssiin tms.) ja ne tulevat kalliiksi selvitysprosessien kestäessä pitkään. Julkinen hankintalaki on ehkä se suurin yksittäinen ongelma. Kaikkinensa ihan susi juttu. Esimerkiksi kunnossapidossa urakoitsija päätti lyödä homman ihan läskiksi viimeisenä urakkavuonna, eikä tilaajalla ollut juuri mitään tehtävissä. Kaikkinensa julkisen tilaajan työkalut ovat hankinnoissa heikot.

Oman tuotannon puuttuessa pienten nopeiden asioiden tekeminen on hankaloitunut. Todellisuus on sitä, että vaihtuvuus tekijöissä voi olla suurta ja Lahden kaupungilla on monimuotoinen infra. Oma tuotanto osasi ja tiesi paikat. Kun kumppani vaihtuu, niin se vaatii aina uutta oppimista. Tämä näkyy selkeästi toiminnassa tyhjäkäyntinä.

Henkilöstön osalta ei ole mitään selvitystä jälkeenpäin tehty, mutta lähes kaikki henkilöt ovat varmuudella työllistyneet joko läheisiin kuntiin tai alan yrityksiin. Kaupunki ei järjestänyt eikä ohjeistanut siirtymävaihetta millään lailla. Yleinen hyvä työtilanne alalla taisi pelastaa tilanteen. Vain kahdesta henkilöstä ei ole varmuutta, missä nykyään vaikuttavat.

Rakentamisen markkinat ovat tällä hetkellä ylikuumentuneet, mikä on näkynyt hintojen nousuna. Lahdessa ollaan siis markkinoiden armoilla. Pari viime vuotta ovat olleet kalliita rakentaa. Joihinkin kohteisiin on saatu vain muutama tarjous, etenkin erikoisosaamista vaativissa kohteissa. Joitakin hankkeita on jouduttu lykkäämään korkeiden hintojen takia. Toisaalta myös helposti rakennettavat alueet ovat Lahdessa käytetty ja rakentamisen kallistuminen johtuu osittain myös tästä. Paikallisia yrityksiä on yritetty monella keinoin saada kehittymään, mutta tässä on ollut isoja haasteita. PK-yritykset eivät oikein tahdo lähteä kehittymään. Suurin osa paikallisista toimii aliurakoitsijoina. Markkinoiden toimivuuden turvaaminen on noussut keskeiseksi asiaksi, mikä pitää jatkossa huomioida entistä tarkemmin. Vielä helposti kilpailutetaan isoja kokonaisuuksia suurilla vastuilla. Pitää enemmän miettiä jatkossa kilpailutusta siten, että pienemmätkin pärjäisivät. Tämä on tietenkin pitkälti tilaajan resurssikysymys. Hankkeiden pilkkominen pilkkomisen vuoksi ei ole hankintalain mukaista, vaan joku järkevä peruste tulee olla.

Kunnossapidossa on siirrytty täysin hoidonjohtourakoihin (HJU). Suuret valtakunnalliset toimivat ovat pääurakoitsijoina, paikalliset pitkälti tekevät työt. Kunnossapidossa on päästy jokaisella kilpailutuskierröksellä taloudellisesti tehokkaampaan toimintaan. Kustannusten ennustettavuus on joka tapauksessa parantunut kunnossapidossa. Lahdessa on kunnossapidossa kokeiltu vähän kaikenlaisia mittareita laadun määrittämiseksi. Vähän suuntaus on viime aikoina ollut siihen suuntaan, että ollaan näistä mittareista luopumassa. Ei todellisuudessa / käytännössä ohjaa urakoitsijoiden tekemistä. Kannustinjärjestelmät eivät vain ole toimineet. Nyt käytettävistä hoidonjohtourakoissa saadaan rahalle myös aitoa vastinetta. Pystytään paremmin tekemään aidosti yhdessä loppukäyttäjille palvelua ja raha ei ole kaiken keskiössä. Valintavaihe on toki hankala ja haasteellinen.

1.5. MITÄ TEKISI TOISIN? TERVEISET KUOPIOON

Alkuvaiheessa 2002 olisi pitänyt mennä myös Lahden kaupungin Hollolan kaltaiseen malliin. Olisi pitänyt sopia roolit selkeästi. Eri osapuolten tavoitteet olisi pitänyt tehdä kaikille julkisesti nähtäväksi. Johtamiseen olisi pitänyt panostaa paljon!

Kun osakeyhtiö perustettiin vuonna 2009, niin silloin olisi pitänyt mennä markkinoille suoraan. Olisi tullut luopua in-house yhtiön asemasta. Koko toiminta olisi kannattanut rakentaa projektinjohtomallille.

Terveiset

Toimivia malleja löytyy, mihin suuntaan vaan meneekään. Pitää vain johtaa ja resursoida muutos. Kuopiossa kannattaisi ehkä viisasta mieltä kaikkia vaihtoehtoja avoimesti.

Tehkää viisaita päätöksiä ja kantakaa päätöksienne vastuu.

2. JYVÄSKYLÄN KAUPUNKI

2.1. TAPAHTUNEET MUUTOKSET

Kunnallistekniikan liikelaitos Altek perustettiin vuonna 2002 ja sen toiminta lopetettiin 31.12.2019, jolloin Altek siirrettiin takaisin virasto-organisaatioon. Siirtovaiheessa Altekin liikevaihto oli 19 M€ ja henkilöstöä oli noin 85. Perustamisvaiheessa henkilöstöä oli lähes noin 175. Liikelaitokseen siirtymiseen oli aikanaan taustalla taloudellisten säästöjen aikaan saaminen.

Korjaamotoiminnot ulkoistettiin Raskoneelle vuonna 2007. Altekissa pidettiin vuonna 2014 mittavat yt-neuvottelut, jonka seurauksena noin 40 henkilöä irtisanottiin.

Viimeisintä siirtoa takaisin virasto-organisaatioon valmisteltiin kaksi vuotta. Ennen sitä selvitettiin mm. liikkeenluovutusta, yhteistyöyrityksen perustamista sekä yhtiöittämistä. Selvityksissä todettiin, että Tiltu -toimintamalli on raskas. Tiltu -mallista todettiin, että toisaalta oli päällekkäisiä tehtäviä sekä turhaa byrokratiaa ja toisaalta esiintyi myös tehtäväkentässä katvealueita. Nykyisestä toimintamallista aiotaan kerätä kokemuksia seuraavien 3 vuoden aikana ja tehdä tarkkaa seurantaa, joiden perusteella tehdään tulevaisuudessa tarvittavia muutoksia. Vuonna 2025 on tulossa iso eläköitymissuma, joka tulee olemaan yksi saumakohta päätöksenteolle.

2.2. KESKEISET HAASTEET MUUTOSPROSESSISSA

Liikelaitoksen alkuvaihe oli todella haastava, etenkin kun omistajaohjaus oli todella hataralla pohjalla. Selvät sävelet puuttuivat ja oltiin pitkälti ns. tuuliajolla. Vanha virasto-organisaatio jaettiin ja aikaisemmat työkaverit olivat sitten eri puolella pöytää. Katsottiin pitkälti eri suuntiin pöydän toisilta puolilta. Johtaminen ja ohjaus muutoksessa puuttuivat.

Omaa tuotantoa kohdeltiin todella karsaasti alussa. Esimerkiksi Altekin toimitusjohtaja pääsi tapaamaan tilaajapuolen vetäjää 1,5 kk aloittamisensa jälkeen. Tilaajan ja tuottajan välinen vuoropuhelu oli alussa huonossa jamassa, mistä syntyi useita käytännön ongelmia.

Altekin kulurakennetta lähdettiin karsimaan kovalla kädellä. Alussa omia työkoneyksiköitä oli noin 50 (nyt noin 15) ja korjaamotilat olivat hulppeat (ulkoistettu 2007). Kulurakenne oli todella korkea. Resursseja lähdettiin vähentämään pitkälti luontaisen poistuman kautta, mutta myös ulkoistettiin palveluja liikkeenluovutuksella (korjaamotoiminnot v.2007). Vuoden 2014 yt-neuvottelujen myötä henki parani, kun ns. ”huonoista omenoista” päästiin eroon. Liikelaitoksen aikana on kaiken kaikkiaan tehostettu toimintaa erittäin paljon. Lisäksi tuotteistus on mennyt ja hintatietoisuus on lisääntynyt. Silti yhtiöittämistä selvittäessä nähtiin, että Altekin markkinoille meneminen olisi vaatinut vielä rajusti saneeraamista. Markkinoilla toimivat yritykset toimivat pitkälti projektinjohtomallisesti. Yhtä aikaa Altekin yhtiöittämisen kanssa selvitettiin Totalin (siivous, kiinteistöhuolto) yhtiöittämistä. Lopulta Total päätettiin yhtiöittää. Yhtiö altistettiin kilpailulle pienikatteiselle alalle. Parin hankalan toimintavuoden jälkeen yhtiö myytiin SOL:lle.

Jyväskylässä päästiin paremmin kehittämään yhdessä tilaajan ja tuottajan kesken toimintaa, kun molemmille organisaatioille nimettiin sama johtaja. Samalla kiistely ja kädenvääntö asioista loppui, kun löytyi yksi selkeä yhteinen johtaja. Jyväskylässä muodostui näin yhteinen näkemys siitä, että oma tuotanto on markkinatoimijoita kalliimpi, mutta sillä on oma paikkansa ja tehtävänsä kaupunkiorganisaatiossa. Laatu on korkeaa ja pehmeiden arvojen huomioiminen helpompi organisoida osana palvelutuotantoa.

2.3. NYKYINEN TOIMINTAMALLI

Altekin henkilöstö siirrettiin organisatorisesti Liikenne- ja viheralueiden alle 1.1.2020 alkaen. Siirto sujui hyvin, sillä rajapintoja oli jo häivytetty aikaisemmin ja muutosta oli valmisteltu jo pidempään. Ennen organisaatiomuutosta kunnossapidossa oli siirretty 1.1.2019 alkaen uuteen toimintamalliin, jossa alueurakat isojen valtakunnallisten toimijoiden kanssa lopetettiin sopimuskauden päättymisen myötä. Jyväskylässä esiintyi jatkuva vääntöä isojen urakoitsijoiden kanssa. Laatu ja toteutus eivät toteutuneet sovitusti. Yhteistyö ja vuorovaikutus koettiin puuduttavaksi. Uudessa toimintamallissa kunnossapitoa tehdään omajohtoisena ja aliurakoitsijat (40-50 kpl) ovat suorassa sopimussuhteissa tilaajaan. Altek toimi jo tällä tavalla aika pitkälti omassa alueurakassaan, kun oman henkilöstön poistumat korvattiin aliurakoinnilla. Näin ollen toimintamalliin on muodostunut hyvää osaamista ja käytännöt. Omaa kalustoa on operatiivisessa kunnossapidon toiminnassa enää noin 15 yksikön verran.

Rakentamisen puolella muutoksia oli liikelaitosaikaan vähemmän. Entinen Altek rakentamisen yksikkö liitettiin liikenne- ja viheralueiden yhteyteen toimintayksiköksi. Yksikössä on 4 rakennusmestari ja 30 työntekijää. Konetyö hankintaan lähes täysin ulkoa. Ulospäin muutos ei näy mitenkään rakentamisessa. Samoissa tiloissa toimitaan kuin Altekin aikaan. Sisäinen laskutus on tietenkin loppunut. Oma tuotannon kanssa hankalat hankkeet on kyllä kätevä toteuttaa. Esimerkiksi Kankaan alue; siellä on entisenä teollisuusalueena paljon yllätyksiä edessä. Millä opeilla voisi kilpailuttaa? Hankalaa varmaan olisi ollut. Oman porukan joustavuus on ehdoton nykyisen toimintamallin plussa. Negatiivisena puolena on sitten korkea kustannustaso. ”Fossiililomat” ja porukkaa ei pistetä pihalle, jos ei ole tekemistä. Työkanta pitäisi saada tasaiseksi ympäri vuoden, mikä ei ole aina

toimintamallissa mahdollista. Paljon pehmeitä arvoja loppujen lopuksi, joita on hankala arvottaa taloudellisesti.

2.4. MUUTOKSEN KESKEISIMMÄT VAIKUTUKSET

Taloudellisuus

Liikelaitoksen aikana mentiin paljon eteenpäin tehokkuudessa. Nyt on saatu paljon uusia mestaritason tekijöitä, joille tietomallinnus ja resurssiviisaus ovat itsestään selviä asioita. Paljon kehrittelevät keskenään asioita. Uudesta toimintamallista ei ole vielä lyhyen historian vuoksi kustannustietoa, mutta seurantaa kehitetään. Talouden seurannan kehittämiseen olisi hyvä ollut saada hieman enemmän aikaa. Yhteisrakentamisen hankkeissa on tullut kommentteja oman tuotannon kalleudesta.

Laatu

Oman tuotannon laatu on ollut aina korkea. Enemmän on pitänyt huolehtia ulkopuolisten laadusta kuin oman tuotannon laadusta. Uusi toimintamalli kunnossapidossa on tuottanut myös hyvää asiakaspalautetta. Esimerkiksi Jyväskylän liikenteen toimitusjohtaja ei helposti kehu, mutta nyt on sieltäkin saatu hyvää palautetta. Ennakointiin on päästy paremmin kiinni kunnossapidossa, mm. iänikuisessa ongelmassa; sohjon poistossa.

Prosessien sujuvuus ja vastuiden selkeys

Byrokratia on viimeisimmän muutoksen myötä vähentynyt. Hyöty on ollut se, että monimutkainen julkinen hankinta on jäänyt pois välistä. Aikaisemmin monet asiat ovat olleet yhden henkilön varassa. Nyt työparitoimintamalli helpottaa asioita. Tiedon jakaminen paremmin onnistuu huomattavasti paremmin uudessa toimintamallissa.

Kunnossapidossa on siirrytty aluevastaavien toimintamalliin. Aikaisemmin liikelaitosaikana oli aina Altekin työnjohtaja ja tilaajan katumestari samalla työmaalla. Nyt aluevastaavat (yhteensä 2 henkilöä) vastaavat kunnossapidon toiminnan sujumisesta, rahoituksen riittämisestä sekä laadun toteutumisesta. Toinen henkilö on viherpuolelta ja toinen katupuolelta. Yhteisvastuullisesti vastaavat alueista. Ohjausryhmä ohjaa laatua, rahaa ja toiminnan sujuvuutta alueilla. Ajatuksena on, että alueilla olisi mahdollisimman suuri autonomia. Vastuun ja päätösvallan siirto alueille on vähentänyt byrokratiaa. Laadun tarkkailusta on siirrytty laadun varmistamiseen. Hyväksi käytetään myös ulkopuolista laaduntarkkailijaa.

Yhteistyön sujuvuus eri osapuolten kesken

Yhteensovittamista on Jyväskylässä tehty pitkään suunnitelmallisesti. Kymppi R ja V ja Tykki ohjelmat helpottaa investoinnin suunnittelua. Selvät sävelet kaikille osapuolille. Kanssakäyminen ja keskustelu on luontevaa. Arvostus ja kunnioittaminen toisia kohtaan on hyvällä tasolla. Näkemyseroja aina on, mutta niistä on päästy eteenpäin.

Henkilöstön hyvinvointi, osaaminen ja työllisyys

Liikelaitokseen siirtyminen oli hankalaa aikaa. Takaisin päin siirtymisestä on ollut positiivinen henki. Toiseen suuntaan olisi ollut hankalampi mennä. Aikanaan yritettiin Destian kanssa yhteisyritystä, mutta se kaatui markkinatuomioistuimessa. Poliittinen

päättäntä ei ollut tuolloin valmis menemään tuohon suuntaan. Nyt kun YIT ja Destia saatu pois alueurakoinnista, niin jatkuva vääntö on vähentynyt, mikä vaikuttaa myös työilmapiiriin. Työssäjaksaminen on varmasti myös parantunut. Tiltu -mallissa oltiin monesti aika yksin asioiden kanssa. Nyt työparikäytäntö on helpottanut työkuormaa huomattavasti ja varamiesjärjestelyt on helpompi toteuttaa. Parityömalli on pyritty vyöryttää joka tasolle. Tällä kokemuksella sanottuna malli vaikuttaa todella hyvältä.

Markkinoiden toimivuus ja kehittyminen

Liikelaitoksesta pois siirtyminen ei juurikaan ole muuttanut kokonaistilannetta. Rakentamisen puolella paikalliset pienet yritykset ovat kovin huonoja lähtemään tarjoamaan. Muutama keskisuuri paikallinen yritys löytyy, joilla on työpäällikköosaamista. Pienet toimijat eivät halua ottaa pääurakoitsijan roolia. Verottajan päätös mm. listojen ylläpitämisestä on entisestään vähentänyt halukkuutta olla pääurakoitsija. Isommat urakoitsijat valikoituvat isompiin rakentamisen urakoihin. Esimerkiksi Oteran on saanut hyvin urakoita.

Kunnossapidon toimintamallin muuttaminen on poistanut isot valtakunnalliset yritykset kaupungin markkinoilta. Kunnossapidossa on kasvatettu vähitellen aliurakoinnin kokonaisuuksia, esimerkiksi kesähoidossa on isompi alue hoidettavaksi. Tämän myötä aliurakoitsijat ovat uskaltaneet enemmän investoida.

2.5. MITÄ TEKISI TOISIN? TERVEISET KUOPIOON

Vielä on aikaista sanoa nykyisestä toimintamallista, mitä olisi tehnyt toisin. Liikelaitoksen toiminnan aikana tilanne parani, kun saatiin koko paletille johtaja. Tämä olisi ollut suotavaa alusta lähtien. Samoin tilaajan ja tuottajan välinen vuoropuhelu olisi saanut olla huomattavasti paremmalla tasolla alusta lähtien.

Tuottajan puolella oli halua mennä yhtiöön, kun tilaajan kanssa toimiminen oli välillä niin hankalaa. Olisi päästy tekemään niitä asioita, joita haluttiin tehdä. Usein asiat menivät jankkaamiseksi ja vääntämiseksi, ja usein tuntui vielä näin jälkeensä katsottuna, että oltiin oikeassakin. Tosiasia kuitenkin on, että oltaisiin jouduttu tappelemaan verisesti hommista, jos olisi liikelaitos yhtiöitetty ja menty markkinoille. Avoimille markkinoille menemistä suunnitellessa urakoiden tartuntaprosentista oli suuri näkemysero yksityisten toimijoiden kanssa. Tämä kävi ilmi, kun käytiin keskustelua Destian kanssa yhteisyrityksestä. Markkinoilla pärjäämiseen olisi pitänyt yhtiötä saneerata rajusti, että oltaisiin pystytty olemaan riittävän joustavia ja pysymään hengissä. Jo 80 henkilön täystyöllisyyden järjestäminen on todella haastavaa.

Malleja tuntuu olevan paljon. Joka kaupungilla vähän omansa. Varmaankin historia ja kaupunkien erityisolosuhteet aina vaikuttavat asiaan. Silti tuntuu, että yritetäänkö tässä keksiä aina pyörää uudestaan? Omistajaohjauksen puute tuntuu vaivaavan kaikkia kaupunkeja.

3. TAMPEREEN KAUPUNKI

3.1. TAPAHTUNEET MUUTOKSET

Tampereen Infra liikelaitos aloitti toimintansa vuonna 2009. Useamman vuoden ajan Infra kehitti toimintaansa myönteiseen suuntaan liikelaitoksena ilman suurempia muutoksia. Vuosina 2016-2017 kaupunginvaltuusto päätti, että Infra Liikelaitoksen toimintamalli selvitetään. Vuonna 2017 Tampereen kaupunki teki päätöksen luopua asteittain tilaaja-tuottaja-mallista. Samana valmistui myös Tampereen Infran korjaamaa koskeva selvitys, minkä seurauksena mm. päätettiin eriyttää TKL:n korjaamotoiminta Infran korjaamopalveluista. Omistajaohjauksen johdolla käynnistettiin Tampereen Infra liikelaitoksen tulevaisuuden tarkastelu vuonna 2018 kaupunginvaltuuston vuoden 2018 talousarvion hyväksymisen yhteydessä asettaman tavoitteen myötä. Taustalla oli kysymys liikelaitostoimintamallin tarkoituksenmukaisuuden selvittäminen organisointitapana.

Selvitys Tampereen Infra liikelaitoksen toiminnan vaihtoehtoisista järjestämistavoista valmistui toukokuussa 2018, vaihtoehtona oli myös fuusioituminen Tampereen Tilapalvelut – liikelaitoksen kanssa. Tästä luovuttiin ja Tampereen Infra Liikelaitoksen organisointiselvitystä jatkettiin Infran yhtiöittämisen valmistelulla kaupunginhallituksen konsernijaoston (28.08.2018) päätöksen mukaisesti. Yhtiöittäminen tuotiin konsernijaoston syyskuun kokoukseen sekä edelleen kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston päätettäväksi. Perustettavan yhtiön oli tarkoitus aloittaa toimintansa 1.1.2019 alkaen. Yhtiöittämisspätös palautettiin valmisteluun lokakuun valtuuston kokouksessa, päätös jäi odottamaan rajapintaselvityksen valmistumista.

Rajapintaselvityksessä vertailtiin toimintojen järjestämistä ja työnjakoa sekä rajapintoja kaupungin ja yhtiön välillä, selvitykseen tuli neljä eri vaihtoehtoa. Työhön asetettiin laaja ohjausryhmä, johon kuului tilaajan, tuottajan edustajien lisäksi henkilöstöedustajat molemmilta tahoilta sekä myöhemmin myös poliittiset jäsenet. Rajapintaselvitys valmistui maaliskuussa, eikä hankkeen ohjausryhmä saanut valittua vaihtoehtoista yhtä vaan esitti konsernijaostolle vahvan tilaajan (ve 0+) ja vahvan yhtiön (ve 1) välillä valitsemista. Kaupunginvaltuusto päätti kesäkuussa 2019, että rakentaminen ja rakennuttaminen on ve 0+ mukainen, kunnossapito ja paikkatieto ve 1:n mukainen. Yhtiö aloitti toimintansa 1.1.2020.

3.2. KESKEISET HAASTEET MUUTOSPROSESSISSA

Infran yhtiöittämisen taustalla oli toiminnan tuottavuus ja kehittäminen sekä taloudellisuus. Poliittisessa prosessissa nousi osittain ideologisia päämääriä kuten tahtotila vahvasta omasta toimijasta, joka pystyy näkemään jatkuvuutta tekemisessään ja kaupungin työntekijöille saadaan turvallinen ympäristö.

Valtuuston päätöksen (6/2019) jälkeen aloitettiin tilaajan puolella muutosprojekti, johon otettiin lähtökohdaksi yllä mainitut tavoitteet sekä sen lisäksi muun muassa sujuva muutos (palvelutason säilyminen muutosvaiheessa), tuloksellinen yhteistyö, selkeä työnjako ja uudistuva toimintakulttuuri. Toimintaa ja yhteistyötä ohjaamaan laadittiin viisi sopimusta, joista yksi on pääsopimus palveluiden tuottamisesta ja neljä muuta toimialakohtaisia sopimuksia. Tilaaja aloitti sopimusten valmistelun ja laadinnan, minkä pääpaino oli syksyissä kesälomien ja viivästyneen aikataulun vuoksi. Tuottajan puolella käynnistettiin yhtiöittämisen tekninen ja hallinnollinen valmistelu, missä pääpaino oli myös syksyissä painottuen loppuvuoteen. Vaikka Infrassa oli jo

valmistauduttu uuteen toimintamalliin järjestelmällä organisaatio yhtiömuotoiseen toimintaan sopivaksi ja muodostettu yhtiöittämisen projektiryhmä syksyllä 2018, yllätti teknisen valmistelun työmäärä Infran hallinnon. Tämän lisäksi omistajaohjauksen hitaus ja hallituksen muodostamisen viivästyminen hankaloitti osaltaan hallinnollista valmistelua. Molemmat tahot mainitsivat useampaan kertaan yhtiöittämisspätöksen jälkeisen aikatauluongelman. Alun perin ryhdyttäessä rajapintaselvitykseen oli aikatauluksi ajateltu, että päätös yhtiöstä saadaan helmi-maaliskuussa jolloin valmisteluaikaa olisi ollut 9-10 kuukautta. Nyt sama työ tehtiin alle viidessä kuukaudessa. Syksy kuormitti erityisesti johtotasoa ja toimihenkilöitä.

Aiemmassa liikelaitos -toimintamallissa keskeisiä kehittämisen kohteita olivat mm.:

- Asenteet ja toimintakulttuurin muutokset tarve
- Infran roolin epäselvyys tilaajan jatkeena
- Infran henkilöstön vinoutunut ikäjakauma
- Nuorten osaajien heikko pysyvyys
- Tilaajan resurssipula ja tehtävien moninaisuus
- Hankintojen käytäntöjen yhdenmukaistaminen ja kehittäminen

Nämä kehittämisen kohteet ovat juontuneet osaltaan tapahtuneista toimintaympäristön muutoksista. Julkisen hallinnon rooli infra-alan tuotannossa on ollut pitkään vahva ja sitkeästi juurtuneita toimintamalleja, käytäntöjä ja asenteita on ollut hankala muuttaa nykyajan vaatimuksia vastaaviksi.

Muutosprosessissa yllä mainitut kehittämisen kohteet ovat nousseet myös haasteiksi. Ihmisten toimintakulttuurin ja asenteiden muutos ovat erittäin haastavia toteuttaa, oli toimintamalli mikä tahansa. Erityisesti kunnallisella tuotantoyhtiöllä on iso työ karistaa vanha asenne ja muuttaa työskentelyyritysmaailmaan sopivaksi, se todennäköisesti vie vuosia. Omistajaohjauksen linjaukset vaikuttavat myös yhtiön toimintaa rajoittaen esimerkiksi henkilöstön suuntaan. Rajapintaselvityksen aikana nousi esiin epäkohtana työehtosopimukset ja tuntipalkkaus. Liikelaitoksen valmistautuessa yhtiöksi myös työehtosopimukset vaihdettiin, mutta yhtiön ei annettu vaihtaa tuntipalkkalaisia kuukausipalkkaisiksi.

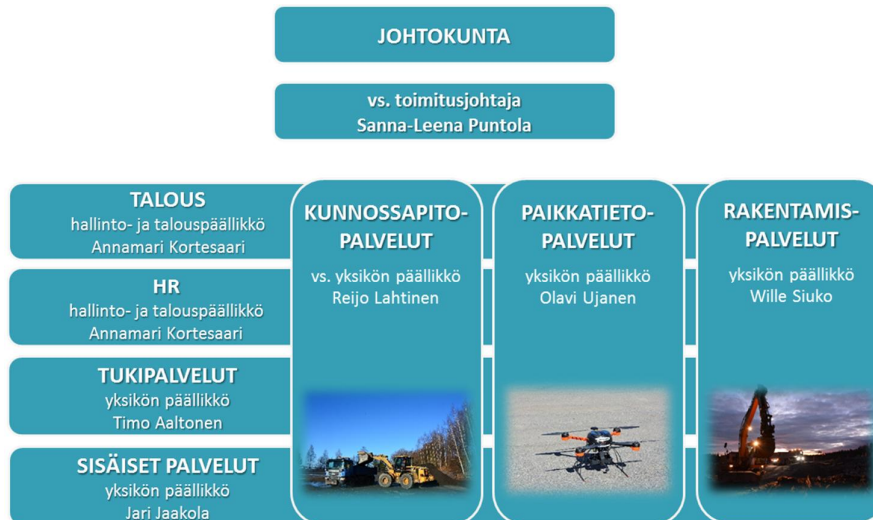
Suurimmaksi haasteeksi muutosprosessissa kuitenkin nousi poliittinen päätöksenteko ja sen ennalta arvaamattomuus. Infran toimintamallia selvitettiin kolme vuotta, tätä oli edeltänyt myös organisaatioiden ja til-tu -mallin sisällä tapahtuvat pienemmät muutokset. Ihmisiä oli siirretty organisaatiosta toiseen, mikä osaltaan näkyi toiminnassa ja epäselvissä työnjaossa tai kiistoissa. Sekä tilaaja että tuottaja molemmat korostivat poliittisen päätöksenteon vaikutuksia hallinnolliseen ja käytännön työhön niin yhtiöittämisen valmistelussa kuin sen jälkeenkin.

3.3. NYKYINEN TOIMINTAMALLI

Infrassa oli jo valmisteltu yhtiöittämistä ja mm tehty organisaatiomuutos syksyllä 2018 vastaamaan tulevia muutoksia (organisaatiokaavio kuva 1).

Infraan siirrettiin Kaupunkiympäristön palvelualueelta kunnossapidon hankinta ja valvontatehtävät sekä paikkatietoyksikön tuotannolliset tehtävät (7 henkilöä). Infran tehtävänä on tuottaa kunnossapito kokonaispalveluna kaupungille, KaPan voimassa olevat alueurakkasopimukset siirrettiin Infralle. Muiden toimialojen (rakentaminen, paikkatieto, metsänhoito) osalta aiempaa käytäntöä tarkennettiin ja laadittiin niihin tilaajakohtaiset sopimukset. Kaupunkiympäristön palvelualueen ja Infran välille luotiin sopimusrakenne, jossa pääsopimuksessa kuvataan toiminta-alue ja palvelut, joita toimintamalli koskee. Pääsopimuksessa sovitaan yhteistyön periaatteista ja ehdoista, joita sitten täsmennetään

palvelukohtaisissa sopimuksissa, joita on viisi: kunnossapito, rakentaminen, liikuntapaikkojen rakentaminen ja kunnossapito, kiinteistöpuolen metsänhoito, paikkatieto. Omistajaohjaus oli mukana valmistelemissa sopimuskokonaisuutta.

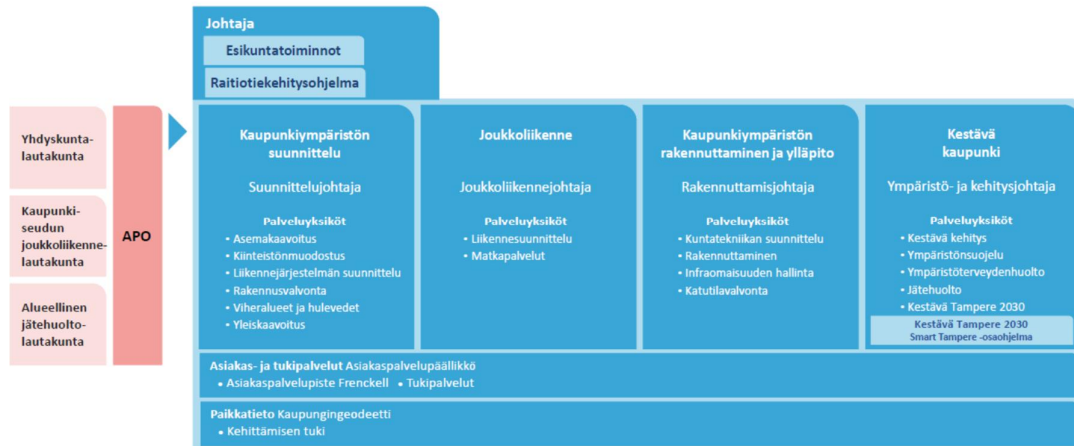


Kuva 2. Tampereen Infran organisaatiorakenne 1.1.2020 (oli sama 1.1.2019)

Kaupunkiympäristön palvelualueelle tehtiin organisaatiomuutos, jossa yhdeksi kokonaisuudeksi ja näkökulmaksi otettiin Infraomaisuuden hallinta. KaPalle tuli muutosten myötä vastuu sähköteknisistä järjestelmistä ja sen mukana uuttakin infraa (televerkko). Kaupunkitasolla uusi tilanne on selkeämpi, vastuut ja osaaminen on jaettu johdonmukaisemmin.



Kuva 3. Tampereen kaupunkiympäristön palvelualueen organisaatiorakenne 1.1.2019



Kuva 4. Tampereen kaupunkiympäristön palvelualueen organisaatorakenne 1.1.2020

Lisäksi rajapintaselvityksessä esille nousseet ongelmat kaupungin sisäisissä prosesseissa otettiin käsittelyyn, ja ollaan perustamassa alueellisia työryhmiä. Kaupunki on jaettu kolmeen alueeseen, joihin jokaiseen asetetaan työryhmä. Työryhmän ohjauksessa käydään läpi eri toimialojen ja toimintojen yhteensovittamista alueella. Tilaaajan toimintaa on tarkoitus kehittää enemmän tähän suuntaan pois siiloista. Lisäksi nyt tulevana vuotena viedään eteenpäin Digitaalisatioprojektia eli tiedonhallinnan kehittämistä hankkeissa ja jatketaan oman toiminnan kehittämistä.

Infrassa tullaan tämän vuoden aikana laatimaan toiminnalle strategiset tavoitteet ja liiketoimintasuunnitelma uuden toimitusjohtajan ohjauksessa.

3.4. MUUTOKSEN KESKEISIMMÄT VAIKUTUKSET

Koska yhtiö on perustettu vuoden alussa, kokivat haastateltavat mahdolliseksi kuvata yhtiömuotoisen toiminnan vaikutuksia vajaan kolmen kuukauden jälkeen. Taloudellisuuden ja laadun osalta molemmat tahot totesivat, että vuoden päästä voisi olla sopiva aika tarkastella ensimmäisen vuoden tulosta. Molemmat näkivät muutosprosessilla olleen jo tähän asti hyviä vaikutuksia prosessien sujuvuuteen ja vastuiden selkeyteen omassa organisaatiossaan, toisen osapuolen tekemisissä tätä ei nähty. Kunnossapidon puolella odotettiin vielä yhtiön toiminnan aktivoitumista tilaaajan suuntaan, alkuvuoden aikana suunta koettiin olleen tilaaajavetoista vanhan tavan mukaisesti.

Yhteistyössä tilaaajan ja tuottajan välillä ei koettu olleen ongelmia liikelaitosmallissa eikä myöskään muutosprosessin aikana. Tilaaaja tosin oli kaivannut yhtiön aktiivisuutta jo sopimusvaiheessa, mutta oletti yhtiön valmistelun vieneen lähes kaiken huomion. Edelleen toiminnan ja yhteistyön sujuvuudessa korostuivat hyvät henkilösuhteet.

Rajapintaselvityksen aikana nousi henkilöhaastatteluissa esille henkilöstön hyvinvointi; silloinen tilanne kuormitti henkilöstöä ja jaksamisesta oltiin huolissaan. Nyt nähtiin päätöksen vaikutukset pelkästään positiivisena, ja henkilökunnan muuttuneen motivoituneemmaksi erityisesti Infran puolella. Tilaaajan puolella syksyn kuormitus oli kova, ja alkuvuotta kuvattiin ”hengähdystaukona”. Sairaspoissaoloja ei ole ilmentynyt normaalia enemmän.

Markkinoiden toimivuudesta ja kehitymisestä todettiin myös, että on liian aikaista nähdä vaikutuksia erityisesti kunnossapidossa. Pääsopimukseen on kirjattu seuraavasti:

Toimivat infran rakentamisen ja kunnossapidon markkinat ovat kaupungin etu. Osapuolet vertailevat Tampereen Infra Oy:n toiminnan tuloksellisuutta ja tehokkuutta säännöllisesti suhteessa ulkoisiin palveluntuottajiin. Tavoitteena on palveluntuottajan toiminnan kehittäminen ja tuottavuuden parantaminen. Palvelujen hankinnassa edistetään toimijoiden mahdollisuutta osallistua kilpailutuksiin.

Kyseistä kohtaa on Infran puolella ihmetelty, ja sen sisällöstä pyydetty tarkennusta tilaajalta. Tilaajan näkemys on ollut, että Infralla on vastuu markkinoiden kehittämisestä. Tätä ei ole kuitenkaan kirjattu yhtiön omistajaohjauksen tavoitteisiin.

Rakennuttamisen puolella nähtiin markkinoiden kehittäminen tärkeänä tilaajan tehtävänä ja sitä tehdäänkin voimakkaasti. Oman tuotannon osuus puskurina koettiin hyvänä.

3.5. MITÄ TEKISI TOISIN? TERVEISET KUOPIOON

Nykyisen toimintamallin osalta eivät haastateltavat voineet sanoa, mitä tekisivät toisin sillä oli liian aikaista siihen. Muutosprosessista tulikin sitä enemmän kehittämisajatuksia, ja terveisiä Kuopioon.

Aikataulu ja päätökset

Muutokselle ja tekniselle valmistelulle on varattava tarpeeksi aikaa. Pelkästään yhtiön tekninen perustamisprosessi vie aikaa n. viisi kuukautta. Aina tulee yllätyksiä varsinkin loppuvaiheessa, ja olisi hyvä varautua niihin aikataulullisestikin. Sopimusten valmistelulle kannattaa varata aikaa myös vähintään puoli vuotta; kuulla osapuolia, pitää työpajoja ja ajaa sisään samalla uutta toimintamallia. Jälkikäteen ajateltuna Tampereella suunniteltu 9-10 kuukautta olisi suositus myös Kuopioon.

Ennen päätöstä tehtäviin valmisteluihin tulisi myös varata aikaa. Vaihtoehtoja olisi Tampereella pitänyt tehdä pidemmälle eli vaikutuksien lisäselvitykset mm Infran taloushallinnolle, vaikutukset järjestelmiin, delegointiin, viranomaispäätöksiin. Tampereella näitä alettiin miettiä vasta päätöksen jälkeen ja se osaltaan lisäsi työmäärään.

Yhtiön aloittaessa toimintansa kannattaa myös huomioida ensimmäinen puoli vuotta kriittisenä: henkilöstö odottaa uutta työtapaa ja ”komentoa”, sitä motivaatiota ei kannata hukata. Myös tilaajan näkökulmasta olisi tärkeää, että avainhenkilöt olisivat nimitettyinä ja töissä heti yhtiön aloittaessa toimintansa. Myös tilaajan toimintaa tulisi aktiivisesti kehittää ja valmentaa uutta toimintatapaa varten ennen yhtiön aloittamista ja sen jälkeenkin. Isojen linjausten suunnittelulle ja täytäntöönpanolle tulee varata aikaa.

Omistajaohjaus

Omistajaohjaus tulisi olla jäykkää. Kaupunkikonsernin tulisi määrittää mitä tarkoitusta varten yhtiö perustetaan, selkeät tavoitteet toiminnalle omistajan näkökulmasta. Omistajan tulisi määrittää vastuuhenkilöt eri osa-alueille, ja luoda selkeä projektimainen juoksumuoto tekniseen puoleen.

Toimintamuoto

Tulisi ymmärtää, että in-house yhtiö ja yksityistä yritystä ei voi verrata. In-house -mallissa kaupungin pääasiakkuus luo tietynlaisen turvallisuuden tunteen toiminnalle, mitä ei avoimilla markkinoilla toimivilla yrityksillä. Avoimilla markkinoilla pitää myydä jatkuvasti, hinnoitella tiukasti, asiakaspalveluhenkisyys pitää olla kovalla tasolla. Kunnallinen työkulutturi tulee näkymään pitkään toimintatavoissa ilman omistajan vahvaa ohjausta ja selkeää näkemystä. Tulee myös huomioida se, mitä valtakunnallisesti tapahtuu. Uutiset kunnallisten yritysten kohtaloista vaikuttaa henkilöstöön ja nousee huolena pintaan muutostilanteissa. Henkilöstön muutosvalmennukseen, avoimeen kuunteluun ja motivointiin pitää panostaa. Toisaalta yhtiömuotoinen toiminta mahdollistaa paremmin henkilöstön palkkiojärjestelmät ja motivoinnin, jos omistajaohjaus antaa siihen selkeät linjaukset.

Kuopiossa kannattaa aidosti miettiä konsernitasolla, mikä on paras malli heille kokonaisuuden kannalta eli miten kuntalainen saa parhaimman palvelun, sekä laadullisesti että taloudellisesti.

Markkinat ja palvelut

Markkinoiden kehittäminen on kaupungin tehtävä, yhtiölle sitä ei voida siirtää. Yhtiön tulee panostaa asiakaspalveluun. Yhtiön tehtävänä on tuottaa palveluita, jotka kuvataan palvelusopimuksissa. Sopimusten teolle kannattaa varata aikaa ja tehdä ne yhteistyössä kuunnellen toista osapuolta. Se myös edesauttaa tulevaa toimintaa, ihmiset kuitenkin ne työt tekevät ja hyvät välit ovat olennainen osa.

Johtaminen

Muutoksessa korostuu johtaminen. Tampereella olisi pitänyt palkata muutosta johtamaan erillinen henkilö, jolla ei ole kytköksiä eri osapuoliin. Poliitikko voi myös puuttua vahvasti asioihin ja viedä asioita taantumuksellisempaan suuntaan eikä yritysmaailman suuntaan. Osakeyhtiön perustamiseen liittyy myös toimitusjohtajan valinta. Tässä on hyvä mahdollisuus karistaa kytkökset ja historia, tuoda yhtiön johtoon oikeaa näkemystä. Avainhenkilöiden haku tulisi aloittaa hyvissä ajoin, jotta yhtiön toiminnan alkaessa olisi pysyvä toimitusjohtaja. Sama koskee myös hallituksen muodostamista, sekin tulisi tehdä hyvissä ajoin ja vahvassa omistajaohjauksessa. On kaikkien etu, että hallituksessa löytyy hallitusammattilaisia, liiketalouden ammattilaisia ja substanssiosaamista poliittisten henkilöiden lisäksi.

Talous

Liikelaitoksen muuttamisessa yhtiöksi korostuu talousosaaminen ja se on suurin henkinen muutos mitä kunnallinen liikelaitos käy läpi joka tasolla. Sopimukseen tulee kirjata maksuerät huomioiden yhtiön talous, maksuehdoissa tulee nähdä myös kierto. Kaikkein tärkeimpänä asiana on kassan hallinta, sen projekteihin pitää kiinnittää huomiota. Tässä on kyseessä iso toimintakulttuurin muutos samasta pankkitilistä ja "laskutetaan kun muistetaan"-ajatustavasta yritysmäiseen toimintatapaan. Palvelut tulee tuotteistaa ja hinnoitella aidosti. Tätä työtä voi tehdä etukäteen niin paljon kuin ehtii.

4. JOENSUUN KAUPUNKI

Selvitystyön aikana markkinatoimijoiden haastatteluissa nousi esille Joensuun kaupungin hyvistä käytännöistä markkinavuoropuhelussa. Selvitystyötä päätettiin täydentää ohjausryhmän kokouksessa Joensuun kaupungin edustajan haastattelulla.

4.1. Joensuun muutoksista lyhyesti

Joensuussa tilaaja - tuottaja -malli on purettu pari vuotta sitten. Tekninen keskus purettiin myös vähän aikaa sitten. Palattiin tämän viimeisen muutoksen myötä takaisin henkisesti samaan organisaatioon. Nyt Joensuussa koetaan, että on päästy yhdessä tekemään kaupungin edun mukaisesti. Joensuussa tilaaja-tuottaja mallissa tilaajaorganisaatio katsoi myös tuottajan perään. Rakennuttaja myös tuottajan hankkeisiin tuli tilaajan puolelta. Sama taho vastasi myös veden puolen suunnittelusta. Kaikki pyritettiin samassa suunnitteluprosessissa, kuin myös kaikki kilpailuttaminen.

Nyt kun Joensuussa on palattu virastomuotoiseen malliin, niin omat rakennuttajat huolehtivat ulkoisista urakoisista. Työpäälliköt huolehtivat yhteisrakentamisen hankkeissa yhteistyöstä. Nyt on saatu rakennuttajissa työparit toimimaan hyvin. Samanlaisia hyviä kokemuksia saatu tästä työpari toimintamallista, kuten Jyväskylässäkin.

Joensuussa on päästy eroon ns. ”perinteisistä” kaikkietäivistä kunnan miehistä. Näillä henkilöillä ovat tyypillisesti tiukkaan sisään rakennettu ominaisuus, että kokee tietävänsä kaikki itse ja juuri ne oikeat toimintatavat. Tämän tyyppiset henkilöt voivat olla todella päteviä, mutta silti kokonaisuuden kannalta jopa vaarallisia. Kuten sanottua, ”Viisautta ei asu yksistään meissä”.

Joensuusta kerrottiin eräästä kaupungista esimerkki. Eräs suuresti itseään arvostava henkilö toimi kaupungin urakointimaailmassa johtavassa asemassa. Erittäin voimakastahtoinen henkilö, jolla oli vahva näkemys, mikä on oikein ja mikä ei. Hänen mielestään eräässä tuotteessa yksikköhintaurakointi oli maailman paras tapa tilata töitä. Ei suostunut edes miettimään mitään muuta. Kun tämä henkilö eläköityi, niin kaupungissa kokeiltiin kevennettyä allianssimallia. Nyt on kolmas vuosi menossa ja kunnossapidon kustannukset ovat laskeneet 30 % verrattuna entiseen tapaan, vaikka määrät ja yleinen hintataso ovat nousseet. Tämä esimerkki osoitti konkreettisesti, mitä tapahtuu, kun mietitään aidosti asioita yhdessä. Tämä selvästi tehostaa tekemistä. Muutos tehtiin yhdessä markkinoiden kanssa kehittämällä. Kehittämistyöhön saatiin valtakunnallista rahoitusta ja apuna toimi asiantuntijakonsultti. Mallin kehittäminen kaupungin omalla henkilöstöllä ei olisi onnistunut yhtä hyvin. Kustannussäästöjen lisäksi kuntalaisten tyytyväisyys palveluun on parantunut.

4.2. Markkinavuoropuhelun käytännöt

Joensuussa oltiin tyytyväisiä, kun kuuluu positiivista palautetta markkinatoimijoilta. Joensuun haastattelulla henkilöllä itsellä oli vähän huono omatunto siitä, että enemmänkin voisi markkinavuoropuhelua tehdä. Joensuussa toteutetaan ns. perusmarkkinapuhelua

säännöllisesti; yritetään viestiä markkinoille, mitä on tulossa. Keskustellaan yleensä ensin sisäisesti ennen hankinnan käynnistämistä, että olisiko syytä tarkemmin keskustella markkinoimijoiden kanssa.

Joissakin hankkeissa on päätetty tehdä vuoropuhelua erikseen jo ennen kilpailutusvaihetta. Esimerkiksi ennen työkonepalvelujen kilpailutusta otettiin Infra ry:n ja koneyrityksien edustajat paikan päälle keskustelemaan avoimesta asiasta. Yhdessä mietittiin, mikä olisi kilpailutuksen malli. Näillä tapaamisilla on sovittu etukäteen yhdessä agenda: Mitkä teemat nostetaan esille, mitkä ovat hankinnan kipupisteet.

Ennakkovuoropuhelun jälkeen sitten mennään normaalin kilpailutusprosessin mukaan. menetelmällä on sitoutettu yritykset edustajat jo ennen kilpailua. Tällöin eivät varmasti valita kilpailun aikana tai jälkeen, kun ovat olleet mukana päättämässä. Vapaa keskustelu ennen kilpailua on hankintalain mukaan mahdollista.

Joensuussa menetellään avoimesti, koska olemme kaupungin sisällä tulleet siihen lopputulokseen, että emme ole itse se viisain taho kehittämään hankintoja. Joensuussa koetaan, että vuoropuhelussa on onnistuttu hyvin etenkin siinä, että tilaisuudet ovat olleet avoimia tapahtumia, joissa ei ”jurnuteta”. Avoimuus puolin ja toisin on tärkeää. Joensuussa on sellainen tuntuma, että ollaan aidosti yhteisellä asialla.

Toinen keskeinen vuoropuhelun tapa on istua yhdessä isommalla porukalla alas kerran vuodessa. Tätä kutsutaan nimellä Infra-ilta. Tämä lienee hyvin normaalia joka puolella Suomea. Ennen varsinaista iltaa pidetään Infra Pohjois-Karjalan kanssa muutaman tunnin istunto. Mukana on myös kaupungin hankintatoimen edustus. Nostetaan asioita esille puolin ja toisin, jotka eivät ole toimineet ja vaativat kehittämistä. Yhdessä sovitaan asiat, joita lähdetään viemään eteenpäin.

5. TURUN KAUPUNKI

Selvitystyöhön lisättiin Turun kaupungin kokemukset, joita Navico Oy selvitti keuhkavälillä 2019 Tampereen Infran rajapintaselvitykseen liittyen. Turun kaupungin kokemukset on huomioitu myös tässä selvityksessä. Seuraavassa on esitetty Tampereen Infran rajapintaselvitykseen laadittu yhteenveto. Tietoja on päivitetty Kuntec Oy:n www-sivujen uutisten perusteella.

5.1. Tapahtuneet muutokset

Turussa on pitkä historia liikelaitostamisella; linjauksia tehtiin 90-luvun alussa ja 1992-1993 perustettiin ensimmäiset liikelaitokset (mm. Vesilaitos). Kuntatekniikan osalta liikelaitostaminen oli viimeisimpiä, sillä 2009-2011 perustettiin Viherliikelaitos ja Kunnallistekniikkaliikelaitos. Liikelaitostamisiin liittyen on tehty useita selvityksiä ja kattavaa pohjatyötä. Edelleen käytetään vuosina 2005-2006 Valtiovarainministeriön ohjauksessa laadittua selvitystä, jossa tarkasteltiin organisoitumisvaihtoehtoja eri kaupungeissa. Turussa analyysi oli se, että on oma vahva ja osaava tuotanto, mutta sen ylläpitäminen virastomaailmassa tai tilaaja-tuottaja -mallissa ei kanna pitkälle. Selvityksen jälkeen aloitettiin yhtiöittämisen valmistelu. Yhtiömuodoista tehtiin myös pitkä ja tarkka selvitystyö mikä on Turussa kannattavin vaihtoehto, ja todettiin in-house yhtiön sisältävän liikaa

rajoituksia asiakkaan, tilauskannan ja kasvupotentiaalin suhteen. Päädyttiin avoimilla markkinoilla toimivaan yhtiöön.

Vuonna 2010 Turun kunnallistekniikkaliikelaitokseen palkattiin talous- ja hallintopäällikkö valmistelemaan yhtiöittämistä sekä talouden että henkilöstön osalta. Liikelaitoksissa pidettiin useita muutosvalmennuksia ja koulutuksia henkilöstölle ennen fuusiota. Johtoryhmien henkilökunnan edustajat ja luottamusmiehet olivat vahvasti muutoksen takana, koska kokivat sen olevan ainoa keino säilyttää osaaminen ja työpaikka. Hallintopäällikkö jatkoi Kuntecin hallintopäällikkönä, toimitusjohtajaksi rekrytoitiin ulkoa henkilö, jolla oli vahva kokemus infra- ja rakennuspuolen johtamisesta. Liikelaitokset fuusioituivat 1.1.2012 Turun Seudun Kuntatekniikka Oy:ksi eli Kuntec Oy:ksi.

Yhtiö ei saanut huumenlahjaa vaan se osti liikelaitoksen tuotantosopimuksen, jossa oli kolmen vuoden kiinteitä sopimuksia. Kuntec myös maksoi tiloistaan markkinoiden mukaista vuokraa kaupungille. Kolmen kuukauden toiminnan jälkeen Kuntec aloitti toiminnan tehostamisen irtisanomalla 50% tiloistaan. Yhtiö on myös laajentanut toimintaansa ja ostanut paikallisia toimijoita.

5.2. TILAAJAN ORGANISAATIO JA ROOLI

Turussa tilaajana toimii kaupunkiympäristötoimiala, joka vastaa toimintaedellytysten luomisesta ja järjestämisestä vetovoimaisen kaupungin kasvulle, kaupunkiympäristön kehittämiselle, rakenteelliselle toimivuudelle ja viihtyisyydelle. Toimiala vastaa myös kaupungin rakennetusta infraomaisuudesta, laadukkaan kaupunkiympäristön toteuttamisesta ja ylläpidosta sekä terveellisten tilojen toteuttamisesta. Lisäksi toimiala vastaa ympäristöön ja rakentamiseen liittyvistä viranomaispalveluista, ympäristönsuojelusta, seudullisista jätehuollon viranomaispalveluista sekä seudullisista joukkoliikenne palveluista. Toimialalla on viisi palvelualueita ja johdon tuki -yksikkö (kuva 5).

Kaupunkiympäristötoimiala 12.11.2018 alk.



Kuva 5. Kaupunkiympäristötoimialan organisaatiokaavio

Kaupunkiympäristötoimiala tilaa Kuntecilta kunnossapitoa, rakentamista ja kaupungin taimiston ylläpidon. Muita merkittäviä tilaajilla Kuntecilla on mm. Turun kiinteistöliikelaitos, Turku Energia Oy, Turun Vesihuolto, Kaarinan kaupunki ja Turun satama. Kunnossapidossa Turussa on neljä alueurakkaa, joista kolme on annettu avoimeen kilpailuun ja yksi on yhtiöittämiseen liittyvän liikkeenluovutussopimuksen viimeinen osa, joka päättyy vuoden 2018 loppuun. Avoimessa kilpailussa olleet urakat on Kuntec voittanut viimeisintä keskustan allianssiurakkaa lukuun ottamatta. Ennen keskustan urakan häviämistä Kuntec Oy:n markkinaosuus kunnossapidosta oli 75 %. Syksyllä 2019 Kuntec Oy voitti Raision kaupungin talvihoidon alueurakan. Rakentamisen puolella Kuntecin osuus rakentamisesta tipahti puitesopimuksien päättymisen ja kilpailutuksen myötä vuonna 2015 noin 20 prosenttiin 50 prosentista. Tämän seurauksena Kuntec Oy laajensi toimintaansa mm. kaukolämpöverkon rakentamiseen, kunnes myi liiketoiminnan vuonna 2020 osana sopeuttamistoimiaan.

5.3. TUOTTAJAN ORGANISAATIO JA ROOLI

Kuntec Oy:n toimialoina ovat rakentaminen (katu- ja viherrakentaminen, kaukolämpö ja liikuntapaikkarakentaminen), ylläpito (katu- ja viherylläpito), projektijohtotoiminta sekä korjaamotoiminta. Vuonna 2016 Kuntec osti Kauppila Oy:n, ja Kuntecista tuli konserni. Yrityskaupassa Kunteciin siirtyi 21 henkilöä. Vuonna 2020 Kuntec Oy myi korjaamo- ja energiainfraliiketoiminnot osana uudistumisprosessiaan. Vuoden 2020 liiketoimintojen myynnin myötä Kuntec Oy:lle jäi pienkonekorjaamotoimintaa ja kaukolämpöliiketoiminnasta luovuttiin. Yhtiön toimialue on Turun seutu, ja se tarjoaa kaikkia palvelujaan seudun kunnille, yrityksille, yhteisöille ja yksityistalouksille kaupallisiin perustein.

Kuntecilla oli vuonna 2018 vielä neljä yksikköä; ylläpito, infrarakentaminen, viherpalvelut ja korjaamo. Vuonna 2020 yksikköjä on tiivistetty kahteen; infrarakentamiseen ja kadut&viheralueet -yksiköihin.

Kuntec Oy Hallitus				
Toimitusjohtaja Ari Aho			Johtoryhmä	
Ylläpito Simo Saarinen	Infrarakentaminen Petri Häkkinen		Viherpalvelut Simo Saarinen	Korjaamo
Katuyllypito. Katuja hoito, ajoneuvojen, kasvillisuuden viihteen ja jalkaväen ylläpito	Kaupunki- rakentaminen	Projektinjohtopalvelut.	Viherrakentaminen ja -ylläpito. Piha-alueiden rakentaminen ja peruskorjaus, viheralueiden hoito ja ylläpito	Korjaamo ja pienkonekorjaamo Kiinteistöhuoltoalustien, autokaluston huolto- ja korjaustoiminta, sekä perinteisen huolto ja korjaustoiminta
	Katujen rakentaminen	Energiainfra		
	Saneeraustyöt	Väylärakentaminen		
	Kaapeloinnit	Teollisuus- rakentaminen		
	Pohjarakentaminen			
Ympäristö- rakentaminen				
Talous, hallinto Hallintojohtaja Ari Aho Talous, Henkilöstö, IT				
Hankintaorganisaatio Hankintapäällikkö Ari Aik-Keiskylä Ostospäällikkö Marjo Jauhainen				
Markkinointi ja viestintä Markkinointi- ja tapahtuma- koordinaattori Maria Hoedström				
Turvallisuus, kiinteistöt Päiväpäällikkö Simo Saarinen				

Kuva 6. Kuntec Oy:n organisaatiokaavio 2018

Kuntec Oy Hallitus			
Toimitusjohtaja Harri Kaunisto		Johtoryhmä	
Infrarakentaminen		Ylläpitopalvelut	
Kaupunki- rakentaminen	Projektin- johtopalvelut	Vihrealueiden hoito ja ylläpito Liikuntapaikkojen hoito ja ylläpito	Katu- ja teollisuus- alueiden hoito ja ylläpito Viemärien kunnossapito
Katujen rakentaminen	Pohjarakentaminen		
Saneeraustyöt	Väylärakentaminen		
Kaapeloinnit	Teollisuus- rakentaminen		
Talous, hallinto Toimitusjohtaja Harri Kaunisto Talous, Henkilöstö, työsuojelu, IT			
Myynti Toimitusjohtaja Harri Kaunisto			
Markkinointi ja viestintä Markkinointi- ja tapahtumakoordinaattori Maria Nordström			
Hankinta Hankintapäällikkö Karolus Haarte			
Kiinteistöt Palvelujohtaja Simo Saarinen			

Kuva 7. Kuntec Oy:n organisaatiokaavio 2020

Kuntecin liikevaihto oli korkeimmillaan vuonna 2017 n. 39 Milj.€ ja vuonna 2019 noin 33 €. Yhtiö on tuottanut voittoa vuoteen 2017 saakka ja tuona aikana sen liikevoittoprosentti on kasvanut vuoden 2012 0,7%:sta vuoden 2017 4,0%:iin. Korkeimmillaan liikevoittoprosentti oli vuonna 2015, jolloin se oli 13,5%. Vuodet 2018 ja 2019 olivat tappiollisia; ensin -3,8 % vuonna 2018 ja -8,0% vuonna 2019. Vuonna 2020 liiketoimintoja on myyty tuottavuuden parantamiseksi. Yksi merkittävä tekijä tappiolle on viimeisen puitesopimuksen päätyminen ja kilpailun häviäminen keskusta-alueen kunnossapidosta. Myös konserniin kuuluvan Flör Kukka ja Puutarha Oy:n liiketulos jäi tavoitteesta.

Yhtiön keskeisenä kehittämisen linjauksena on ollut kevyt hallinto, kilpailukyky ja taloudellisuus. Esimerkiksi korjaamon osalta toimintaa on tehostettu siten, että vuoden 2012 kustannukset olivat 1.5 M€, syksyllä 2018 enää 300 000€. Tehostaminen tehtiin kalustouudistuksilla, henkilöstön luontaisella poistumalla, tilaratkaisuilla, markkinoinnilla ja asiakaskunnan laajentamisella.

Yhtiön alussa henkilöstöä oli 284 ja vuoden 2019 lopussa 114 henkilöä. Kausityöntekijöiden määrä on vähentynyt noin 60 henkilöstä viime kesän 25 henkilöön. Palkkakustannukset olivat vuonna 2017 yhteensä 8,4 M€. Yhtiössä on käyty vuonna 2015 edelliset yt-neuvottelut, jolloin vähennettiin 18 vakituista ja 8 määräaikaista. Syksyllä 2018 oli aloitettu yt-neuvottelut toiminnan sopeuttamiseksi. Irtisanomisia ei ollut tarkoitus tehdä, vaan lomauttaa henkilöstöä hiljaisemmaksi kaudeksi. Keskustan alueuran kilpailun häviön jälkeen käynnistettiin uudet yt-neuvottelut, joiden seurauksena tehtiin liiketoimintakauppoja. Henkilöstön määrä väheni liiketoimintojen myynnin myötä 10 + 9 henkilöä. Muutosten myötä henkilöstön nykyinen määrä on noin 100 henkilöä (tieto päivätty 31.3.2020).

5.4. KOKEMUKSIA RAJAPINNOISTA TURUSSA

Turun haastatteluissa nousi esille seuraavia rajapintatehtäviä, pullonkauloja sekä kehittämistarpeita.

- 1) Sopimusmallit ja mekanismit
 - Ovat edellytys onnistuneille urakoille, ja niitä tulee kehittää jatkuvasti. Allianssimallissa myös palveluntarjoaja pääsee vaikuttamaan.
 - Kaupungin yhtenäiset sopimukset urakoitsijoiden kesken eivät poista historiaa; yhtiötä kohdellaan eri tavalla kuin ulkopuolisia palveluntarjoajia
- 2) Toiminnan kehittäminen
 - Tilaajalla pitää olla vahva yhteinen näkemys mihin suuntaan asioita viedään, tähän varataan aikaa vuosittain
 - Yhtiössä kehittäminen keskittyy monesti talouden kehittämiseen ja voiton tavoitteluun
- 3) Vanhat asenteet ja käytännöt
 - Tuottajapuolella vaatii kovaa työtä, että työntekijät saadaan toimimaan yritysmaailman ehdoilla
 - Tilaajapuolella henkilöhistoriat vaikuttavat toimintaan, myös yhtiön valvomisessa ja ohjauksessa
 - Tilaajapuolella edelleen budjetoidaan ja julkistetaan hankinnat jälkijättöisesti, mikä vaikeuttaa yhtiön toiminnan suunnittelua
- 4) Nuorten osajien pysyvyys
 - Tuottajapuolella on huomattu, että yhtiötä käytetään oppimispaikkana, jossa haetaan kovat referenssit ja siirrytään sitten yksityiselle
- 5) Digitaalisuus
 - Uudet tekniikat (tekoäly, paikkatieto) tulossa vahvasti töihin mukaan ja niiden huomiointi sekä kehittäminen vaatii paljon panostusta sekä tilaajalta että tuottajalta
- 6) Omistajaohjauksen rooli
 - Tuottajapuolella koetaan omistajaohjaus turhan voimakkaana ja haastavana. Kunnallisen yhtiön siirtyessä ulkoisille markkinoille on kova, negatiivinen paine paikallisten yrittäjien keskuudesta. Omistajaohjauksessa ei ole huomioitu tätä, vaan toimintaa on säännelty vielä tiukemmaksi, jolloin yritysmäinen toiminta vaikeutuu entisestään.
 - Kaupunki on konserniohjeistuksella rajoittanut käyttämään tiettyjä palveluita mm tietoliikenteen, puhelinten, työterveyden ja tukipalveluiden osalta mikä vaikeuttaa yrityksen toiminnan suunnittelua ja taloudellisuutta.
- 7) Palkkaus
 - Yhtiön kannattavuuden ja jatkuvuuden kannalta tärkeimpiä asioita on työehtosopimus. Vanhat, virastoaikaiset ja kuntasektorilla käytössä olevat TES:it eivät toimi parhaalla mahdollisella tavalla yritysmaailmassa.

Näkemykset nykytilanteesta ja yhtiön kehittämisestä vaihtelivat haastateltavien kesken. Tilaajapuolella ei nähty juurikaan ongelmia tai kehittämiskohteita toiminnassa, nykyisiä sopimuksia pidettiin selkeinä ja toimintakenttää varmana. Yhtiön puolelta taas nousi kritiikkiä tilaajan toiminnasta, sopimuskulttuurista ja omistajaohjauksesta. Molemmat tahot olivat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että ainoa oikea yhtiömuoto on ulkoisilla markkinoilla kilpaileva osakeyhtiö.

5.5. TERVEISET TURUSTA

Haastattelun yhteydessä lähetettiin seuraavia terveisiä:

- Toiminnan kehittäminen kannattaa tehdä vahvasti tuottajan kanssa, oli tuleva toimintamalli mikä tahansa
- Kaupungilla/tilaajalla on vastuu terveiden markkinoiden kehittäjänä ja vaikuttajana, tämä tulee pitää mielessä
- Omistajan rooli ja ohjaus on kriittisessä asemassa; tulisi olla luottamus yhtiötä kohtaan antaen sen tehdä tulosta ja toimia eikä pyrkiä rajoittamaan

- Ihmisten mukaan saanti on haastavaa, muutosvalmennukseen tulisi panostaa sekä ajallisesti että taloudellisesti
- Markkina-analyysi tulisi tehdä ennen mitään päätöksiä
- Yhtiön johtoon panostusta, ulkoinen rekrytointi järkevin vaihtoehto
- Rohkeutta tehdä päätöksiä, aina uudelleen