

Kuopion kaupungin kunnallistekniikan rakentamista ja kunnossapitoa koskeva selvitys**Kaupungininsinööri Ismo Heikkinen
Rakentamisen ja kunnossapidon tukipalvelut**

Toimeksianto

Kaupunkirakennelautakunta päätti kokouksessaan 9.10.2019 Kuopion kaupungin kunnallistekniikan rakentamista ja kunnossapitoa koskevasta selvityksestä. Tämä selvitystyö päätettiin käynnistää kunnossapidon pohjoisen alueurakan urakkamallin valinnan käsittelyn yhteydessä. Selvitystä tarkennettiin työn aluksi myös omistajaohjauksen antamien ohjeiden perusteella ja se tuodaan nyt tiedoksi lautakunnalle. Tavoitteena on, että kaupunkirakennelautakunta käsittelee tilaajan hankintapolitiikkaa selvityksen perusteella vielä kesäkuun aikana.

Selvitystyön tavoitteena on ollut kaupunkirakennelautakunnan toimeksianto ja omistajaohjauksen lisäysten mukaisesti:

- Selvittää tilaaja-tuottajamallin onnistumista kaupungin kunnallistekniikan rakentamisessa ja kunnossapidossa kaupungin strategian ja kokonaisedun näkökulmista.
- Selvittää vertailukaupunkien kokemuksia.
- Selvittää markkinatoimijoiden näkemyksiä kunnallistekniikan rakentamisen ja kunnossapidon markkinoiden nykytilasta ja kehittämisestä.
- Selvittää ja vertailla alueurakoinnin eri malleja.
- Laatia yhteenveto ja suositukset Kuopion kaupungille kunnallistekniikan rakentamisen ja kunnossapidon kehittämisestä.
- Selvitystyö on sisältänyt yhteensä yli kolmenkymmenen henkilön haastattelut, jotka on toteutettu luottamuksellisina keskusteluina puhelimitse. Tehtyjen haastattelujen, konsultille toimitetun lähtöaineiston sekä konsultin kokemuksen ja asiantuntemuksen perusteella laadittiin yhteenvetoraportti keskeisimmistä tuloksista.

Selvityksen sisältö

Selvitys on nyt valmistunut ja sitä on jo esitelty toimeksiantajille eli kaupunkirakennelautakunnalle ja kaupungin omistajaohjaukselle. Selvitys tuodaan tässä vaiheessa kaupunkirakennelautakunnalle tiedoksi. Selvitys toimii pohjatyönä tilaajatoimintaan liittyviin päätösesityksiin, joita tehdään tämän jälkeen. Tavoitteena on selvityksen perusteella linjata laajasti kaupunkiympäristön palvelualueen hankintapolitiikkaa kunnallistekniikan rakentamisen ja kunnossapidon suhteen. Tällöin selvitetään, miten jatkossa tilaajat, erityisesti kaupunkiympäristön palvelualue tekee hankintoja yksityisiltä ja omalta palveluntuottajalta.

Selvityksessä on laadittu yhteenveto ja johtopäätökset kaupungille kunnallistekniikan rakentamisen ja kunnossapidon kehittämisestä. Tässä yhteydessä on arvioitu omalta kuntateknikkaliikelaitokselta Mestarilta suoritettavia hankintoja, arvioitu käynnissä olevaa Mestarin yhtiöittämistä ja Mes-

tarin mahdollisuuteen osallistua kilpailuun avoimilla julkisilla markkinoilla. Erityisesti on tuotu esille huoli läpinäkyvyyden edelleen huononeminen yhtiömuotoon mennessä. Jo nyt omalta liikelaitokselta hankittaessa urakoiden läpinäkyvyys ja kustannusten seuraaminen ovat heikkoa.

Keskeisimpiä kysymyksiä on, kuka hankinnoista lopulta vastaa. Kaupungin hallinto- ja toimintasääntöjen mukaan tilaajat vastaavat tästä toiminnasta, joten heillä täytyy myös olla mahdollisuus määrittellä, miten palvelut tuotetaan ja keneltä ne hankitaan.

Selvityksen johtopäätökset

Selvityksen mukaan Kuopion kunnallistekniikan rakentamisen ja kunnossapidon toimialalla vallitsee tällä hetkellä epätietoinen tilanne kehityksen suunnasta. Asia on noussut ns. tapetille kuluttaja- ja kilpailuvirastoon (KKV) tehdyn valituksen myötä.

Nykyinen kahdessa eri toimintamallissa toimiminen (suorat tilaukset Mestarilta, markkinoilla kilpailuttaminen) rasittaa tilaajapuolta sekä aiheuttaa epätietoisuutta markkinoilla. In house -yhtiöön siirtyminen edellyttäisi jämäkkää ja osallistavaa omistajaohjausta, mihin tällä hetkellä Kuopion kaupungissa ei ole resursseja. In house -yhtiön läpinäkyvyys tulisi varmistaa yhtiön perustamisasiakirjoissa.

Kaupunkiympäristön palvelualue on aikaisemmin painottanut 50/50-ajattelua, missä puolet hankinnoista tehdään Mestarilta ja puolet suoraan yksityisiltä toimijoilta. Mestar hankkii edelleen omiin töihinsä erittäin merkittävästi palveluja yksityisiltä toimijoilta. Tätä toimintapolitiikkaa tulisi palvelualueen mielestä jatkaa, mutta rooleja tulisi selkeyttää. Tämä selvittäisi hankintojen kokonaiskuvaa kunnallistekniikan osalta. Kuopion Vesi Oy toiseksi suurimpana tilaajana tulisi kytkeä myös tähän yhtälöön mukaan.

Mestaria koskeva in house -yhtiön päätös tehtiin Kuopiossa toimintamuotoselvityksen perusteella. Selvityksestä oli rajattu vaihtoehtoja työn ulkopuolelle; ulkoisilla markkinoilla toimiva osakeyhtiö, liiketoimintakauppa ja paluu virasto-organisaatioon. Selvityksessä esitetty skenaario Mestarin pakosta luopua yhteisrakentamisen hankkeista on spekulatiivinen, sillä Mestarin johdolla yhteisrakentaminen on mahdollista nykyisellä lainsäädännöllä urakoita alistamalla. Lisäksi lainsäädännöllisestä tarkastelusta puuttui tuolloin valmistelun alla olleen julkisuuslain muutostarpeet sekä sähkömarkkinalain näkökulmat. Näiden lain tulkinnoilla on suuri merkitys In house -yhtiön asemaan, kilpailuneutraliteettiin ja markkinoiden kehitykseen. Nykyisellä julkisuuslain ja Kuopion omistajaohjauksen käytännöillä on erittäin suuri riski, että Mestarin toiminnan läpinäkyvyys ei tule parantumaan in house -yhtiön perustamisen myötä.

Toimintamuotoselvityksessä on myös esitetty Mestarin mahdollisuus osallistua kaupungin kilpailutuksiin. Läpinäkyvyys, omistajaohjaus ja lähihistoria huomioiden on riski uusille valituksille KKV:lle jatkossa suuri. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että muutoksen valmistelu on tehty kiireessä ja puutteellisesti KKV:n selvityspyynnön vuoksi. Kaupungin tulisikin tarkasti linjata, voiko Mestar osallistua kaupunkiympäristön palvelualueen ja kaupunkikonsernin kilpailutuksiin.

Kunnossapidon alueurakoinnin osalta "Hoidon Johdon Urakoinnin" (HJU) kokeilu Kuopiossa on perusteltua. Mallilla päästään muiden kaupunkien

kokemuksien mukaisesti paremmin toteuttamaan Kuopion kaupungin strategiassaan määrittämiä tavoitteita.

Suosituks

Selvityksessä annetut suositukset perustuvat käytössä olleisiin lähtötietoihin, tehtyihin haastatteluihin sekä konsultin asiantuntemukseen. Konsultti suosittelee Kuopioon otsikoittain seuraavaa:

1. AVOIMUUDEN JA LÄPINÄKYVYYDEN VARMISTAMINEN

Kaikkia vaihtoehtoja tulisi tarkastella avoimesti ja läpinäkyvästi. Mahdollisen in house -yhtiön perustamisen yhteydessä tulee kiinnittää erityistä huomiota läpinäkyysvaatimusten määrittämiseen. Mikäli Mestar saa osallistua kaupungin kilpailutuksiin, tulisi in house -yhtiön asemasta luopua ja altistaa yhtiö porrastetusti avoimeen kilpailuun läpinäkyvyyden ja kilpailuneutraliteetin vuoksi.

2. MUUTOKSELLE HUOLELLINEN VALMISTELU JA TOTEUTUS

KKV:n selvityspyynnön tavoitteena on läpinäkyvyyden ja kilpailuneutraliteetin parantaminen toimialalla. Nopea aikataulu ja puutteellinen valmistelu eivät edesauta näiden asioiden toteutumista. In house -yhtiön aloittaminen 1.1.2021 on mahdollista, mutta ei kaupungin kokonaisvaltaisen edun mukaista. Konsultti suosittelee laajempaa ja eri osapuolia sitouttavaa selvitystä (teematyöryhmät vaihtoehtoista vuoden 2020 aikana). Tilaajapuolen kehittäminen tulee nostaa keskiöön tässä selvityksessä (hankinnat, yhteistoiminta, yhteensovittaminen). Tilaajan prosessien kehittäminen on tuotannon organisointia tärkeämpi asia. Uusi toimintamalli suositellaan aloitettavaksi aikaisintaan 1.1.2022. Muutoksen valmistelu ja toteutus pitää resursoida. Kehitystyöhön tulee perustaa eri työryhmiä (vrt. Turku & Tampere). Henkilöstön osallistaminen ja muutosvalmennus vievät paljon aikaa ja resursseja.

3. OMISTAJAOHJAUKSEN KIRKASTAMINEN

Omistajaohjaukseen tarvitaan jämäköittämistä. Ensimmäiseksi tulisi miettiä, mitä omistajaohjaus tarkoittaa eri päätöksenteon tasoilla. Omistajaohjaus ei ole autoritääristä sanelua, vaan keskustelevaa ja ohjaavaa. Omistajaohjaus ei tapahdu oman toimen ohella. Käytännössä omistajaohjauksen toteutumista ei valvota tällä hetkellä lainkaan.

Kunnallistekniikan rakentamisen ja kunnossapidon toimialalle omistajaohjauksen tulee määritellä roolit ja vastuut. Tämä tulisi kaupunkiympäristön palvelualueen mielestä tehdä erityisesti tilaajien ääntä kuunnellen, sillä tilaajat pitkälti tuntevat markkinat ja heillä on hankintoihin liittyvä pitkäaikainen ja laaja osaaminen sekä edellytykset ohjata hankintojen suunnittelua ja toteuttamista kaupungin strategiassaan esittämien tavoitteiden suuntaan. Tilaajilla pitää olla myös kaikki valta tehdä hankinnat asiantuntemuksensa turvin. Omistajaohjaukseen tarvitaan huolehtimaan siitä, että tilaajat yhdessä toimivat kaupungin kokonaisedun mukaisesti.

4. PITKÄJÄNTEISEN OHJELMOINNIN JA YHTEENSOVITTAMISEN KEHITTÄMINEN

Suurimmat taloudelliset säästöt ovat saatavissa yläpään prosessien kehittämisellä. Tarvitaan ainakin yksi henkilö (tai ohjausryhmä) koordinoimaan ja johtamaan toimialalla yhteensovittamista. Tämä investointi maksaa itsensä pian takaisin. Myös suunnitelmavalmiutta tulisi selvityksen perusteella parantaa.

Kuopion kaupunki

Kaupunkirakennelautakunta

27.05.2020

125 §

5. KUNNOSSAPIDOSSA SIIRRYTÄÄN ASKELITTAIN YHTEISTOIMINTAMALLEIHIN

HJU malli vastaa parhaiten Kuopion kaupungin strategian tavoitteiden saavuttamiseen (vaikuttavuus, yritysten kehittyminen, taloudellisuus, asukaille näkyvä palveluiden laatu). Mallia suositellaan käytettävän Pohjoisessa alueurakassa 1.10.2021 alkaen. Toteutustapa määrittyy avoimen eri toimintamallien selvittämisen myötä.

Vaikutusten arviointi -

Esitys

Esitän, että lautakunta merkitsee selvityksen ja siihen liittyvän aineiston tiedoksi.

Liitteet

- 34 4087/2020 Selvityksen loppuraportti
- 35 4087/2020 Liite1 Kaupunkikonsernin haastattelut
- 36 4087/2020 Liite2 Markkinatoimijoiden kuuleminen
- 37 4087/2020 Liite3 Yhteenveto kaupunkien kokemuksista

Valmistelija

Ismo Heikkinen

etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi

puh. +358 44 718 5656

Päätösehdotus

Apulaiskaupunginjohtaja Jari Kyllönen

Lautakunta hyväksyy kaupungininsinöörin esityksen.

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

KUOPIO

Kuopion kaupunki
Kaupunkirakennelautakunta

Pöytäkirja

27.05.2020

8/2020

5 (5)

125 §