



TAMPERE



Tampereen Infra

TAMPEREEN INFRAN RAJAPINTASELVITYS

Loppuraportti 31.03.2019

Taustaraportti



SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE	4
1 SELVITYSTYÖN LÄHTÖKOHDAT JA TAVOITTEET	5
1.1 Selvitystyön lähtökohdat	5
1.2 Selvitystyön tavoitteet.....	7
2 TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET JA VAIKUTUKSET	8
2.1 Lainsäädäntö.....	8
2.2 Tampereen kaupungin strategiat	9
2.3 Tampereen kaupungin omistajaohjauksen periaatteet.....	11
2.4 Inhouse -yhtiön rooli ja elinkelpoisuus kaupunkikonsernissa	12
2.5 Muut muutokset ja vaikutukset.....	13
3 HAASTATTELUJEN TULOKSET	16
3.1 Tilaajapuolen haastattelujen yhteenveto	16
3.2 Tuottajapuolen haastattelujen yhteenveto	17
3.3 Kokemukset tilapalvelujen yhtiöittämisestä	19
3.4 Yhteenveto	20
4 VERTAILUKAUPUNKIEN KOKEMUKSET	22
4.1 Kuopion kaupunki	22
4.2 Turun kaupunki.....	26
4.3 Helsingin kaupunki	31
4.4 Yhteenveto kaupunkien kokemuksista.....	34
5 MARKKINASELVITYS	35
5.1 Markkinaselvityksen yhteenveto	35
6 RAJAPINTAVAIHTOEHDOT JA RAJAPINTATEHTÄVÄT	38
6.1 Tarkasteltavat rajapintavaihtoehdot	38
6.2 Tilaajan ja tuottajan ydintehtävät	39
6.3 Tunnistetut rajapintatehtävät ja pullonkaulat	41
6.4 Arvio rajapintatehtävien toimivuudesta vaihtoehdoittain.....	43
6.4.1 Rakentaminen ja rakennuttaminen	43
6.4.2 Katujen ja muiden yleisten alueiden kunnossapito	45
6.4.3 Suunnittelu ja suunnitteluttaminen	46
6.4.4 Paikkatietojen hankinta ja ylläpito	47
6.4.5 Metsät ja virkistysalueet.....	48
6.4.6 Liikuntapaikkojen rakentaminen ja ylläpito	49
7 RAJAPINTAVAIHTOEHTOJEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI	51
7.1 Vaikutusten arvioinnin periaatteet.....	51

7.2	Vaikutukset ydinprosessien toimivuuteen.....	52
7.3	Vaikutukset taloudellisuuteen.....	54
7.4	Vaikutukset vastuiden ja velvollisuuksien selkeyteen sekä riskienhallintaan	59
7.5	Vaikutukset henkilöstöön	62
7.6	Vaikutukset markkinoihin ja veropalaamaa	63
7.7	Vaikutukset seudullisuuteen.....	64
8	LISÄSELVITYKSET	66
8.1	Sopimusohjauksen organisointi ja sisältö.....	66
8.2	Roolitus vaihtoehtoissa 0+ ja 1	67
8.3	Yhden rakennuttajan asemointi kaupunkikonsernissa.....	69
8.4	Taloudelliset tarkastelut	70
8.5	Henkilöstön muutosvalmennuksen järjestäminen.....	71
9	JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET	73
9.1	Johtopäätökset	73
9.2	Suosituksset	76
	LIITTEET	78

ESIPUHE

Kaupunginvaltuuston vuoden 2018 talousarvion hyväksymisen yhteydessä 13.11.2017 § 308 asettaman tavoitteen myötä käynnistettiin omistajaohjauksen johdolla Tampereen Infra liikelaitoksen tulevaisuuden tarkastelu. Selvitys Tampereen Infra liikelaitoksen toiminnan vaihtoehtoisista järjestämistavoista valmistui toukokuussa 2018. Tampereen Infra Liikelaitoksen organisointiselvitystä jatkettiin yhtiöittämisen valmistelulla.

Yhtiöittäminen tuotiin konsernijaoston syyskuun kokoukseen sekä edelleen kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston päätettäväksi. Yhtiöittämisspätös palautettiin valmisteluun marraskuun 2018 valtuuston kokouksessa. Perustettavan yhtiön oli tarkoitus aloittaa toimintansa 1.1.2019 alkaen. Päätös jäi odottamaan tämän rajapintaselvityksen antia.

Rajapintaselvitystyötä on ohjannut Tampereen kaupungin asettama työryhmä, jonka puheenjohtajana on toiminut apulaispormestari Aleks Jäntti ja varapuheenjohtajana apulaispormestari Anna-Kaisa Heinämäki. Ohjausryhmän jäseninä ovat toimineet kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja Pekka Salmi, johtaja Mikko Nurminen, rakennuttamisjohtaja Milko Tietäväinen, kehittämispäällikkö Matias Ansaharju, rakennuttajahortonomi Petri Kujala, yksikön päällikkö Wille Siuko (Tampereen Infra), vt. toimitusjohtaja Sanna-Leena Puntola (Tampereen Infra), kuntatekniikan yöntekijä Timo Hanula (Tampereen Infra) ja controller Sami Suojanen.

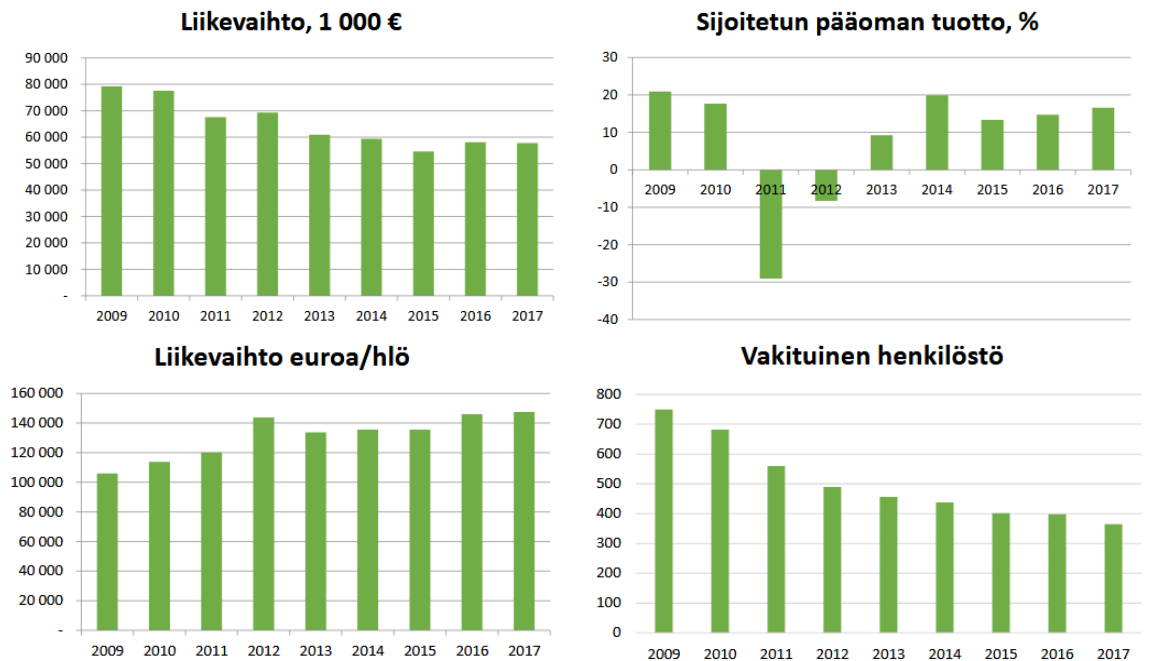
Selvitystyön on laatinut työryhmän alaisuudessa Navico Oy, missä projektipäällikkönä on toiminut dipl.ins. Timo Perälä. Navico Oy:stä työhön on osallistunut myös Eeva Huuhtanen. Selvitystyön aikana on kuultu haastattelujen ja lausuntojen kautta Tampereen kaupungin eri yksiköiden edustajia kuin myös henkilöstön edustusta.

Tampereen kaupungissa maaliskuun 31. päivä 2019

1 SELVITYSTYÖN LÄHTÖKOHDAT JA TAVOITTEET

1.1 Selvitystyön lähtökohdat

Tampereen Infra liikelaitos aloitti toimintansa vuonna 2009. Meneillään on siis yhdestoista toimintavuosi. Infran rakennetta ja toimintoja on kehitetty jatkuvasti matkan varrella omistajaohjauksen edellyttämällä tavalla. Tampereen Infran kehitys on ollut asetettujen tavoitteiden mukaista ja toimintaa kuvaavat tunnusluvut ovat kehittyneet suotuisasti.



Kuva 1. Tampereen Infran muutamia keskeisiä toiminnan tunnuslukuja 2009-2017 ¹

Viimeisimmät muutokset Infran toimintaan asetti vuonna 2017 Tampereen kaupungin päätös luopua asteittain tilaaja-tuottaja-mallista. Vuonna 2017 valmistui myös Tampe-

Tampereen Infra liikelaitos perustettiin 2009. Sen toimintaan on kehitetty suunnitelmallisesti ja systemaattisesti perustamisesta lähtien. Liikelaitoksen kehitys on ollut omistajaohjauksen tavoitteiden mukaista.

reen Infran korjaamo koskeva selvitys, minkä seurauksena mm. päätettiin eriyttää TKL:n korjaamotoiminta Infran korjaamopalveluista.

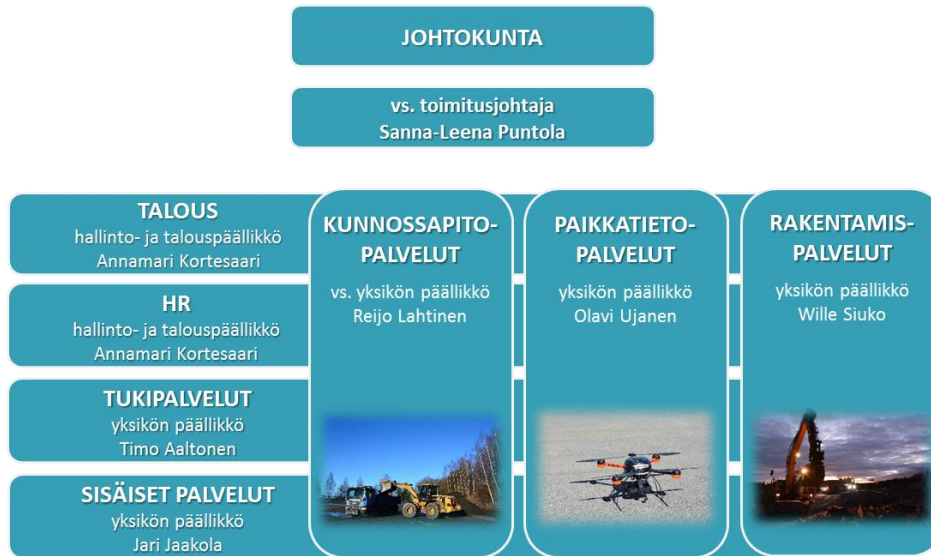
Omistajaohjauksen johdolla käynnistettiin Tampereen Infra liikelaitoksen tulevaisuuden tarkastelun vuonna 2018 kaupunginvaltuuston vuoden 2018 talousarvion hyväksymisen yhteydessä 13.11.2017 § 308 asettaman tavoitteen myötä. Taustalla oli kysymys liikelaitostoimintamallin tarkoituksenmukaisuuden selvittäminen organisoititapana. Selvitys

tyydessä 13.11.2017 § 308 asettaman tavoitteen myötä. Taustalla oli kysymys liikelaitostoimintamallin tarkoituksenmukaisuuden selvittäminen organisoititapana. Selvitys

¹ Tampereen Infran vuosikertomus 2017

Tampereen Infra liikelaitoksen toiminnan vaihtoehtoisista järjestämistavoista valmistui toukokuussa 2018². Tampereen Infra Liikelaitoksen organisointiselvitystä jatkettiin yhtiöittäminen valmistelulla kaupunginhallituksen konsernijaoston 28.08.2018 päätöksen mukaisesti.

Yhtiöittäminen tuotiin konsernijaoston syyskuun kokoukseen sekä edelleen kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston päätettäväksi. Yhtiöittämisspätös palautettiin valmisteluun lokakuun valtuuston kokouksessa. Perustettavan yhtiön oli tarkoitus aloittaa toimintansa 1.1.2019 alkaen. Päätös jäi odottamaan tämän rajapintaselvityksen antia.



Kuva 2. Tampereen Infran organisaatiorakenne 1.1.2019

Tilaajapuolella organisaation ja toimintamallien kehittyminen on ollut Tampereen Infran kehittämiseen nähden monimuotoisempaa. Siinä missä Tampereen Infran kehittäminen on ollut suhteellisen selväpiirteistä, on tilaajatehtävien kehittämistä leimannut

Tampereen Infra liikelaitoksen kehittämisen on ollut tilaajapuolen kehittämiseen nähden selväpiirteisempää. Tilaajapuolen kehittämistä ovat hidastaneet vähäiset resurssit, tehtäväkentän laajuus ja kehittämisen ohjauksen puute.

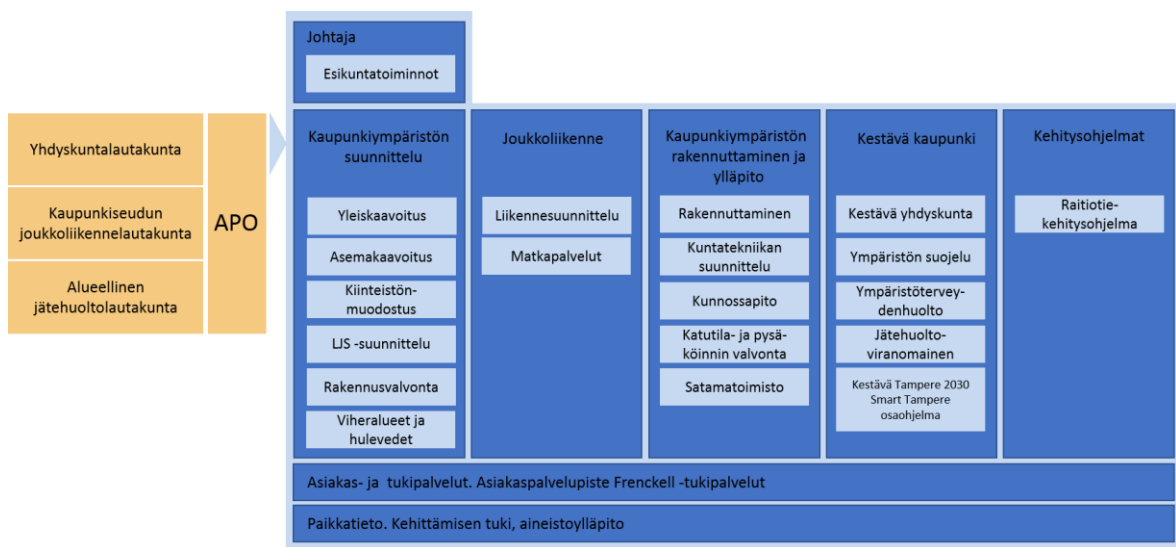
selkeiden tavoitteiden ja mittareiden puute. Osaltaan tähän on vaikuttanut osaamisen jakaantuminen tilaajan ja tuottajan kesken sekä tilaajan tehtäväkentän monimuotoisuus. Infran toimintaa on ohjattu siihen omistajaohjauksen ja johtokunnan edellyttämällä mittareilla. Tilaajapuolen toiminnan mitattavuus on hankalammin määriteltävissä ja on jäänyt pitkälti teke-

mättä, kuten monessa muussakin kaupungissa ja kunnissa. Palvelujen tehokkuutta mitataan tyyppillisesti tuotannon kautta, eikä pitkälti kustannusraamit asettavien tilaajatehtävien kautta.

² Selvitys Tampereen Infra liikelaitoksen vaihtoehtoisista järjestämistavoitteista, KPMG 22.5.2018

Tampereella kaupunkiympäristön kokonaisprosessia on päästy kehittämään tilaajatehtävissä suunnitelmallisemmin, kun Tampereen Infrasta siirtyi ensin kaavasunnittelu vuonna 2010 ja kunnallistekniikan suunnittelu vuonna 2017. Kyseisiä siirtoja edelsi selvityksiä siirtojen vaikutuksista. Viimeisempiä muutoksia ovat olleet eri suunnittelutoimintojen henkilöiden työpisteiden siirtäminen fyysisesti lähemmäs toisiaan, jolloin tärkeä päivittäinen yhteydenpito on parantunut. Siirrolla on todettu olleen hyviä vaikutuksia koko prosessin kannalta. Kaupunkimittauksen yksikön osalta tehtiin vuoden 2019 alusta lähtien muutos, missä kaupunkiympäristön palvelualueelle jäi kiinteistönmuodostuksen tehtävät.

Suunnittelijoiden siirto Infrasta kaupunkiympäristön palvelualueelle on tukenut kaupunkiympäristön prosessin kehittämistä. Siirroilla on saatu aikaan hyviä tuloksia.



Kuva 3. Tampereen kaupunkikonsernin organisaatiorakenne 1.1.2019

1.2 Selvitystyön tavoitteet

Rajapintaselvitys koskee Tampereen kaupungin vastuulla olevien katujen ja yleisten alueiden suunnittelua, rakentamista ja kunnossapitoa ja näiden toimintojen järjestäminen kaupungin ja perustettavan inhouse -yhtiön kesken.

Inhouse -yhtiön perustamisella on useita rajapintoja kaupunkikonsernin sisällä. Infra tekee yhteistyötä useiden eri kaupungin yksiköiden kanssa eri palvelualueilta sekä kaupungin liikelaitosten ja yhtiöiden kanssa.

Selvitystyön tavoitteisiin kuuluu selvittää työnjako sekä rajapinnat kaupungin ja perustettavan yhtiön välillä ja lisäksi arvioida eri rajapintavaihtoehtojen toimivuutta. Rajapintatarkastelulla tarkoitetaan palvelun järjestämisen tehtäväkokonaisuuden arviointia aina palveluiden tarpeen arvioinnista palvelun tuottamiseen siten, että osoitetaan kunkin tehtävän suorittamisesta vastaava osapuoli hyödyt ja haitat arvioiden.

Työn tavoitteena on saada laatia tarkastelun tuloksena suositus rajapintavaihtoehdosta ja eri rajatehtävien organisoinnista uudessa tilanteessa. Suositus perustuu eri rajapintavaihtoehtojen vaikutustarkasteluun.

2 TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET JA VAIKUTUKSET

Yhtenä keskeisenä tekijänä Infra liikelaitoksen yhtiöittämiselle on ollut sen kehittymisen turvaaminen. Nykyisessä toimintamallissa keskeisiä kehittämisen kohteita ovat olleet mm.:

- Asenteet ja toimintakulttuurin muutokset tarve
- Infran roolin epäselvyys tilaajan jatkeena
- Infran henkilöstön vinoutunut ikäjakauma
- Nuorten osajien 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.

Yhtiön perustamisen myötä on syytä laatia katsaus odotettavissa oleviin toimintaympäristön muutoksiin, jotta ne osattaisiin ottaa huomioon niin tämän selvityksen vaikutustarkasteluissa kuin yhtiön kehittämisessäkin.

2.1 Lainsäädäntö

Infrayhtiön toimintaan vaikuttaa monia lakeja ja asetuksia, mutta suurin merkitys tälle selvitystyölle on 1.1.2019 voimaan tullut uusi hankintalaki. Hankintalaissa määritelty muille kuin sosiaali- ja terveystaloudella toimiville sidosyksiköille annettu ulosmyynnin rajoitussääntöjä koskeva siirtymäaika päättyi 31.12.2018. Uuden hankintalain myötä sidosyksikkö saa harjoittaa liiketoiminnastaan enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden muiden, kuin siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa. Prosenttiosuuden määrittämisessä käytetään sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden keskimääräistä kokonaisliikevaihtoa tai muuta vastaava toimintaan perustuva määrä.

Tilanne hankintojen osalta on selvä, jos yhdellä ja samalla omistajalla (esimerkiksi Tampereen kaupunki) on useampi sidosyksikkö, joissa ei ole muita omistajia (kuin Tampereen kaupunki) ja nämä sidosyksiköt tekevät keskenään hankintoja. Pohdintaa on viime aikoina aiheuttanut usean hankintayksikön omistamien sidosyksiköiden väliset ostot. Eli perustettavan Infra Oy:n osalta uusi laki tulee yhtiön toiminnan kannalta merkittä-

Seudullinen inhouse -yhtiö voi tarjota kilpailuttamatta palvelujaan kaikille omistajilleen, mutta hankintalain muutoksen mukainen rajoitus voi tulla kyseeseen horisontillisissa hankinnoissa kaupunkikonsernin sisällä.

väksi, jos perustettava Inhouse -yhtiö laajenee seudulliseksi toimijaksi muiden kuntien tullessa yhtiössä määräysvaltaisiksi. Tällöin seudullinen inhouse -yhtiö voi tarjota kilpailuttamatta palvelujaan kaikille omistajilleen, mutta hankintalain muutoksen mukainen rajoitus voi tulla kyseeseen horisontillisissa hankinnoissa kaupunkikonsernin sisällä.

Sidosyksiköt voivat harjoittaa keskenään liiketoimintaa, jos niiden

määräysvaltaa käyttävä omistaja on sama. Seudullisen yhtiön ja kaupungin täysin omistaman yhtiön välillä määräysvalta -ehto ei lain tiukan tulkinnan mukaan enää toteudu.

Esimerkiksi monen kunnan omistama seudullinen inhouse -yhtiö Infra voi joutua rajoittamaan Tampereen kaupungin konsernin alaisia asiakkuuksien (Tampereen Vesi, Tampereen Vera Oy, jne.) liikevaihtoa uuden lain edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi vuonna 2017 Tampereen Vesi osti palvelua Infralta noin 3,5 M€ edestä. Vuoden 2017 Infran liikevaihdosta (57 M€) 5 % on 2,85 M€, joten jo pelkästään Tampereen Veden palveluostot ylittivät hankintalain rajoituksen rajat.

Määräysvallan toteutumista on ylikunnallisissa yhtiöissä toteutettu osakkeiden riskinostolla ja pienosakkaiden hallituspaikan tueksi perustetulla neuvottelukunnalla. Ennakkotapauksia ei vielä toistaiseksi ole olemassa. Täten useamman omistajan sidosyksikkösisaryhtiöiden (in house) välisissä ostoissa on riski, että ne eivät täytä sidosyksikköhankinnan edellytyksiä ja ovat tulkittavissa näin ollen suorahankinnoiksi hankintalain näkökulmasta.

YHTEENVETO

Inhouse -yhtiöiden asema ylikunnallisena toimijana muuttui 1.1.2019 voimaan tulleen hankintalain tarkennuksen myötä. Muutos voi tuoda ylikunnallisille inhouse -yhtiöille rajoituksia kaupungin sisäisissä hankinnoissa.

2.2 Tampereen kaupungin strategiat

Tampereen strategian sisällöt jakaantuvat neljään painopisteeseen: yhdessä tekevä ja inhimillinen, koulutuksen ja osaamisen kärjessä, luova ja innovatiivinen sekä urbaani ja kestävästi kasvava.³ Kaupungin strategian mukaisesti kaupunkiorganisaation uudistumiskyvyn tulee mahdollistaa strategian toteuttaminen. Se koostuu toimintaympäristön muutosten ja asiakkaiden tarpeiden ymmärtämisestä, osaavasta ja hyvinvoivasta henkilöstöstä, vaikuttavasta verkostokumppanuudesta sekä tasapainoisesta taloudesta ja aktiivisesta omistamisesta.

Tampereen kaupungin strategian tavoitteet ja mittarit tulee myös huomioida päätettäessä Tampereen Infran yhtiöittämissä rajapintavaihtoehdoista. Seuraavassa on poimittu tämän selvityksen kannalta 10 tärkeintä Tampereen kaupungin strategian tavoitetta, jotka huomioidaan rajapintavaihtoehtojen vaikutustarkasteluissa.

1) Yhteisöllinen toiminnan ja osallistumisen lisääntyminen

- Kaupunkiympäristön ja palvelujen yhteensovittamisella palvelualueiden ja yksikköjen yhteistyön ja digitalisaation avulla on keskeinen vaikutus sosiaalisuutta kehittävien asuinalueiden kehittämisessä
- Hankintaosaamisen ja hankintojen kehittämisellä voidaan myös lisätä yhteisöllisyyttä mm. sopimusmekanismeja kehittämällä. Esimerkiksi alueurakoinnin kilpailutuksissa ja sopimusmekanismeissa on jo käytetty mittarina osallistumista kolmannen sektorin toimintaan.

2) Tamperelaisten fyysinen aktiivisuus on lisääntynyt

³ <https://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/talous-ja-strategia/strategia/strategia-tiivistysti.html>

- Kaupunkiympäristön suunnittelulla, rakentamisella ja kunnossapidolla on valtava merkitys tamperelaisten fyysiseen aktiivisuuteen. Kustannustehokkain tapa lisätä fyysistä aktiivisuutta on lisätä liikettä päivään, ennen kaikkea työ-, koulu- ja opiskelumatkoilla.
 - Arkiliikunnan lisääminen edellyttää maankäytön, palveluverkon ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamista sekä keskinäisten vaikutustarkasteluihin panostamista ja kehittämistä.
- 3) **Palvelujen painopistettä on siirretty ennaltaehkäiseviin palveluihin**
- Esimerkiksi kävely- ja pyöräilyliikenteen kunnossapidon palvelutason nostaminen on mitä parhainta ennakoivaa terveydenhoitoa. Hankintaosaamista ja menetelmiä kehittämällä voidaan edistää ennaltaehkäiseviä palveluja.
 - Myös maankäytön, palveluverkon ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamisella voidaan mm. vähentää massojen siirtoja, kuljetuksia ja liikennesuoritetta, millä on mm. ilmalaatua ja terveyttä parantavia vaikutuksia.
- 4) **Tyytyväisyys palveluihin ja niiden saatavuuteen on parantunut**
- Asiakaspalvelun ja asiakaspalvelusystematiikan kehittämisen mahdollistamiseksi kaupunkiympäristön palveluissa tulee panostaa kaikissa vaihtoehdoissa.
 - Asiakastytyväisyyden ja -palautteen hyödyntäminen toiminnan ohjauksessa ja hankinnoissa nousee keskeiseen asemaan.
- 5) **Digitaalisten palvelujen käyttö on lisääntynyt**
- Strategian tavoite edellyttää rajapintavaihtoehdosta riippumatta panostusta digitaalisten palvelujen ja niiden taustalla olevan tiedonhallinnan kehittämiseen. Tämä asia koskee koko kaupunkikonsernia.
- 6) **Työllisyysaste on kasvanut**
- Infra-alan toimialueelle erityisesti kunnossapidon tehtäviin on usein yhdistetty työllistämismahdollisuuksia etenkin nuorten osalta. Myös kuntouttavaa työtoimintaa on liitetty esimerkiksi varikkopalvelujen toiminnan yhteyteen.
 - Yhtiön asema ja velvoite työllistämiseen tulee eteen omistaja- ja sopimusohjauksen yksityiskohtia mietittäessä. Sinänsä vaihtoehtojen vertailuun tämä ei vaikuta, mutta asia on syytä huomioida. Työllistämisen keinojen pohdinta on paikallaan, sillä Tampereen kaupungin osuus maksetuista työmarkkinatuista oli vuonna 2017 noin 32,5 M€⁴.
- 7) **Vaikuttavalla elinkeinopolitiikalla on edistetty yritysten syntyä, kasvua, kansainvälistymistä ja alueelle sijoittumista**
- Infra-alan markkinat ovat globaalit. Tietomallit ja koneohjaus ovat jo arkipäivää rakentamisessa ja pian myös kunnossapidon tehtävissä. Alalta odotetaan suuria kehitysaskelia tuottavuuden suhteen. Tämä edellyttää markkinoiden voimakasti kehittymistä.
 - Tämä on myös merkittävä tarkasteltava asia vaihtoehtojen osalta.
- 8) **Hiilidioksidipäästöjen määrä on vähentynyt**
- Maankäytön, palveluverkon ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamisella voidaan mm. vähentää massojen siirtoja, kuljetuksia ja liikennesuoritetta, millä on suora vaikutus hiilidioksidipäästöjen määrän vähentämiseen.
 - Rakentamisen ja kunnossapidon hukkaa vähentävät myös tietomallit ja koneohjaus.
- 9) **Kestävien liikkumismuotojen (kävely, pyöräily ja joukkoliikenne) kulkutapaosuus on noussut 58 %:iin**
- Edellyttää merkittävää priorisoinnin muutosta ohjelmoinnissa, yhteensovittamisessa ja eri palvelualueiden yhteistyössä.
 - Vaihtoehdoissa otettava tarkasteluun mahdollisuus paremmalle yhteistyölle ja yhteensovittamiselle.

⁴ Kelasto (http://raportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=NIT088BL)

10) Henkilöstön työhyvinvointi on parantunut ja sairauspoissaolojen määrä on vähentynyt 10 prosentilla

- Henkilöstön hyvinvointiin vaikuttaa suuresti johtaminen sekä oman työn hallittavuus.
- Näistä jälkimmäisen osalta voidaan arvioida vaikutuksia eri vaihtoehtojen välillä.

YHTEENVETO

Tampereen kaupungin strategiat painottavat ennaltaehkäisevää, terveyttä, hyvinvointia sekä kestäväää kehitystä edistävän kaupunkiympäristön rakentamista ja ylläpitoa. Näillä tavoitteilla on suuri vaikutus erityisesti tilaajan osaamisen kehittämiseen.

2.3 Tampereen kaupungin omistajaohjauksen periaatteet

Tampereen kaupungin omistajaohjauksen viimeisimmät periaatteet on hyväksytty lokakuussa 2017⁵. Omistajapolitiikka tulee ottaa huomioon kuntastrategiassa kuntalain 37§:n mukaisesti. Omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön tai muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Omistajaohjauksen toimenpiteet voivat koskea mm. perustamissopimuksia, yhtiöjärjestysmääräyksiä, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöä.

Tampereen kaupungin omistajaohjauksen periaatteista seuraavat kohdat ovat merkittäviä tämän selvityksen näkökulmasta:

- 1) Kaupunkikonsernin kokonaisuus otetaan huomioon omistamista koskevissa päätöksissä
 - Rajapintavaihtoehtojen tarkastelun osalta on huomioitava vaihtoehdon vaikutus koko kaupunkiympäristön prosessin toimivuuteen
- 2) Lähtökohtaisesti kaupunki ei laajenna yhtiömuotoista toimintaansa toimialoille, joilla on jo toimivat markkinat
 - Infran rakentamisen markkinat ovat toimivat Tampereen kaupunkiseudulla. Samoin mm. monien tukitoimintojen osalta, kuten esimerkiksi kaluston huolto- ja korjaustoiminnoissa.
 - Työn yhteydessä laaditun markkinaselvityksen tulosten mukaan myös kunnossapidon markkinoilla on riittävästi potentiaalia ja kiinnostusta.
 - Liikuntapaikkojen rakentamisessa sekä kunnossapidossa markkinat vaativat vielä kehittämistä.
 - Tiukkaan tulkittuna Infra-alan yhtiön tulisi keskittyä nykyistä kapeammalle liiketoiminnan alueelle.
- 3) Turvataan tasapuoliset kilpailuedellytykset julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä
 - Vaihtoehtojen tarkasteluissa ja arvioinnissa kiinnitetään huomiota markkinoiden kehittymiseen ja tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamiseen.
- 4) Samankaltaista toimintaa ei harjoiteta useissa eri yhtiöissä tai säätiöissä
 - Rakennetun kaupunkiympäristön rakentamisen ja kunnossapidon toimintaa harjoitetaan nykyisellään eri palvelualueiden tilaamina eri yhtiöissä / liikelaitoksissa

⁵ Tampereen kaupungin omistajaohjauksen periaatteet, 2.10.2017

- Vaihtoehdossa on syytä kiinnittää huomiota yhden rakennuttajan mahdollisuuteen sekä kunnossapidon osalta eri alueiden kunnossapidon toimintojen yhdistämiseen sekä hankkimisessa että operatiivisessa toiminnassa.
- 5) Kaupungin yhtiössä toiminnan tulosta ja kannattavuutta verrataan toimialan yhtiöiden vastaaviin lukuihin
- Infra-alalta tehdyt selvitykset ja tutkimukset osoittavat, että kunnallinen toiminta infra-alalla on 10-20 % markkinoita kalliimpaa^{6 7 8}
 - Ilman päätöstä kilpailulle alistamisesta ei voida olettaa, että infra-alan inhouse -yhtiö pääsisi kannattavuuden suhteen markkinoiden tasolle.
- 6) Miksi omistetaan, mitä omistukselta odotetaan ja näkemys omistuksen kehittämisvisiosta
- Näihin linjauksiin liittyvät näkemykset markkinoiden kehittämisestä, paikallisten infra-alan yritysten eteenpäin viemisestä sekä näkemys yhtiön kilpailulle asettamisesta sekä seudullisuuden tavoitteista.

YHTEENVETO

Tampereen kaupungin omistajaohjauksen linjaukset edellyttävät rajapintavaihtoehtojen vaikutustarkastelua koko kaupungin edun näkökulmasta. Yhtiön kannattavuus tulisi olla toimialan yhtiöiden kaltainen, mihin on hankala kunnallisen infra-alan yhtiön päästä.

2.4 Inhouse -yhtiön rooli ja elinkelpoisuus kaupunkikonsernissa

Yksi keskeisimmistä syistä Infra inhouse -yhtiön perustamiselle on ollut turvata sen kehittyminen kohti markkinaehtoista toimijaa. Liikelaitoksen on todettu olevan tavallaan tilaajan jatke, ja toiminnan vastuissa ja velvollisuuksissa on ollut keskinäisiä epäselvyyksiä. Yhtiön elinkelpoisuudelle voi nimetä seuraavia tärkeitä tekijöitä, joiden kaikkien tulee toteutua yhtiön kehittymisen mahdollistamiseksi.

1) Nuorten osaajien pysyvyyden varmistaminen

- Infran henkilöstön ikärakenne on voimakkaasti vinoutunut eläköitymisen suuntaan
- Nuoret ovat tulleet Infraan saamaan oppia, jonka jälkeen he lähtevät eteenpäin. Osasyllisiä tähän voi olla mm. palkan heikko kilpailukyky, projektien ja hankkeiden moninaisuus (paljon pientä "sälää") sekä tiukassa istuvat toimintamallit ja tavat.
- Keinoja tilanteen parantamiseen ovat osallistava johtaminen, tulospalkkauksen kehittäminen sekä Infran ydintoimintojen kirkastaminen

2) Riittävä liikevaihto

- Perinteisesti riittävää liikevaihtoa/henkilö on pidetty yhtiön tai liikelaitoksen elinkelpoisuuden mittarina. Nyrkkisääntönä infra-alalla riittäväksi liikevaihdoksi kunnallisen yhtiön osalta on pidetty yleisesti 20 miljoonaa euroa. Sitä pienemmän volyymin yhtiöillä ei ole katsottu olevan elinehtoja pystyäkseen pitämään riittäviä tukitoimintoja ja kehittymään

⁶ Kuntien yhdyskuntateknisten palveluiden ulkoistaminen, Valttonen 2011

⁷ Kuopion kaupungin hoitourakoiden taloudellinen ja laadullinen vertailu, Tiainen 2016

⁸ <https://www.rakennusteollisuus.fi/INFRA/Ajankohtaista/tiedotteet2-kansio/2016/oulun-malli-tuottaa-saastoja/>

- Tämä ei kuitenkaan ole koko totuus, sillä yhä useammat infra-alan yhtiöt toimivat projektinjohto -tyyppisesti. Projektinjohtourakoinnissa yritys minimoi kiinteät kustannukset ja hankkii tuotantovälineet pitkälti alihankintana.
- Nykyisillä toiminnan reunaehdoilla (ikä rakenne, suuret kiinteät kulut, toimintakulttuuri ja saavutetut etuisuudet) liikevaihdon tulee olla riittävän suuri
- Inhouse -yhtiö voi siis olla elinkelpoinen vähäisemmälläkin liikevaihdolla, jos se toimii suunnitelmallisesti ja systemaattisesti omilla erikoisosaamisen liiketoiminta-alueillaan. Siirtyminen nykyisestä toimintamallista ja -tavasta vaatii siirtymäajan (tilat, kalusto, henkilöstö).

3) Toimintakulttuurin ja totuttujen tapojen muutos

- Yhtiön ikärakenne on vinoutunut, mikä luo helposti hankalasti muutettavan toimintakulttuurin. Nuorten osaajien on hankala tuoda uusia toimintatapoja ja -malleja. Vallitseva vanha toimintakulttuuri syö helposti uudet ideat ja ajatukset. Nuoret katsovat meininkiä aikansa ja vaihtavat työpaikkaa.
- Muutoksessa keskeisessä osassa on johtaminen.

4) Yhtiön kasvun ja kehittämisen mahdollisuuksien varmistaminen

- Yhtiöllä tulee olla riittävästi aikaa ja osaavaa resurssia kehittämiseen. Kehittäminen on lähtökohtaisesti helpompaa, jos yhtiön visio toimialoista ja niiden volyymeisterä on kirkastettu johdon ja omistajaohjauksen toimesta.
- Inhouse -yhtiöllä on oikeastaan kaksi mahdollisuutta kasvaa. Ensimmäinen edellyttää konsernin eri tilaajien yhteistyötä järkevämpien kokonaisuuksien luomiseksi.
- Yhtiön toiminnassa sen kannattavuus tulee olla ensisijainen tavoite ennen kasvua.
- Toinen mahdollisuus on omistajapohjan kasvattamisen kautta saada lisää liikevaihtoa. Hankintalain uudistus 1.1.2019 luo uhkia seudullisen kasvun järkevyydelle.
- Tehdyn selvityksen⁹ mukaan halukkuus infra-alan yhteiselle In-house yhtiölle on tällä hetkellä Tampereen kaupunkiseudun kunnissa hyvin vähäistä.

YHTEENVETO

Yhtiön elinkelpoisuuden kannalta nuorten osaajien pysyvyyden varmistaminen, osaava johtaminen toimintakulttuurin muutoksen takaamiseksi sekä yhtiön tulevaisuuden kasvumahdollisuuksien selvittäminen ovat keskeisiä tekijöitä inhouse -yhtiön elinkelpoisuuden kannalta.

2.5 Muut muutokset ja vaikutukset

Seuraavassa on esitetty muita toimintaympäristön muutoksia, joilla voi olla vaikutuksia perustettavan inhouse -yhtiön toimintaan ja sitä kautta tässä selvityksessä tehtävään rajapintavaihtoehtojen tarkasteluun.

Kuntaliitokset

Kuntaliitoksia on Suomessa tehty paljon 2000-luvun alkupuolella, mutta viimeisien vuosien aikana tahti on hiipunut. Helpoimmat liitokset on nyt tehty ja useissa tapauksissa odotellaan Sote- ja maakuntauudistusten tuloksia. Tampereen kaupunkiseudulla kuntaliitokset nousevat esille uutisoinnissa tasaisin väliajoin, mutta sitten vuoden 2013 selvityksen asiat eivät ole virallisia teitä pitkin edenneet. Mahdolliset kuntaliitokset aiheuttaisivat toteutuessaan niin yhtiössä kuin tilaajan puolellakin uudelleen järjestelyjä. Kuntaliitokset toisivat yhtiölle lisää liikevaihtoa sekä henkilöstöä, mutta onnistuminen ja yhteisen toimintakulttuurin saavuttaminen edellyttää vahvaa johtamista. Usein

⁹ Esiselvitys kuntien infrapalvelujen yhteistyömahdollisuuksista, Tampereen kaupunkiseutu 1/2019

satelliittikuntien liitosten yhteydessä onkin usein päädytty etenkin kunnossapitopalvelujen osalta ulkoistamaan palveluja mm. tehtäväsällöltään laajoina alueurakoina.

Seutuyhteistyö

Tampereen kaupunkiseudun strategiassa on tavoite uudistaa palveluja ja korostaa yhdessä tekemistä koko yhteisön menestystekijänä. Strategiasta johdetussa talousarviossa vuodelle 2018 asetettiin tavoite tehdä esiselvitys kuntien infrapalvelujen yhteistyömahdollisuuksista. Kaupunkiseudun infrapalvelutyöryhmän sisällöt käsittävät yhdyskuntatekniikan, rakennusvalvonnan ja tilapalveluyhteistyön. Esiselvitys on valmistunut tammikuussa 2019. Tulosten mukaan valmius rakenteelliselle ja organisatoriselle yhteistyölle infratoimialalla seutukunnalla oli toistaiseksi hyvin vähäinen.¹⁰

Tampereen Veden yhtiöittämisselvitys käynnistetään vuoden 2019 alkupuolella. Samalla selvitetään seudullisen yhtiön mahdollisuuksia, jolla on perustettavalle Infra -yhtiölle merkittäviä vaikutuksia jatkossa uuden hankintalain mukaisten rajoitusten myötä.

Sote- ja maakuntaudistus

Sote- ja maakuntaudistuksen uudistuksen piti tulla hallituksen laatiman aikataulun mukaan voimaan 1.1.2020 lähtien. Maaliskuun 2019 alussa tapahtunut SOTE-uudistuksen kaatumisen käytännössä siirtää uudistuksen sisällön ja aikataulun uudelleen määrittämisen huhtikuun 2019 vaalien jälkeiselle ajalle uuden eduskunnan ja hallituksen harjoitteleille. Nyt kaatuneen uudistuksen myötä sote- sekä palo- ja pelastustoimen kustannuksien oli tarkoitus siirtyä maakunnille. Kunnille olisi jäänyt tehtäväksi kaikki kuntalaisen hyvinvoinnin edistämisen toimenpiteet. Yhtenä keskeisenä tehtävänä kunnille jää joka tapauksessa elinympäristöjen kehittäminen, mihin kokonaisuuteen perustettava yhtiö keskeisesti liittyy. Rajapintojen vaihtoehtojen tarkastelussa huomioidaan kaupungin kokonaisvaltaisen edun säilyttäminen. Mitä tehtäviä kannattaa siirtää yhtiöön ilman kaupungin edun näkökulman menettämistä ja miten kaupungin etua valvotaan sopimus- ja omistajaohjauksessa?

Tampereen Ratikka

Tampereen raitiotien rakentaminen on jaettu kahteen osaan. Ensimmäinen osan rakennetaan vuosina 2017–2021. Osan 2 toteuttamisesta päätetään Tampereen kaupunginvaltuustossa viimeistään lokakuussa 2020. Osan 2 tavoiteaikatauluna on suunnitella tarkemmin vuosina 2018–2020 ja päästä rakentamaan vuosina 2021–2024. Raitiolinjaston pituus on yhteensä 23 km. Liikennöinnin on määrä alkaa ensimmäisellä osalla vuonna 2021. Raitiotien suunnittelu ja rakentaminen on suuri hanke, joka sitoo niin tilaajan kuin tuottajankin resursseja. Rajapintavaihtoehtojen kannalta hankkeella on vaikutuksia erityisesti henkilöstön työhyvinvointiin ja jaksamiseen.

Raitiotien 1 vaiheen kehitysvaiheessa tilaajan osallistumismahdollisuudet hankkeen sisällön yksityiskohtaiseen suunnitteluun olivat ohuet. Toteutusvaiheessa tilanne parani, kun Tampereen Raitiotie Oy perustettiin. Tällöin yhtiö otti tilaajan tehtävät etenkin raitiotietekniikkaan liittyvissä asioissa. Osan 1 toteutusvaihe ja osan 2 kehitysvaihe ovat samaan aikaan käynnissä. Kapan suunnittelun ja rakennuttamisen henkilöstöstä noin puolet ovat lähes kokopäivätoimisesti kiinni Raitiotiehankeessa tai sen rinnakkaishankkeissa. Myös kunnossapidon tilaajan panos on toteutusvaiheessa merkittävä eri rakennusvaiheiden käyttöönotossa ja kunnossapidon ohjauksessa. Raitiotiehankeeseen

¹⁰ Esiselvitys kuntien infrapalvelujen yhteistyömahdollisuuksista, Tampereen kaupunkiseutu 1/2019

onnistuminen tavoitteiden mukaisesti on tilaajan selvästi tärkein hanke ja sen takia muiden hankkeiden ohjaus on jäänyt vähemmälle. Tämä on ollut mahdollisuus Infralle toteuttaa hankkeita kokonaisvaltaisemmin. Ongelmaksi muodostuu tilaajan resurssien näkökulmasta, että tilaajalta edellytetään panosta hankkeen ohjaukseen varsinkin epäselvissä ja muutostilanteissa.

YHTEENVETO

Muut toimintaympäristön muutokset vaikuttavat osaltaan rajapintavaihtoehtojen tarkasteluun ja vertailuun. Huomattavimpia potentiaalisia muutoksia rajapintavaihtoehtojen kannalta tuovat seutuyhteistyön konkretisoituminen joko perustettavan yhtiön tai Tampereen Veden osalta. Näillä muutoksilla on vaikutuksia perustettavan yhtiön liikevaihdon suuruuteen. Tampereen Ratikan rakentaminen vaikuttaa oleellisesti muutos- ja kehitystyössä käytettävissä oleviin resursseihin.

3 HAASTATTELUJEN TULOKSET

Selvityksen yhteydessä haastateltiin 17 henkilöä tilaajan, tuottajan ja sidosryhmien organisaatioista. Haastateltavat sijoittuivat organisaatioissa ylempään johtoon tai keski-johtoon. Kaksi haastatteluista toteutettiin tilapalvelujen organisaatiomuutosten kokeusten kartoittamisen näkökulmasta. Näiden haastatteluiden lisäksi Tampereen Infran toimitusjohtaja Sakari Suominen haastatteli yhteensä 47 henkilöä (yhteenvedo liitteenä). Lisäksi selvityksessä on huomioitu Tampereen Infran ja kaupunkiympäristön palvelualueen henkilöstön lausunnot. Lausunnot on esitetty sellaisinaan raportin liitteenä. Haastateltavat jakaantuivat seuraavasti:

- Tampereen Infra 42
- Kaupunkiympäristön palvelualue (KaPa) 15
- Omistajaohjaus 1
- Kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikan palveluryhmä (KITIA) 2
- Liikunta- ja nuorisopalvelut (LiiNu) 1
- Tilapalvelut 1
- Tampereen Vesi 2

Haastattelut toteutettiin pääosin kahdenkeskinä ja luottamuksellisina. Seuraavissa kappaleissa on esitetty haastatteluissa esiin nousseista asioista keskeisimmät. Haastatteluiden kyselylomake on raportin liitteenä.

3.1 Tilaajapuolen haastattelujen yhteenvedo

Tilaajapuolen haastatteluissa korostui KaPan yksiköissä oleva resurssipula ja käynnissä olevat, isot kaupunkihankkeet. Useassa haastattelussa tuotiin esille se, että ajankohta

Useassa haastattelussa tuotiin esille se, että ajankohta on väärä sekä selvitykselle, että muutokselle; ensin tulisi hoitaa isot hankkeet loppuun ja sitten sekoittaa organisaatiot.

on väärä sekä selvitykselle, että muutokselle; ensin tulisi hoitaa isot hankkeet loppuun ja sitten sekoittaa organisaatiot. Pelättiin, että mahdolliset suuret organisaatiomuutokset aiheuttaisivat irtisanoutumisia ja resurssien vähentymistä entisestään.

Yleisesti tilaajapuolella ollaan tyytyväisiä palveluun, mitä tilataan Infran

rasta; työkohtainen laatu on hyvää. Toimivan yhteistyön takana on usein toimiva henkilökemia ("hyvät tyypit") ja vastaavasti ongelmat kärjistyvät henkilötasolla. Infran paikallistuntemusta ja sitoutumista pidettiin vahvuutena, myös helppoa yhteydenpitoa ja toiminnan joustavuutta. Omalta tuotannolta saadaan palvelua nopeasti. Infran vuoro-vaikutus kuntalaisiin toimii hyvin ja säästää tilaajan resursseja. Ensisijaisena kehittämis-kohteena tilaajapuoli näki hinnoittelun ja kustannusten seuraamisen, tällä hetkellä tekemistä leimaa määrärahakeskeisyys. Myös aikatauluissa pysyminen ja riittävän ajoissa tiedottaminen koettiin haastavaksi oman tuotannon hankkeissa. Infran toimintaan kaivattiin lisää urakointihenkisyyttä ja ratkaisuhakuisuutta sekä järjestelmien ja digitaalisuuden kehittämistä. Haastatteluiden myötä nousi esiin se, että Infran yksiköiden kesken on eroja toiminnassa, toimintatavoissa, palvelun tasossa ja laadussa.

Ulkopuolisten palveluntarjoajien osalta tilaajapuolella oltiin tyytyväisiä niiden tarjoamaan palveluun, ne tuovat toimintaan joustavuutta ja säästöjä. Toiminnassa korostuu puitesopimukset, yritysten liiketoiminta-ajattelu, ratkaisuhakuisuus ja palvelualttius. Myös toimijoiden koko ja reagointikyky vaikuttavat yhteistyöhön.

Prosessin pahimpana pullonkaulana pidettiin henkilöresursseja ja kaupungin isoja hankkeita. Kiire ja vähäiset resurssit aiheuttavat sen, ettei toiminnan kehittämistä ehditä tehdä. Osa haastateltavista koki, että johtaminen ja tietohallinta on myös pullonkaula. Toimintakulttuuria tulisi yhtenäistää ja johtamiseen panostaa kautta linjan. Tieto

Toimintakulttuuria tulisi yhtenäistää ja johtamiseen panostaa kautta linjan. Tieto on hajautunut, digitaalisuus on osin alkutekijöissään verrattuna ulkopuolelle.

on hajautunut, digitaalisuus on osin alkutekijöissään verrattuna ulkopuolelle.

Tilaajapuolen näkemykset eri vaihtoehtoihin olivat pitkälti yhteneväiset haastateltavien kesken. Vaihtoehtoa 0+ pidettiin erittäin hyvänä sillä se

vahvistaisi tilaajan resursseja, kun Infrasta siirtyisi rakennuttamisen ja kilpailuttamisen osaavia henkilöitä ja asiantuntijoita tilaajan organisaatioon. Tällöin omia sisäisiä resursseja vapautuisi mm isoihin kaupunkihankkeisiin. Vaihtoehto 1 ei pidetty realistisena, sillä sen nähtiin sisältävän riskejä oman työn valvonnassa sekä yhteistyön ja rakennuttamisen sujumisessa. Vaihtoehto 2:a pidettiin vanhana liikelaitosmallina, joka ei toiminut eikä siihen haluttu palata. Vaihtoehto 3:a pidettiin huonoimpana vaihtoehtoista, siinä nähtiin isoja riskejä liittyen omaisuuden hallintaan ja kokonaisedullisuuteen. Oli myös muutama haastateltava, joiden mielestä muutos nykyiseen on tärkein, ja se millä se saavutetaan, on toissijainen asia, koska kokonaisuus on suunniteltava ensin.

YHTEENVETO

Tilaajapuolen haastatteluissa korostui KaPan yksiköissä oleva resurssipula ja käynnissä olevat, isot kaupunkihankkeet. Yleisesti tilaajapuolella ollaan tyytyväisiä palveluun, mitä tilataan Infrassa. Ensisijaisena kehittämiskohteena tilaajapuoli näki hinnoittelun ja kustannusten seuraamisen. Infran toimintaan kaivattiin lisää urakointihenkisyyttä ja ratkaisuhakuisuutta sekä järjestelmien ja digitaalisuuden kehittämistä. Vaihtoehto 0+ sai eniten kannatusta tilaajapuolen haastatteluissa.

3.2 Tuottajapuolen haastattelujen yhteenveto

Tampereen Infrassa oltiin melko tyytyväisiä suoraan yhteistyöhön ja olemassa oleviin, toimiviin käytäntöihin. Usein esille nousi se, että toimivan yhteistyön takana on hyvä

Kehittämistä vaatii tilaajan resurssointi sekä henkilöissä että kohteissa. Tilaajan sisäiset rajapinnat yksiköiden ja palvelualueiden kesken hankaloittavat Infran toimintaa

henkilökemia. Tilaajataholta löytyy kaikilta substanssiosaamista, mikä tekee keskustelusta helppoa. Hyvän yhteistyön edellytyksenä pidettiin molempipuolista joustavuutta.

Kehittämistä vaatii tilaajan resurssointi sekä henkilöissä että kohteissa.

Tilaajan sisäiset rajapinnat yksiköiden ja palvelualueiden kesken hankaloittavat Infran toimintaa. Omaisuuden hallinta nähtiin heikoksi; järjestelmien ulkopuolella on hiljaista

tietoa. Nykyiset järjestelmät koettiin osin hankaliksi ja digitaalisuuden jälkijättöiseksi. Lisäksi resurssien yhteiskäyttö nähtiin kehittämiskohteeksi; sen tulisi olla joustavampaa ja vahvemman johtamisen alla. Useassa haastattelussa nousi esiin se, ettei tiedottamista tapahdu riittävän ajoissa ja että aikataulut pettävät. Infran puolelta toivottiin vaikuttamismahdollisuuksia ja vuoropuhelua hankkeisiin, yhteistä kehittämistä sekä samanarvoista kohtelua ulkopuolisten toimijoiden kesken. Haastatteluiden myötä nousi esiin se, että tilaajan yksiköiden kesken on eroja toiminnassa, sopimuskulttuurissa, toimintatavoissa ja tietojen hallinnassa.

Ulkopuolisten palveluntarjoajien käytöstä on Infralla pääosin hyviä kokemuksia vakiintuneiden yhteistyökumppaneiden ja toimivien sopimusten vuoksi. Hankintojen osalta oma toiminta kaipaisi kehittämistä mm sopimusten osalta ja työn sekä laadun valvonnassa.

Prosessin pullonkauloiksi nousi maankäytön suunnittelun kokonaishallinta suunnittelusta rakentamiseen asti. Sen ohjaus koettiin puutteelliseksi ja hajautuneeksi, mikä sitten näkyy työmailla eriaikaisuutena ja vääränä järjestyksenä, mikä puolestaan lisää kustannuksia.

Prosessin pullonkauloiksi nousi maankäytön suunnittelun kokonaishallinta suunnittelusta rakentamiseen asti. Sen ohjaus koettiin puutteelliseksi ja hajautuneeksi, mikä sitten näkyy työmailla eriaikaisuutena ja vääränä järjestyksenä, mikä puolestaan lisää kustannuksia. Yhdeksi prosessin pullonkauloiksi nostettiin henkilö- ja organisaatiohistoria. Henkilöt ovat vaihtaneet roolia tilaaja- tuottaja mallissa, mutta toimivat edelleen vanhan mallin mukaan mm ohittaen organisaatiohierarkiaa. Lisäksi koettiin, ettei Infran sisällä ole yhtenäisiä toimintamalleja mm. resurssien siirrossa ja käytössä eikä myöskään toiminnan kehittämistä prosessien kautta. Henkilöstöresurssien osalta pullonkauloiksi nostettiin se, että kuntasektori ei ole enää houkutteleva työpaikka nuorille, on vaikeuksia saada rekrytoitua uusia ja samalla eläköityy nykyiset tekijät. Myös hajanainen tieto ja sen hallinnan puute koettiin ongelmaksi ja työllistäväksi tekijäksi.

Tuottajapuolen näkemykset eri vaihtoehtoihin erosivat hiukan haastateltavien kesken. Yleisesti Infran puolelta nähtiin vaihtoehto 0+ ongelmana, koska se poistaisi työn suunnittelun ja aliorakoinnin. Vaihtoehto 1:n kohdalla nähtiin tärkeänä päästä pois nykyisestä näennäistoiminnasta ja koettiin vaihtoehtoon selkeyttävän toimintatapaa. Vaihtoehto 2:n kohdalla todettiin, ettei sillä ole paljoakaan eroa edelliseen ja molempia pidettiin hyvänä pohjana uuteen toimintaan. Vaihtoehto 3:a pidettiin huonona vaihtoehtona, nähtiin riskejä yhtiöittämissä liittyen.

YHTEENVETO

Yhteistyö tilaajan kanssa nähtiin melko toimivaksi hyvien henkilösuhteiden tukeamana. Tilaajan puutteelliset resurssit, sisäiset rajapinnat, henkilöhistoria sekä moninaiset käytännöt hankaloittavat Infran toimintaa. Myös Infran sisällä tunnistettiin toimintamallien yhtenäistämisen tarve. Osaajien pysyvyys koettiin haasteelliseksi. Vaihtoehto 1 sai eniten kannatusta haastatteluissa.

3.3 Kokemukset tilapalvelujen yhtiöittämisestä

Tilapalvelujen yhtiöittäminen on pääasiassa koettu sekä tilaajan että tuottajan puolelta onnistuneeksi, joskin kehittämisen kohteita on edelleen useita.

Tilapalvelujen yhtiöstä tehtiin vahva ja substanssiosaaminen on tuottajalla. Vahvan tilaajan vaihtoehdossa nähtiin niin monta osaoptimointikohtaa, että yhtiön toiminta tulee haastavaksi ja se voi mahdollisesti vähitellen kuolla pois. Vahvan tuottajan mallissa markkinarajapinta on yhtiössä, joka pystyy tekemään isoja sopimuksia ja pitämään samalla omaa tuotantoa. Omassa työssä keskitytään hankalasti markkinoilta ostettavissa olevaan kunnossapitoon ja korjauksiin, loput ostetaan markkinoilta.

Tuottaja kokee hallinnollisen työn vähentyneen, mutta tilaajapuolella vaikutus on ollut päinvastainen. Tilaajan puolella talouden prosessit resursoitiin aivan liian vähäisiksi siirryttäessä sisäisestä ulkoiseen laskuttamiseen. Negatiivista palautetta on saatu lisäksi tilaajapuolen asiakaspalvelusta, johon pitää rekrytoida lisää henkilöitä asiakaspalvelun tason nostamiseksi. Muutoksessa jäi hallintosäännön ja toimivaltuuksien muotoilu tekemättä, mikä on aiheuttanut lisää työtä ja hankaloittanut tilaajan tehtäviä. Toiminnan alussa tuli katsoa, mikä tehtävä tai päätös kuuluu kellekin ja sen perusteella muokata hallintosäännöt toiminnan nykyaikaistamiseksi ja tehostamiseksi.

Tulosperusteiseen sopimusmalliin oltiin tyytyväisiä molemmiin puolin. Yhtiö on päässyt sille sekä sopimuksessa että valtuustossa asetettuihin tavoitteisiin. Palvelupaketit ovat selkeyttäneet talouden suunnittelun prosessia sekä rahan käytön seurattavuutta.

Sopimusta valmisteltiin yhteistyössä ja sopimusneuvotteluissa korjattavia asioita oli enää vähän. Ilman toimivaa sopimusohjausta tilaajan pitäisi laajentaa tilaajaosaamistaan ja organisaatiotaan. Sopimusmalli antaa tuottajalle vapauksia toimia ja kehittää omaa toimintaansa, mistä on myös aiheutunut koko kaupunkikonsernin näkökulmasta ongelmia. Etenkin sisäilmakohteet ja korjausvelan kasvu ovat ongelmia, joista tuottajan tulisi ottaa kokonaisvaltaisempi ote ja ymmärtää olevansa tilaajan jatke. Usein liian helposti ohjataan kunnossapidon puutteet investoinneiksi. Kunnossapitoon pitäisi pystyä panostamaan rahallisesti enemmän; säästäminen on väärä lähestymistapa.

Yhtiössä merkittävin muutos on juridisen palkanmaksajan ja työkultuurin muuttuminen. Jokaisen työntekijän pitää tienata oma palkkansa ja vähän päälle; tämän ajatuksen vieminen henkilöstöön on ollut merkittävin yksittäinen asia koko muutosprosessissa

Tilaaja on myös kokenut toimintavaltuuksiensa sekä nopean reagointikykyensä alentuneen asunto- ja kiinteistölautakunnan myötä. Myös omistajaohjauksen ja palvelusopimuksen tavoitteiden yhtenäistämistä tulisi edistää.

Liikelaitoksessa oli jo aktiivinen luottamusmiestoiminta ja työryhmä jo kaksi vuotta ennen yhtiöittämistä. Yhtiön mukana voitiin tuoda uusia asioita (työvälineet, niiden kehittäminen) mukaan. Näin saatiin paljon hyvää asioita vietyä läpi, jotka eivät olisi toteutuneet peruskaupungissa toimiessa. Muutosprosessissa toimi yhteistoimintaryhmä. Yhtiössä merkittävin muutos on juridisen palkanmaksajan ja työkultuurin muuttuminen. Jokaisen työntekijän pitää tienata oma palkkansa ja vähän päälle; tämän ajatuksen vieminen henkilöstöön on ollut merkittävin yksittäinen asia koko muutosprosessissa.

Myös henkilöstölle tuli perustella asiakasarvon tuottaminen laajasti huomioiden sekä tilaaja että loppukäyttäjät.

Haastatteluissa palattiin myös yhtiöittämis päätöstä edeltävään aikaan. Eri kaupungin organisaatioilla on paljon samankaltaista tekemistä; liikuntapalveluilla, vesiliikelaikok-sella, tilapalveluilla sekä Infralla. Koko kaupunkikonsernin kannata olisi syytä miettiä todellinen tarve rinnakkaisten tukitoimintojen järjestämiselle (tilat, järjestelmät, hal-linto). Tilapalveluiden yhtiön muut kiinteät kulut ovat 3.3 M€ ja oletettavasti vähintään samat tulevalla Infra Oy:llä.

YHTEENVETO

Tilapalvelujen yhtiöittäminen on nähty onnistuneeksi ja järkeväksi, vaikka kehitet-tävää toiminnassa vielä riittääkin. Vahva tuottaja nähtiin yhtiön elinkelpoisuuden ehdoksi, mutta koko kaupunkikonsernia hyödyttävän toimintakulttuurin ja yhtiön aseman ymmärtämisessä riittää vielä kehitettävää. Merkittäväksi nähtiin yhtiön työskentelymuutos ja siihen liittyvä muutosvalmennus ja koulutus. Tilaajapuoli resursoitiin turhan pieneksi talouspuolen ja asiakaspalvelun osalta sekä hallinto-sääntöjen / vastuiden epäselvyyksien myötä. Yhtiön myötä rahan käytön läpinäky-vyys on parantunut huomattavasti. Myös yhtiön toimintaa on pystytty kehittä-mään sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

3.4 Yhteenveto

Kaikki haastateltavat pitivät hyvänä asiana henkilöstön ja sidosryhmien kuulemista, vaikkakin rajapintoihin liittyviä kysymyksiä ja ongelmia ratkottiin omista lähtökohdista. Sekä positiivisten että negatiivisten asioiden korostamisessa ja eri vaihtoehtojen läpi-käynnissä korostui haastateltavan oma asema, toiminta-alue ja tausta. Kuntasektorin ulkopuolelta tulleilta henkilöiltä tuli esiin laajempi näkemys toiminnan tehokkuudesta ja vaikutuksista, he myös näkivät organisaatiossaan vastakkain asettelua ja yhteisen ta-voitteen puutetta.

Sekä tilaaja- että tuottajapuolella nousi voimakkaasti esille tyytymättömyys nykyiseen tilanteeseen, jota pidettiin kestävämmänä mm. rekrytoinnin ja työkuorman osalta. Nykyinen toimintamalli nähtiin keinotekoisena ja jatkumona huonoille organisaa-tiomuutoksille. Osa haastateltavista suhtautuikin varauksella muutokseen ja poliitti-seen päätöksentekoon viimeisten vuosien tapahtumien johdosta.

Myös laajempaa perspektiiviä loppukäyttäjille tarjottavaan laatuun ja vaikuttavuuteen tuli esille. Ydintehtävien määrittämisessä todettiin, että ensin tulisi määritellä koko kau-pungin ydintehtävät. Esimerkiksi maankäytön suunnittelun osalta olisi vain yksi maan-käytön prosessi ilman rajapintoja.

Kysyttäessä tilaajan ja tuottajan ydintehtäviä, olivat vastaukset pitkälti samankaltaisia sekä tilaaja- että tuottajapuolella. Tilaajan ydintehtäviksi nähtiin

- Ennaltaehkäisevä terveydenhoito, asukkaiden hyvinvoinnin järjestäminen
- Strateginen suunnittelu, investointien ja rahoituksen suunnittelu, omaisuuden hallinta
- Hankintapalvelut, rakennuttaminen, suunnitteluttaminen

Koettiin, että tilaajaorganisaatio tulisi suunnitella kokonaan uusiksi siten, että mietittäisiin mm. kadunpitäjän rooli ja vastuut, omaisuudenhallinta, kehittäminen, valvonta ja koordinointi sekä puolueettomuus.

Vaihtoehtojen tulisi perustua ratkaisuun, jossa lähtökohtana on kokonaisprosessi ja kaupungin (asukkaiden) etu eivätkä yksittäiset osatehtävät tai palvelualueen/Infran etu.

Tuottajan ydintehtäviksi nostettiin

- Omaisuuden kunnossapito, rakentamispalvelut, mittauspalvelut
- Asiantuntijatehtävät
- Toiminnan kokonaisvastuullisuus (alueisännöyys, yhteistyökyky ja joustavuus pientenkin tehtävien tekemiseen)

Merkittävimmiksi rajapintatehtäviksi nousivat

- Rakennuttaminen ja hankinta (tällä hetkellä sekä tilaajalla, että Infralla)
- Rakentamisen aikataulutus
- Paikkatieto (nykyisellään monen eri ihmisen ja yksikön välissä)
- Asiakaspalautteen hallinta ja käsittely
- Vastuumäärittelyt
- Esirakentaminen

Lisäksi tilaajan sisäisiä rajapintoja löytyi KaPasta rakennuttamisen ja suunnittelun välillä sekä isojen maankäytön hankkeiden suunnittelussa. Rakennuttamisvastuuta on vyörytetty suunnitteluun tietyissä tuoteryhmissä. Paikkatiedon osalta sisäistä rajapintaa löytyy KaPan ja Konsernipalveluyksikön (Koppari) välillä esimerkiksi resurssi- ja tehtäväsiirtojen osalta. KaPan ja LiiNun välillä on iso rajapinta liikunta-alueiden omaisuuden hallinnan, investointien ja ylläpidon osalta koskien uimarantoja, kuntoilupaiikkoja ja puistokenttiä.

Haastatteluista tuli esille myös se, että toiminnan merkittävä taustatekijä on kaupungin arvot ja politiikka. Kaupungin suuret linjaukset mm. asukkaiden palvelusta, luonnonsuojelusta, maaomistuksesta vaikuttavat ruohonjuuritasolle asti. Vahvat ammattiliitot ja -yhdistykset ovat voimakas vaikuttaja joka tasolla, ongelmat kärjistyvät asenteisiin ja yksityiskohtiin, jolloin hukataan kokonaiskuva. Haastateltavien mielestä aiemmissa muutoksissa ja haastattelun kysymyksissä ei oltu huomioitu tarpeeksi muutoksen tuomia sopeutumiskuluja ja muita välillisiä vaikutuksia tai henkilövaikutuksia kuten vanhojen toimintatapojen siirtymistä.

Kehittämistä vaatii tilaajan resurssointi sekä henkilöissä että kohteissa. Tilaajan sisäiset rajapinnat yksiköiden ja palvelualueiden kesken hankaloittavat Infran toimintaa

Muutamalla haastateltavalla nousi esiin työn tekemisen vaikuttavuus ja prosessiajattelu. Vaihtoehtojen tulisi perustua ratkaisuun, jossa lähtökohtana on kokonaisprosessi ja kaupungin (asukkaiden) etu eivätkä yksittäiset osatehtävät tai palvelualueen/Infran etu. Tällöin saavutettaisiin pidemmällä aikavälillä suurimmat taloudelliset hyödyt prosessin toimiessa sujuvasti.

Tilapalvelujen organisaatiouudistuksen kokemukset ovat olleet pääsääntöisesti positiivisia. Vahvan tuottajan malli koettiin yhtenä merkittävänä onnistumisen tekijänä, kuten myös hyvä yhteistyö tulosperusteisen sopimuksen valmistelussa ja vuorovaikutuksessa tilaajan ja tuottajan välillä. Ennen organisaatiomuutosta aloitettu henkilöstön systemaattinen muutosvalmennus sekä uuteen toimintakulttuurin jatkuva koulutus koettiin myös keskeisiksi elementeiksi onnistuneelle organisaatiomuutokselle. Hallintosääntöjen läpikäyminen ja vastuiden määrittely uudessa tilanteessa kannattaa tilapalvelujen muutosprosessista saatujen kokemusten mukaan tehdä ennen organisaatiomuutosta.

YHTEENVETO

Nykytilannetta pidettiin monien haastateltujen mielestä huonona ja keinotekoisena. Organisaatioiden uudistamisessa tuotiin esille laajemman näkökulman ja kaupungin edun huomioimisen tärkeyttä. Tilaajan ja tuottajan ydintehtävät nähtiin pitkälti samalla tavalla molemmiin puolin sopimusrajapintaa. Sisäisiä rajapintoja havaittiin olevan molemmissa organisaatioissa. Hankinnat, rakentamisen aikataulutus, paikkatiedon hallinta, vastuumäärittelyt, asiakasrajapinnan hallinta ja käsittely nostettiin keskeisiksi rajapintatehtäviksi. Tilapalvelujen organisaatiomuutoksen kokemuksista nostettiin esille hyvissä ajoin aloitettu valmistelu yhteistyössä tilaajan ja tuottajan kesken, tulosperusteinen sopimusmalli, systemaattinen muutosvalmennus ja jatkuva koulutus sekä hallintosääntöjen läpikäynti ennen organisaatiomuutosta.

4 VERTAILUKAUPUNKIEN KOKEMUKSET

Työn yhteydessä selvitettiin kolmen kaupungin kokemuksia ja näkemyksiä tilaaja - tuottaja -rajapintojen kehittämistä omassa kaupungissaan. Vertailukaupungeiksi valittiin selvitystyön ohjausryhmässä Helsinki, Turku ja Kuopio. Jokaisessa kaupungissa vierailtiin paikan päällä tekemässä haastatteluja ja osa haastatteluista toteutettiin puhelimitse.

4.1 Kuopion kaupunki

TAUSTAT

Kuopion kaupungissa alkusysäys tilaajan ja tuottajan tehtävien erottamiselle saatiin vuonna 2008, kun kaupungissa laadittiin alueurakointia koskeva selvitys. Samaan aikaan läheisissä Varkauden ja Mikkelin kaupungeissa oli käynnissä infrapalvelujen ulkoistamisen hankkeet. Poliittinen paine infrapalvelujen ulkoistamiselle kasvoi myös Kuopiossa, jossa käynnistettiin vuonna 2010 tilaaja- ja tuottajatehtäviä koskeva selvitys. Päätös liikelaitoksen perustamisesta tehtiin syksyllä 2010 ja Kuopion kaupungin infraliikelaitos aloitti toimintansa 1.1.2011. Jälkeenpäin aloitusta on luonnehdittu turhan pikaiseksi ja pidemmällä valmistelulla olisi todennäköisesti välttytty monelta harmilta.

Liikelaitoksen nimeksi tuli vuonna 2012 Mestar, jonka toimintaa on kehitetty aktiivisesti eteenpäin asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Organisaatiosellisesti tilaaja-tuottaja -suhde on ollut hyvin staattinen tähän saakka. Ainoastaan verkostorakentajat liittyivät Mestariin muutaman liikelaitoksen toimintavuoden jälkeen. Yhtenä merkittävänä

tekijänä staattiseen tilanteeseen ovat vaikuttaneet Kuopion kaupungin kuntaliitokset, joiden myötä voimassa ollut henkilöstön irtisanomissuoja päättyy vuonna 2019. Aja-

Yksiköitä Mestarilla on enää kaksi (rakentaminen, kunnossapito), kun niitä alussa oli vielä kuusi. Tavoitteena Mestarissa on vielä viimeisen sisäisen rajapinnan kaataminen näiden kahden yksikön väliltä.

tuksia on Mestarin tulevaisuudesta esitelty puolin ja toisin, mutta toistaiseksi ei mitään ole vielä tapahtunut. Sisäisesti Mestar on muuttunut paljon. Yksiköitä sillä on enää kaksi (rakentaminen, kunnossapito), kun niitä alussa oli vielä kuusi. Tavoitteena Mestarissa on vielä viimeisen sisäisen rajapinnan kaataminen näiden kahden yksikön väliltä.

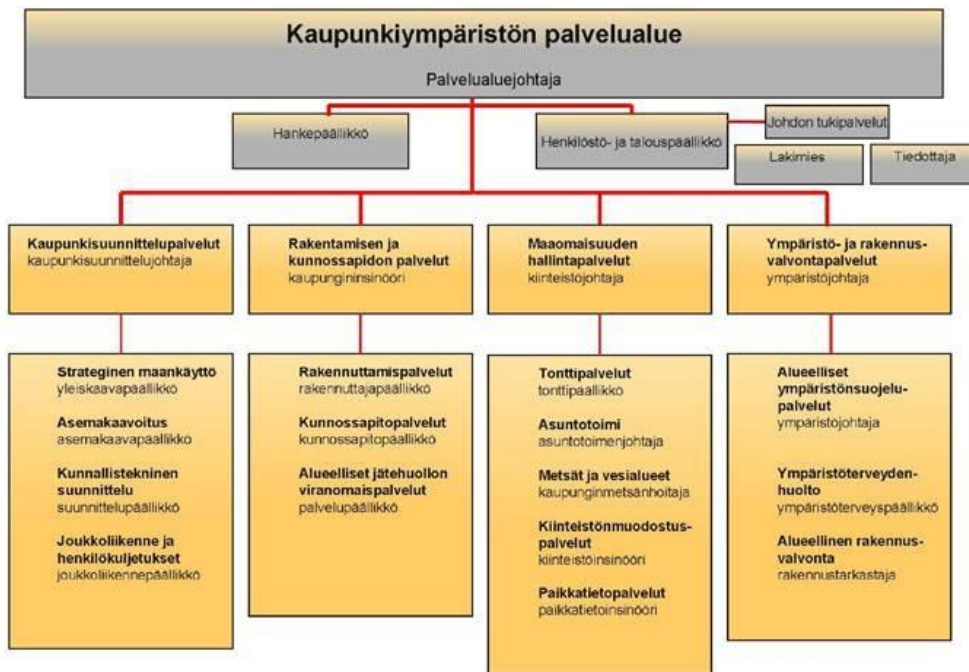
TILAAJAN ORGANISAATIO JA ROOLI

Kuopiossa Mestar -liikelaitoksella on viisi merkittävää tilaajaa. Suurin ja merkittävin niistä on kaupunkiympäristön palvelualue, joka tilaa liikelaitokselta vuosittain noin 20 M€:lla palveluja. Muita tilaajia ovat Tilakeskus, Kuopion Vesi, Kuopion energia ja Kuopion Sähköverkko Oy. Kuopiossa on meneillään kova rakentamisen nousukausi ja vuonne 2019 rakentamisen investointien budjetti nousee 30 miljoonasta eurosta 38 miljoonaan euroon. Kunnossapidon vuotuinen volyyymi on noin 17 miljoonaa euroa, mihin sisältyy myös pysäköinninvalvonta. Keskeisenä haasteena Kuopiossa todettiin tilaajien erilaiset toimintamallit ja yhteensovittamisen ongelmat. Kunnossapidossa Kuopiossa on 4 alueurakkaa, joista 2 on annettu tavoitehinnalla liikelaitokselle ja 2 avoimeen kilpailuun. Toisen näistä Mestar voitti. Lisäksi Kuopion kaupungilla on useampia pienempiä kunnossapidon urakoita haja-asutusalueilla. Kuntaliitosten myötä tulleet uudet alueet on kilpailutettu suoraan markkinoilla. Mestarin markkinaosuus kaupunkiympäristön palvelualueen kunnossapidon urakoista on noin puolet. Rakentamisen puolella Mestarin osuus kaikesta rakentamisesta on 41 % ja kaupunkiympäristön palvelualueen volyymistä noin 60 %.

Taulukko 1. Kuopion rakentamisen ja kunnossapidon vuotuiset volyymit ja Mestar liikelaitoksen osuudet

	Koko kaupunki	Kaupunkiympäristön palvelualue	Mestarin osuus
Rakentamisen volyyymi	30 M€	20,2 M€	12,2 M€ (41%)
Kunnossapidon volyyymi		15 M€	7,7 M€ (51 %)

Kaupunkiympäristön rakentamisen ja kunnossapidon palvelujen rakennuttajapalveluissa on yhteensä 7 henkilöä, joista viisi toimii rakennuttajina. Kunnossapidon palveluissa on yhteensä 12 henkilöä kunnossapidon tehtävissä sekä lisäksi mm. pysäköinnin valvoja.



Kuva 4. Kaupunkiympäristön palvelualueen organisaatiokaavio

TUOTTAJAN ORGANISAATIO JA ROOLI

Mestarin liikevaihto oli vuonna 2017 noin 36-38 M€. Liikelaitoksen yhtenä keskeisenä kehittämisen linjauksena on ollut kevyt hallintorakenne ja sisäisten raja-aitojen poistaminen. Hallinnon vahvuus on 1 + 5, mitä pidettiin jo ehkä liian haavoittuneenakin sairaus- ja poissaolotapauksien sattuessa. Mestarilla on kaksi tuotantoyksikköä, rakentaminen ja kunnossapito. Alun perin kuuden tuotantoyksikön rajapintojen poistaminen on vaatinut paljon työtä ja osallistavaa johtamista. Päättilaajia on viisi ja pienempiä noin kymmenen.

Liikelaitoksen yhtenä keskeisenä kehittämisen linjauksena on ollut kevyt hallintorakenne ja sisäisten raja-aitojen poistaminen. Hallinnon vahvuus on 1 + 5.

Henkilöstöä on tällä hetkellä noin 240. Suurimmillaan henkilöstä on ollut 320. Liikevaihto on pystytty kaksinkertaistamaan, vaikka samalla henkilöstöä on vähennetty. Kuntaliitoksista johtuva pitkään voimassa ollut irtisanomissuoja on edellyttänyt henkilöstön sisäisen motivaation löytämistä toiminnan kehittämiseen. Tässä on Mestarissa onnistuttu hyvin. Henkilöstön jatkuvan vähenemisen myötä on päästy koko ajan tarkemmin rajaamaan omaa ydintoiminta-aluetta. Ns. ”bulkkitoimintoihin” on saatavilla hyvin palveluja markkinoilta ja Mestarissa on keskitytty erikoisosaamista vaativiin tehtäviin. Aliurakointia käytetään paljon. Mestarin palkkakulut ovat noin 10 miljoonan euron luokkaa ja palveluja ostetaan noin 30 miljoonan euron edestä. Aliurakoinnin suuri määrä edellyttää Mestarilta hyvää hankintaosaamista ja sen jatkuvaa kehittämistä. Tässä asiassa Mestar on ollut aktiivinen mm. selvittämällä veropalauman käyttäytymistä rakentamisen urakoissa.

KOKEMUKSIA RAJAPINNOISTA KUOPIOSSA

Kuopion tilaajapuolen ja liikelaitoksen haastatteluissa nousi esille seuraavia rajapinta-tehtäviä, pullonkauloja sekä kehittämisen tarpeita.

1) Yksi rakennuttaja, hankintojen keskittäminen

- Molemmat puolet hankkivat paljon palveluja. Substanssiosaaminen pitkälti liikelaitoksessa. Tilaajalla vahva rakennuttajaorganisaatio. Hankintojen järjeistäminen koko kaupungin näkökulmasta tulee miettiä Kuopiossa uusiksi.
- Kokonaisvaltaisemman palvelun tarjoaminen oli tuottajan intresseissä, jotta nykyisiä pullonkaulojen syntymisiä saataisiin estettyä.
- Sansialle (seudullinen hankintayksikkö) on tilaajan puolelta siirretty suurimpien hankintojen kilpailutus. Valmistelu tehdään itse.

Siinä missä tilaajapuolella nähtiin selkeämmän roolin asettaminen liikelaitokselle tarpeelliseksi, pidettiin tuottajapuolella suuntausta kohti kokonaisvaltaisemman palvelun tarjoamista järkevänä.

2) Kustannus seurannan läpinäkyvyys

- Tuottajan kehitys on ollut suotuista seurattavien mittareiden näkökulmasta. Henkilöstön vähentyessä aliurakointi on lisääntynyt. Liikelaitoksen liikevaihto / henkilö -mittari on parantunut kehityksen myötä.
- Tilaajan puolelta toivottiin läpinäkyvyyttä kustannus seurantaan.

3) Vanhat asenteet ja käytännöt

- Tuottajan puolelta koettiin, että liikelaitoksen saavuttamaa kehitystä tuottavuudessa ei konsernin tasolla arvosteta.
- Sopimuksen mukaisuutta tulkitaan eri lailla. Liikelaitoksessa koetaan oman tuotannon valvonta turhaksi ja tämä asenne taas hiertää tilaajapuolta.
- Lomakausi kesällä kesken parhaan rakentamisajanjakson koettiin koko kaupungin näkökulmasta huonoksi asiaksi. Talvityöllisyyden takaamisen hankaluudet tuottajan puolella samoin.

4) Asiakasrajapinta

- Asiakkuuden hallinnan vastuut ja käytännöt todettiin rajapinnaksi, jonka hallintaan tulisi Kuopiossa entistä enemmän panostaa.

5) Kokonaisprosessin näkökulma

- Suurimmat kustannussäästöt olisi saatavilla kokonaisprosessia kehittämällä, ei tuottajaa kurrittamalla.
- Hankkeiden yhteensovittaminen eri tilaajatahojen kanssa sekä vastuiden ja alistussuhteiden kirkastaminen.

6) Nuorten osaajien pysyvyys

- Sekä tilaajan että tuottajan puolella oli havaittavissa samaa ongelmaa. Nuoret osaajat jatkavat matkaa vähän ajan päästä. Aiheuttaa hukkaa ja kustannuksia koko konsernin prosessille.

7) Suunnitelmavaje

- Turhan paljon rakentamista joudutaan aloittamaan puutteellisilla suunnitelmissa.

8) Omistajaohjauksen rooli

- Omistajaohjausta ei pidetty Kuopiossa riittävän jämmäkkänä ja suunnitelmallisena.

Näkemykset Kuopion liikelaitoksen kehittämisestä vaihtelivat puolin ja toisin. Siinä missä tilaajapuolella nähtiin selkeämmän roolin asettaminen liikelaitokselle tarpeelliseksi, pidettiin tuottajapuolella suuntausta kohti kokonaisvaltaisemman palvelun tarjoamista järkevänä. Molemmiin puolin nähtiin pitkään staattisena jatkunut tilanne jo kehittämiskypsänä. Keskeisin rajapinta tulevaisuuden kehittämisessä on hankintojen rajapinnan määrittely.

TERVEISET TAMPEREELLE

Haastattelun yhteydessä lähetettiin Tampereelle seuraavanlaisia terveisiä:

- Kokonaisprosessin haltuun ottaminen on erittäin tärkeää
- Tilaajapuolen kehittämisellä on saatavissa suurimmat säästöt kuntakonsernin kannalta
- Tilakeskus ja Infra tulee pitää erillään. Tilakeskus, vesilaitos, sähkölaitos -> selkeä tehtävä ja tavoite. Infatuottajalla ei ole vastaavaa agendaa -> toteuttaa tilaajan agenda. Muut ovat monipoliasemassa. Yhdistäminen ei onnistu.
- Kehittämiselle tulee varata aikaa ja resursseja; muuten ei onnistu.

YHTEENVETO

Kuopiossa on vahva tilaajaorganisaatio ja kevyellä johto-organisaatiolla toimiva liikelaitos Mestar. Tilaajapuolen sisäiset rajapinnat ja erilaiset toimintamallit haittaavat käytännön toimintaa. Hankintoja tehdään molemmin puolin paljon. Substanssiosaamisen on koettu keskittyneen liikelaitokseen ja tilaaja kaipaa tarkempaa kustannustietoutta. Tilaajapuolella pohdittiin rajatumman tuottajan roolia, kun ajatuksen tuottajan puolella olivat päivästäiset kokonaisvaltaisemman palveluntarjoajan suuntaan.

4.2 Turun kaupunki

TAUSTAT

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.

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 kannata pitkälle. Selvityksen jälkeen aloitettiin yhtiöittämissä 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.

tua 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 kannata pitkälle. Selvityksen jälkeen aloitettiin yhtiöittämissä 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 huomenlahjaa 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.

Vuonna 2010 Turun kunnallistekniikkaliikelaitokseen palkattiin talous- ja hallintopäällikkö valmistelemaan yhtiöittämistä sekä talouden että henkilöstön osalta. Liikelaitoksissa pidettiin useita muutosvalmennuksia ja koulutuksia henkilöstölle ennen fuusiota.

TILAAJAN ORGANISAATIO JA ROOLI

Turussa tilaajana toimii kaupunkiympäristötoimiala, joka vastaa toimintaedellytysten luomisesta ja järjestämisestä vetovoimaisen kaupungin kasvulle, kaupunkiympäristön kehittämiseksi, 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 4 alueurakkaa, joista 3 on annettu avoimeen kilpailuun ja yksi on yhtiöittämiseen liittyvän liikkeenluovutus sopimuksen viimeinen osa, joka päättyy vuoden 2018 loppuun. Avoimessa kilpailussa olleet urakat on Kuntec voittanut. Kuntecin markkinaosuus kunnossapidon urakoista on 75%. Viimeinen kunnossapitourakka on keskustan alue, joka tehdään allianssisopimuksella. Rakentamisen puolella Kuntecin osuus rakentamisesta on noin 20% ja se onkin laajentanut toimintaansa mm. kaukolämpöverkon rakentamiseen.

Taulukko 2. Turun kaupunkiympäristön palvelualueen tehtävien organisointi

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

TUOTTAJAN ORGANISAATIO JA ROOLI

Kuntec Oy:n toimialana ovat rakentaminen (katu- ja viherrakentaminen, kaukolämpö ja liikuntapaikkarakentaminen), ylläpito (katu- ja viherylläpito), projektijohtotoiminta sekä korjaamotoiminta. Yhtiön toimialue on Turun seutu, ja se tarjoaa kaikkia palvelujaan seudun kunnille, yrityksille, yhteisöille ja yksityistalouksille kaupallisin perustein. Vuonna 2016 Kuntec osti Kauppila Oy:n ja Kuntecista tuli konserni. Yrityskaupassa Kunteciin siirtyi 21 henkilöä.

Kuntecilla on neljä yksikköä; ylläpito, infrarakentaminen, viherpalvelut ja korjaamo (kuva 6). Vuoden 2018 lopulla oli tiedossa organisaatiomuutos, joka muuttaa organisaatiota siten, että kaupunki- ja viherrakentaminen yhdistyisi rakentamisen yksiköksi ja viherpalveluiden ylläpito siirtyisi ylläpitoyksikköön.

Kuntec Oy Hallitus				
Toimitusjohtaja Ari Aho			Johtoryhmä	
Ylläpito Simo Saarinen	Infrarakentaminen Petri Häkkinen		Vierpalvelut Simo Saarinen	Korjaamo
Katuyläpito. Katujen hoito, ajoneuvojen, kevyenliikenteen väylien ja jalkaväyläin ylläpito	Kaupunki- rakentaminen	Projektinjohtopalvelut.	Viherrakentaminen ja -ylläpito. Piha-alueiden rakentaminen ja pienkorjaukset, viheralueiden hoito ja ylläpito	Korjaamo ja pienkonekorjaamo Kinnistöhuoltoalustan, autoalustan huolto- ja korjausomina, sekä pienkorjauksen huolto ja korjausomina
	Katujen rakentaminen	Energiainfra		
	Saneeraustyöt	Väylärakentaminen		
	Kaapeloinnit	Teollisuus- rakentaminen		
	Pohjarakentaminen			
	Ympäristö- rakentaminen			
Talous, hallinto Hallintojohtaja Ari Aho Talous, Henkilöstö, IT				
Hankintaorganisaatio Hankintapäällikkö Ari Aä-Kankkylä Ostopäällikkö Marjo Jauchanen				
Markkinointi ja viestintä Markkinointi- ja tapahtuma- koordinaattori Maria Nordström				
Turvallisuus, kiinteistöt Puhvelipäällikkö Simo Saarinen				

Kuva 6. Kuntec Oy:n organisaatiokaavio

Kuntecin liikevaihto oli vuonna 2017 n. 39 Milj.€. Yhtiö on tuottanut voittoa koko ole-
massa olonsa ajan ja sen liikevoittoprosentti on kasvanut vuoden 2012 0,7%:sta vuonna
2017 4,0%. Korkeimmillaan liikevoittoprosentti oli vuonna 2015, jolloin se oli 13,5%.
Yhtiön keskeisenä kehittämisen linjauksena on ollut kevyt hallinto, kilpailukyky ja talou-
dellisuus. Esimerkiksi korjaamon osalta toi-
mintaa on tehostettu siten, että vuoden
2012 kustannukset olivat 1.5 M€, syksyllä
2018 300 000€. Tehostaminen tehtiin kalustouudistuksilla, henkilöstön luontaisen pois-
tuman kautta, tilaratkaisuilla, markkinoinnilla ja asiakaskunnan laajentamisella.

Yhtiön keskeisenä kehittämisen lin-
jauksena on ollut kevyt hallinto, kil-
pailukyky ja taloudellisuus

Yhtiön alussa henkilöstöä oli 284, tällä hetkellä on vakituisia 190 ja Flör (Kauppila) 15.
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. Syk-
syllä 2018 oli aloitettu yt-neuvottelut toiminnan sopeuttamiseksi. Irtisanomisia ei ollut
tarkoitus tehdä, vaan lomauttaa henkilöstöä hiljaisemmaksi kaudeksi.

KOKEMUKSIA RAJAPINNOISTA TURUSSA

Turun haastatteluissa nousi esille seuraavia rajapintatehtäviä, pullonkauloja sekä kehit-
tämistarpeita.

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

- Tilajalla pitää olla vahva yhteinen näkemys mihin suuntaan asioita viedään, tähän varataan aikaa vuosittain
- Yhtiössä kehittäminen keskittyy monesti talouden kehittämiseen ja voiton tavoitteluun

Tilajapuolella nähtiin tärkeimmäksi kehittämiskohteeksi uudet sopimusmallit ja oma toiminta, tuottajapuoli taas yhdenmukaisen kohtelun urakoitsijoiden kesken.

3) Vanhat asenteet ja käytännöt

- Tuottajapuolella vaatii kovaa työtä, että työntekijät saadaan toimimaan yritysmaailman ehdoilla
- Tilajapuolella henkilöhistoriat vaikuttavat toimintaan, myös yhtiön valvomisessa ja ohjauksessa
- Tilajapuolella edelleen budjetoidaan ja julkistetaan hankinnat jälkijättöisesti, mikä vaikeuttaa yhtiön toiminnan suunnittelua

4) Nuorten osaajien 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 tilajalta että tuottajalta

6) Omistajaohjauksen rooli

- Tuottajapuolella koetaan omistajaohjaus turhan voimakkaana ja haastavana. Kunnallisen yhtiön siirtymisessä ulkoisille markkinoille on kova, negatiivinen paine paikallisten yrittäjien keskuudessa. Omistajaohjauksessa ei ole huomioitu tätä, vaan 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. Tilajapuolella 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.

Molemmat tahot olivat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että ainoa oikea yhtiömuoto on ulkoisilla markkinoilla kilpaileva osakeyhtiö.

TERVEISET TAMPEREELLE

Haastattelun yhteydessä lähetettiin Tampereelle seuraavanlaisia terveisiä:

- Toiminnan kehittäminen kannattaa tehdä vahvasti tuottajan kanssa, oli tuleva toimintamalli mikä tahansa
- Kaupungilla/tilajalla 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 mittään päätöksiä
- Yhtiön johtoon panostusta, ulkoinen rekrytointi järkevin vaihtoehto
- Rohkeutta tehdä päätöksiä, aina uudelleen
- Kannattaa harkita myös seudullista yhtiötä ja yhteistyötä ison yrityksen (Kunttec) kanssa

Ihmisten mukaan saanti on haastavaa, muutosvalmennukseen tulisi panostaa sekä ajallisesti että taloudellisesti

YHTEENVETO

Turussa on kuljettu pitkä tie nykyiseen tilanteeseen. Vapaille markkinoille alistettu infra-alan yhtiö on koettu Turussa ainoaksi kannattavaksi yhtiömuodoksi. Muutosta yhtiöksi valmistettiin Turussa huolella, mikä on koettu kannattavaksi investoinniksi. Muutosvalmennukseen kannattaa panostaa prosessissa paljon. Vanhojen asenteiden ja käytäntöjen muuttaminen vaatii paljon työtä, samoin digitaalisuuteen panostaminen. Tilaajalla tulee olla vahva näkemys, mihin suuntaan ollaan asioita viemässä.

4.3 Helsingin kaupunki

TAUSTAT

Helsingin kaupungissa tilaaja-tuottajamallia on kokeiltu 90-luvun lopulta. Tuottajapuoli toimi vuodesta 2009 omana nettobudjetoituna virastona, kunnes 1.6.2017 alkaen Stara alkoi toimia rakentamispalveluliikelaitoksena kaupunginvaltuuston päätöksen mukaisesti. Muutosta edelsi useita selvityksiä, ja toimintamallikokeiluita kaupungin muiden yksiköiden ja virastojen kesken. Samaan aikaan myös tilaajaorganisaatio koki suuren muutoksen. Vuoden 2017 alussa otettiin käyttöön kaupungin yhteinen laskentajärjestelmä, josta aiheutui puutteita hankeseurannan kustannustiedoista ja laskutuksesta. Mittavat organisaatiomuutokset sitoivat resursseja ja samaan aikaan rakentamisessa kuumeni suhdanteet. Henkilöitä siirtyi kesken hankkeiden tuottajapuolelta tilaajapuolelle ja Starasta sekä tilaajapuolelta yksityisen sektorin palvelukseen. Muutosta suunniteltiin pitkään, muttei siltikään osattu varautua ongelmiin ja vaikutuksiin henkilöstössä. Henkilöstövalmennuksiin ei myöskään panostettu.

Muutosta suunniteltiin pitkään, muttei siltikään osattu varautua ongelmiin ja vaikutuksiin henkilöstössä. Henkilöstövalmennuksiin ei myöskään panostettu.

TILAAJAN ORGANISAATIO JA ROOLI

Helsingissä tilaajana toimii kaupunkiympäristön toimiala, joka huolehtii Helsingin kaupunkiympäristön suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta, rakennusvalvonnasta sekä ympäristöön liittyvistä palveluista. Vuonna 2017 tehtiin Helsingissä suuri organisaatiomuutos, kun koko kaupungin organisaatio uudistettiin yli 30 itsenäisen viraston ja liikelaitoksen hallintomallista neljän toimialan malliin. Samalla kaupunki sai uuden johtamisjärjestelmän, pormestarin ja neljä apulaispormestaria uuden

valtuustokauden alkaessa 1.6.2017, jolloin myös kaupunkiympäristön toimialan uusi organisaatio astui voimaan.

Kaupunkiympäristön toimiala koostuu neljästä kokonaisuudesta:

- **Maankäyttö ja kaupunkirakenne (maankäyttöjohtaja Raimo K. Saarinen)**
 - Maankäytön yleissuunnittelu
 - Asemakaavoitus
 - Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit
 - Liikenne ja katusuunnittelu
 - Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelu
- **Rakennukset ja yleiset alueet (tekninen johtaja Jaakko Stauffer)**
 - Rakennetun omaisuuden hallinta
 - Tilapalvelut
 - Ylläpito
 - Rakennuttaminen
 - Asuntotuotanto
- **Palvelut ja luvat (asiakkuusjohtaja Pekka Henttonen)**
 - Kaupunkiympäristön asukas- ja yrityspalvelut
 - Kaupunkimittaus
 - Pysäköinninvalvonta ja pysäköintipalvelut
 - Rakennusvalvonta
 - Ympäristöpalvelut
- **Hallinto- ja tukipalvelut (hallintojohtaja Silja Hyvärinen)**
 - Hallinto- ja lakipalvelut
 - Henkilöstöpalvelut
 - Kehittämispalvelut
 - Talous- ja suunnittelupalvelut
 - Tietohallinto
 - Viestintä
 - (viestintäpäällikkö Heikki Mäntymäki)

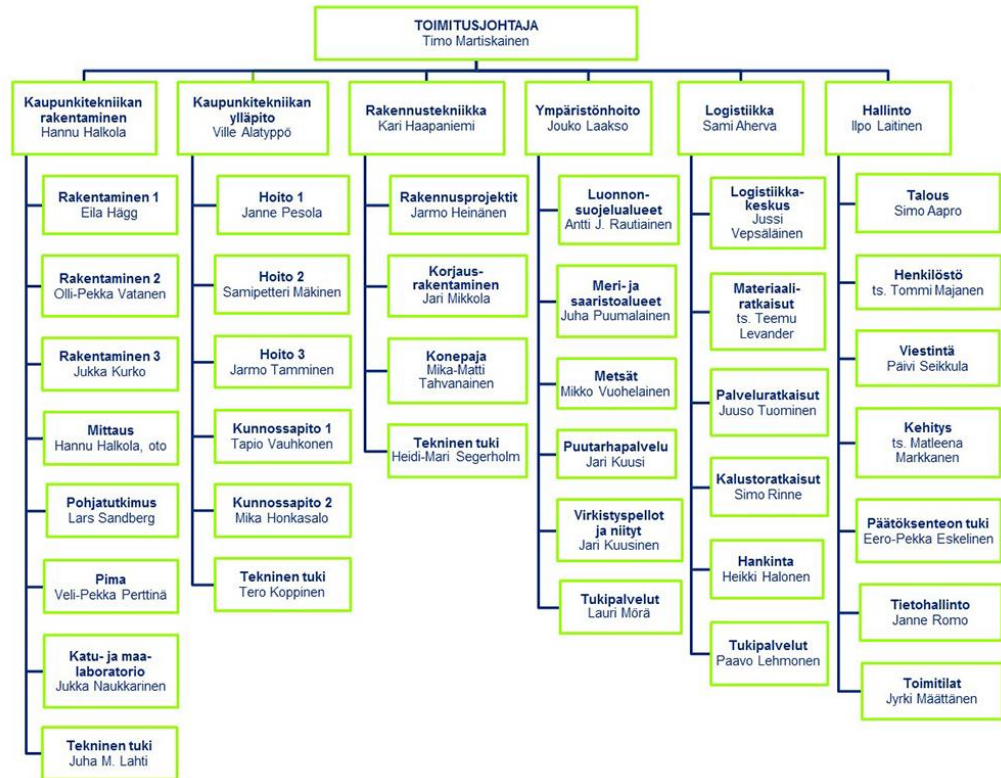
Toimialalla työskentelee noin 1700 henkilöä. Kaupunkiympäristön toimialaan kuuluvat lisäksi erilliset kokonaisuudet Helsingin pelastuslaitos ja HKL. Kaupunkiympäristön toimiala tilaa noin 2/3 tuotannostaan Staralta ja 1/3 ulkopuolisilta toimijoilta. Tarulukon 3 luvut ovat ajanjaksolta 09/2017-08/2018.

Taulukko 3. Kaupunkiympäristön toimialan vuotuiset volyymit ja Stara- liikelaitoksen osuudet

Ylläpito	Yhteensä	Muut toimijat	Stara
Yleiset alueet	78,3 M€	16,9 M€	61,3 M€ (78%)
Rakennukset	83,3 M€	72,3 M€	11 M€ (13 %)
Muut	37,6 M€	35,9 M€	1,7 M€ (5 %)
Palvelut ja tavarat (investoinnit)	Yhteensä	Muut toimijat	Stara
Katujen ja puistojen rakentaminen	176,3 M€	125,2 M€	51,0 M€ (29%)
Rakennukset (perusparannus)	200,3 M€	136,8 M€	50,5 M€ (25 %)
Uudisrakennukset			13,0 M€ (6 %)
Muiden (esim. HKL, HSY) hankkeet	119,5 M€	110,0 M€	9,4 M€ (8 %)
Esirakentaminen	54,8 M€	32,5 M€	22,3 M€ (41 %)
Muut investoinnit	6,7 M€	3,7 M€	2,9 M€ (44 %)

TUOTTAJAN ORGANISAATIO JA ROOLI

Stara toimii liikelaitoksena Helsingin kaupungin kanslian alaisuudessa. Sillä on kuusi osastoa; Kaupunkitekniikan rakentaminen, kaupunkitekniikan ylläpito, rakennustekniikka, ympäristöhoito, logistiikka ja hallinto (kuva 7).



Kuva 7. Staran organisaatiokaavio

Staran liikevaihto oli vuonna 2017 n. 213 Milj.€. Vuosi jakautuu virastokuukausiin (1-5) ja liikelaitoskuukausiin (6-12). Liikelaitoksen toimintakauden aikainen liikevaihto oli n 158 M€ kasvaen 2,5%. Suurimmat asiakkaat olivat virastokaudella HKR katu- ja puisto-osasto n. 60% liikevaihdosta, Tilakeskus (n. 20% LV), HSY (6 % LV). Kaupungin ulkopuolisia asiakkaita oli 1% liikevaihdosta. Liikelaitoksen toimintakaudella suurin asiakas oli Kaupunkiympäristön toimiala, joka toi n 88 % liikevaihdosta. Kaupungin ulkopuolisten asiakkaiden osuus liikevaihdosta kasvoi 3,7%:iin.

Liikevaihto jakautui osastoittain siten, että kaupunkitekniikan rakentaminen oli n. 68 M€, kaupunkitekniikan ylläpito 65 M€, Rakennustekniikka 62 M€, Logistiikka 9,5M€, Ympäristöhoito 6,3 M€ ja Hallinto 0,1 M€. Vuonna 2017 henkilöstöä oli 1381, josta vakinaisia 88%. Palkkakustannukset olivat vuonna 2017 n. 60 M€.

KOKEMUKSIA RAJAPINNOISTA HELSINGISSÄ

Helsingin haastatteluissa nousi esille seuraavia rajapintatehtäviä, pullonkauloja sekä kehittämistarpeita.

1) Viranomaistehtävät, tehtäväjaot

- Stara on sekä rakentaja että rakennuttaja, rakennuttamisen osaamista molemmilla puolin
- Stara toimii vielä viranomaisstatuksella ja tekee viranomaistehtäviä välillä

2) Rahoitus

- tuottajapuolella tiukka talous, rahoitus vain laskituksen kautta
- uusiin kohteisiin investoidaan paljon, olemassa olevan infran ylläpidon rahoitus on jälkijätöistä. Korvausvelka kasvaa jatkuvasti sekä infran että rakennusten osalta.

3) Asenteet

- Starasta kehittynyt vahva toimija, tilaaja pitää jo liian vahvana ja käynnistänyt selvityksen
- vanhat asenteet virastomallin toiminnassa vahvoina edelleen tuotannossa

4) Resurssipula

- sekä tilaajapuolella että tuottajapuolella pula tekijöistä, erityisesti korostuu työnjohdossa, asiantuntijoissa

Näkemykset toiminnan kehittämistä, pullonkauloista ja nykytilanteesta olivat melko samankaltaisia. Molemmat tahot pitivät nykytilannetta hyvänä, näkivät organisaatiomuutoksen olleen haastavan ja kovan puserruksen takana. Tiedostettiin, että muutos on edelleen käynnissä ja toiminta hakee paikkaansa.

TERVEISET TAMPEREELLE

Haastattelun yhteydessä lähetettiin Tampereelle seuraavanlaisia terveisiä:

- Tilaajaorganisaatio tulisi olla yksinkertainen ja yksiselitteinen. Ei tuplaorganisaatiota.
- Kannattaa valita kaupungin oma toimija huolehtimaan tietystä sektorista, jonka joko tilaaja tai tuottaja kilpailuttaisi
- Tilaajaorganisaatio alkaa helposti kasvamaan, teetetään raporttia ja selvitystä. Kaikki pitäisi tehdä kilpailukykyisesti; ei välttämättä itse vaan edullisesti kilpailuttaa tekijät
- Ennen kuin päätöksiä tehdään, osattaisiin kuulla oikeita tahoja (tilaajan ja tuottajan useammasta kerroksesta tietoa)

YHTEENVETO

Helsingissä tehty muutos on suhteellisen tuore; liikelaitos aloitti toimintansa vuonna 2017. Muutos on vaatinut paljon työtä, joka jatkuu edelleen. Keskeisinä rajapintoina Helsingissä tunnistettiin vastuiden epäselvyys, rahoituksen investointipainotteisuus, vanhat asenteet ja käytännöt sekä resurssipula.

4.4 Yhteenveto kaupunkien kokemuksista

Kuopion, Turun ja Helsingin kaupungin kokemuksista on nostettu esiin seuraavat keskeisimmät kokemukset:

- 1) Huolellinen ja eri osapuolet osallistava valmistelu on tärkeää muutoksessa
- 2) Muutos vaatii osallistavaa, vahvaa johtamista ja aikaa
- 3) Omistajaohjauksella on valtava rooli yhtiön kehittämisessä
- 4) Sopimusmallit ja -mekanismit vaativat jatkuvaa kehittämistä ja panostusta
- 5) Koko kaupunkiympäristön prosessi haltuun! Suurimmat säästöt saavutettavissa tilaajan toimintaa kehittämällä
- 6) Vanhat asenteet ja käytännöt sekä henkilöhistoria istuvat tiukassa
- 7) Digitalisaatioon on aidosti panostettava
- 8) Kehittämiselle on oltava aikaa
- 9) Nuorten osaajien pysyvyys on haaste
- 10) Kaupungilla on vastuu terveiden markkinoiden kehittäjänä ja vaikuttajana

5 MARKKINASELVITYS

Selvityksen yhteydessä toteutettiin kohdennettu markkinaselvitys katujen ja muiden yleisten alueiden kunnossapidosta sekä liikuntapaikkojen rakentamisesta sekä kunnossapidosta. Kysely toteutettiin henkilöhaastatteluilla tilaajan osoittamien toimijoiden kanssa. Yhteensä haastateltiin 9 yritystä ja 3 yhdistystä. Haastattelut toteutettiin tilaajan kanssa yhdessä suunnitellun haastattelurungon pohjalta. Kappaleessa 5.1. on esitetty markkinaselvityksen keskeisimmät tulokset.

Haastattelussa käytiin läpi yrityksen yleisiä sekä toimintaa koskevia tietoja, palveluja koskevia kysymyksiä sekä ajatuksia koskien Tampereen alueen markkinoita ja niiden kehittämistä. Käytetty haastattelurunko on esitetty liitteessä x4

Taulukko 4. Haastateltujen yritysten ja yhdistyksen nimet sekä toimialat

Yrityksen nimi	Toimialat
Destia	Infran rakentaminen ja kunnossapito
YIT	Infran rakentaminen ja kunnossapito
VRJ Länsi-Suomi	Infran rakentaminen ja kunnossapito
Alltime24	Infran rakentaminen ja kunnossapito, kiinteistöhuolto
Terrawise	Infran rakentaminen ja kunnossapito, kiviainesmyynti
Hämeen kuljetus	Infran rakentaminen ja kunnossapito, kiviainesmyynti, kuljetus-, terminaali- ja varastointipalvelut
Tampereen KTK	Infran rakentaminen, kuljetuspalvelut, maa-ainesten jalostus ja myynti, polttoaineiden myynti
Ympäristöpalvelu Knuutila	Infran rakentaminen ja kunnossapito, kiinteistöhuolto
Puutarha-Center	Infran rakentaminen ja kunnossapito
Infra Ry, Hämeen piiri	Infran rakentaminen ja kunnossapito, kiviainesmyynti, kuljetus-, terminaali- ja varastointipalvelut, kiinteistöhuolto
Pirkanmaan yrittäjät	Infran rakentaminen ja kunnossapito, kiviainesmyynti, kuljetus-, terminaali- ja varastointipalvelut, kiinteistöhuolto
Tampereen seudun kuljetusyrittäjät	Infran rakentaminen, kuljetuspalvelut, maa-ainesten jalostus ja myynti, polttoaineiden myynti

5.1 Markkinaselvityksen yhteenveto

Yleistä

Suurimmalla osasta haastatelluista yrityksistä oli talous kunnossa ja talouden tunnusluvut olivat järkevät ja sopusoinnussa yrityksen kokoon nähden. Suurin osa yrityksistä piti viime vuosien kasvuun stabiilina ja tulevaisuuden suunnitelmat keskittyivät suurimmalla osalla varovaiseen taloudelliseen kasvuun. Kaikilla haastatelluilla yrityksillä oli laadunhallintajärjestelmät, suurimmalla osalla löytyy myös RALA -sertifikaatti.

Palvelun tarjonnan edellytykset

Haastatelluilta yrityksiltä löytyvät valmiit toimipisteet ja kontaktit Tampereen seudulla. Valtakunnallisesti toimivista yrityksistä (3 kpl) vain yhdellä ei ollut Tampereen seudulla rakenteita, mutta yrityksen puolesta sitä ei koettu esteeksi tai ongelmaksi.

Kaluston osalta kunnossapidon ja rakentamisen kalustoa oli kaikilla yrityksillä, liikunta- paikkojen osalta ei. Liikuntapaikkojen kunnossapidon edellyttämää kalustoa kaikki olivat kuitenkin valmiita hankkimaan tarpeen tullen. Kaikilla haastatelluilla oli kova halukkuus tarjota laaja-alaisia palveluita Tampereen alueella. Keskisuuret ja pienet yritykset olivat valmiita verkostoitumaan saman kokoisten kanssa, isojen toimijoiden kanssa yhteistyötä lähtökohtaisesti karsastettiin. Valtakunnalliset yritykset olivat puolestaan valmiita toimimaan vain pääurakoitsijoina ja vanhojen kumppaneiden kanssa tasavertaisina. Paikallisilla toimijoilla on valmiita yhteistyökuvioita, mutta myös huonojen kokemusten kautta syntyneitä esteitä yhteistyölle.

Kiinnostus palvelujen tarjoamiseen

Yritykset olivat pääsääntöisesti kiinnostuneita kaikkien ulkoistettavien palvelujen tarjoamisesta. Osa yrityksistä ilmoitti, ettei ole kiinnostunut pelkän viheralueiden ja liikuntapalvelujen tarjoamisesta. Näitä toimialoja pidettiin erikoisosaamista vaativina ja volyymiltään turhan pienenä, jotta kannattaisi tarjota. Yritykset olivat valmiita rekrytoimaan tai sopimaan aliurakointisopimuksia uusille toimialoille. Urakkakoot tulisi olla riittävän isoja, vähintään 1M€/vuosi, mutta alle 10 M€/v.

Palvelukokonaisuuden koon osalta vastanneiden kesken esiintyi eroja. Siinä missä isot toimijat kannattivat mahdollisimman laajan kokonaisuuden ulkoistamista, muutamat erikoistuneet ja pienemmät kannattivat hankittavien palveluiden pilkkomista osiin tai pienempiin urakoihin. Tällöin he kokivat, että eri kokoiset yritykset voisivat tarjota urakoita ja paikalliset yritykset kasvaisivat. Paikallisten yritysten kehittämisen tukeminen nähtiin yhdeksi merkittäväksi kaupungin ydintehtäväksi. Haastateltavat ehdottivat myös palvelukokonaisuuden laajentamista, jolloin yhden alueen sisällä kaikki tehtävät kuuluisivat kunnossapidon urakkaan kaupungin kiinteistöjen pihat mukaan lukien.

Toiminnan organisoinnissa eroja

Toiminnan organisoinnissa esiintyi eroja yritysten kesken. Suuret valtakunnalliset yritykset toisivat vain työnjohdon ja käyttäisivät paljon aliurakointia. Paikalliset yritykset puolestaan tekisivät pitkälti itse ja käyttäisivät vähemmän aliurakointia.

Kaikki haastatellut esittivät kunnossapidon alueurakoissa sopimuksen pituudeksi riittävät pitkää aikaa, jotta yrityksellä olisi mahdollista investoida. Sopimuskauden pituudeksi esitettiin vähintään 4+2 vuotta. Suurin osa kannatti 5+2 sopimuskautta, mutta esitettiin myös todella pitkiä sopimuskausia optioilla tyyliin 5+1+1+1+1+1 vuotta. Ehdottomaksi sopimuskauden minimiksi esitettiin 3+2 vuotta, jotta yritys pystyisi investoimaan kalustoon ja rekrytoimaan vakituista henkilöstöä.

Poimintojen haastatteluista

Haastatellut näkivät Tampereen vahvan kasvun alueeksi, mistä on saatavilla toimivia ja vakaita alueellisia osajia. Valtakunnalliset yritykset näkevät Tampereen kiinnostavana markkina-alueena ja ovat valmiita kehittämään kaupungin toimintaa yhdessä kaupungin kanssa. Kunnossapidon markkinat ovat yritysten näkökulmasta haasteellisessa tilanteessa Tampereella johtuen kaupungin toimista. Yrityksillä on kiinnostusta tarjota palveluja, jos kysyntää vain olisi enemmän. Etenkin paikalliset yritykset kokivat,

että isommat toimijat valtaavat alaa ja polkevat pienempien kehittymismahdollisuuksia. Pienemmät yritykset kokivatkin kaupungin nykyisen alueurakkakilpailutuksen syrjivän heitä (laajat alueet, yrityskoko).

Haastatelleet kokivat kaupungin ja Infran tilaajaosaamisen vaativan vielä kehittämistä. Viimeiset kyselyt Infran tuotannolta ovat olleet osaurakoita, jotka eivät kiinnosta yrityksiä eikä niiden puitteissa yrityksellä ole mahdollisuuksia investointeihin tai vakinaisen henkilöstön palkkaamiseen. Kilpailutuksia pidettiin osin epäloogisina ja osaamattomina. Yleisesti toivottiin kaupungilta panostusta laadun huomioimiseen ja pisteyttämiseen kehittämistä kilpailutuksissa.

YHTEENVETO

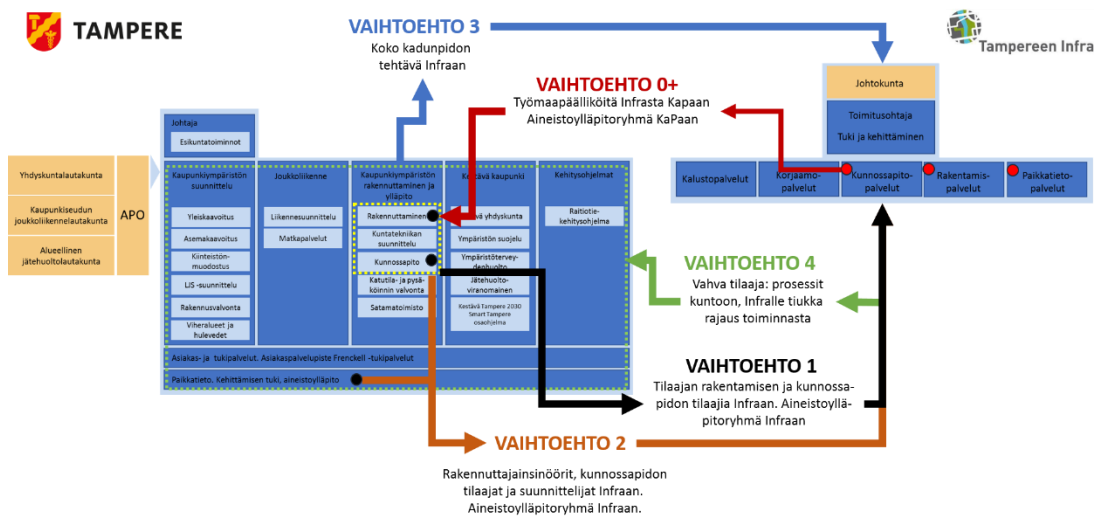
Markkinaselvityksen tavoitteena oli selvittää, onko etenkin kunnossapidon markkinoilla riittävästi tarjontaa ja osaamista. Tehdyn selvityksen mukaan tarjontaa on riittävästi. Yrityksien näkökulmasta toivottiin tilaajaosapuolien hankintatapoihin ja -malleihin kehittämistä, jotta myös paikalliset yritykset pääsisivät paremmin kiinni urakoihin. Liikuntapaikkojen kunnossapidon palvelujen tarjoamiseen löytyy myös halukkuutta, joskin ei vielä juurikaan kokemusta.

6 RAJAPINTAVAIHTOEHDOT JA RAJAPINTATEHTÄVÄT

6.1 Tarkasteltavat rajapintavaihtoehdot

Selvityksen tarkastelun lähtökohtana toimi tilaajan toimeksiannossa määritellyt rajapintavaihtoehdot tilaajan ja tuottajan tehtävien organisoimiseksi. Vaihtoehtoja täydennettiin selvitystyön aikana siten, että vaihtoehdossa 0+ mahdollistetaan yhtiölle aliurakoinnin käyttö, sillä pelkästään omalla resurssilla toimiminen ei ole infra-alan yritykselle taloudellisesti mahdollista. Lisäksi otettiin mukaan vaihtoehto 4, missä pääpaino on kaupunkiympäristön kokonaisprosessin toimivuudessa ja tiukassa omistajaohjausten linjausten tulkinnessa Infran toimintojen suhteen.

- **VAIHTOEHTO 0+**
 - Vahvistetaan tilaajaa siirtämällä työmaapäälliköitä Infraan urakan valvojiksi, jonka jälkeen oma tuotanto keskittyy vain omajohtoisin töihin. Kilpailuttamista vastavasti lisätään. Henkilöstöä ei vähennetä.
- **VAIHTOEHTO 1**
 - Tilaajalta siirtyy osa rakennuttajainsinööreistä ja kunnossapidon tilaajista Infraan, jonka jälkeen Infra tuottaa rakentamisen, rakennusurakoiden valvonnan ja kunnossapidon kokonaispalveluna. Tilaaja keskittyy vain ohjelmointiin ja toiminnallisten laatutavoitteiden valmisteluun.
- **VAIHTOEHTO 2**
 - Tilaajalta siirtyy rakennuttajainsinöörit, suunnittelijat ja kunnossapidon tilaajat Infraan, jonka jälkeen rakennusinvestoinnit ja kunnossapidon Infra tuottaa kokonaispalveluna. Tilaaja keskittyy kunnan lakisäateisien tehtävien päätösvalmisteluun.
- **VAIHTOEHTO 3**
 - Kadunpidon tehtävä siirretään kokonaisuudessaan kaupunginvaltuuston päätökselle Infraan
- **VAIHTOEHTO 4**
 - Tilaajan osaamista ja resursseja vahvistetaan prosessin toimivuuden varmistamisen lähtökohdista
 - Infran roolia rajataan tiukasti omistajaohjauksen linjausten mukaisesti. Infra keskittyy niille toiminta-alueille, joissa markkinat ovat kehittymättömät.



Kuva 8. Rajapintavaihtoehtojen kuvaus nykyisten organisaatiokaavioiden päälle hahmoteltuna.

Rajapintatehtävien määrittäminen toteutettiin selvitystyön aikana tehtyjen haastattelujen kautta. Rajapintatehtäviä tunnistettiin seuraavien toimintojen osalta:

- Infran rakentaminen ja rakennuttaminen,
- Infran suunnittelu ja suunnitteluttaminen,
- Infran kunnossapito,
- Liikuntapaikkojen rakentaminen ja kunnossapito
- Metsänhoito ja ulkoilualueiden kunnossapito
- Paikkatietojen hankinta ja ylläpito

Rajapintatehtäviä tunnistettiin haastatteleamalla kaupungin asiantuntijoita Tampereen kaupungin tilaaja- ja tuottajaorganisaatioista. Rajapintatehtävien tunnistamisessa hyödynnettiin myös vertailukaupungeista saatuja kokemuksia ja havaintoja. Rajapintatehtävien määrittämisen yhteydessä käytiin läpi myös tilaajan ja tuottajan ydintehtäviä sekä keskeisiä esille tulleita prosessin pullonkauloja ja ongelmakohtia. Rajapintatehtävistä on laadittu lisäksi vaihtoehtoisia ja toiminnoittain ensin taulukkotarkastelut, joita syventämällä on lopulta laadittu sanalliset arviot niiden toimivuudesta. Nämä arviot on esitetty kappaleessa 5.4.

Rajapintatehtäviä tunnistettiin haastatteleamalla eri asiantuntijoita Tampereen kaupunkiorganisaatiosta sekä hyödyntämällä konsultin sekä vertailukaupunkien kokemuksia ja näkemyksiä.

YHTEENVETO

Rajapintavaihtoehtoja täsmennettiin työn aikana ja lisättiin myös viiden vaihtoehto. Rajapintatehtäviä ja -vaihtoehtoja käytiin läpi työn aikana tehdyissä haastatteluissa. Niistä saatiin myös lausuntoja henkilöstöltä. Myös muiden kaupunkien ja konsultin kokemuksia muista kaupungeista hyödynnettiin työssä.

6.2 Tilaajan ja tuottajan ydintehtävät

Tilaajan ja tuottajan tehtävien sijasta olisi hyvä puhua kaupungin ydintehtävistä.

Ennen tilaajan ja tuottajan ydintehtävien määrittäystä tulisi kaupungissa olla selkeä näkemys siitä, mitkä yleensä ovat kaupunkiympäristön palvelualueella koko kaupungin elinvoimaisuuden ja asukkaiden kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin kannalta keskeisiä kaupungin ydintehtäviä.

Kaupunkiympäristön palvelualueen toimialaa tarkasteltaessa rakennetun ympäristön palveluilla ja niihin liittyvillä rakenteilla on merkittävä rooli yhteiskunnan muutoksessa kohti terveyttä, hyvinvointia ja pitkiä työuria edistävää elinympäristöä. Rakennettu ympäristö tulee ymmärtää toiminta-alustana, jonka kehittämisellä ja hallinnalla luodaan muutoksen perusedellytykset.

Perinteisesti kaupungeissa keskitytään helposti tilaajan ja tuottajan väliseen rajapintaan, kun tarkastelu tulisi ulottaa isommassa mittakaavassa koko kaupunkiympäristön

prosessiin. Palvelualueen tuotosta ja tuottavuutta on mitattu perinteisesti määrien ja taloudellisten tekijöiden avulla. Käyttäjiin vaikuttamisen arviointi vaatii toimialalta huomattavaa kehittymistä palvelujen tuotoksen ja vaikuttavuuden mittaamisen menetelmiltä ja mittareilta. Tämä kehittäminen, jos mikä, on yksi kaupungin ydintehtävistä. Uusien mittareiden käyttöönotossa tiedonhallinnan merkitys korostuu. Tiedon päällä istumisesta tulee vähitellen päästä kokonaisvaltaiseen simulointiin sekä käyttäjäpalautteen systemaattisen keräämiseen ja hyödyntämiseen.

Perinteisesti kaupungeissa keskitytään helposti tilaajan ja tuottajan väliseen rajapintaan, kun tarkastelu tulisi ulottaa isommassa mittakaavassa koko kaupunkiympäristön prosessiin.

Koko kaupunkiympäristön palvelualueen prosessien tarkastelun tarve nousi esille muutamissa haastatteluissa keskeiseen asemaan. Näissä keskusteluissa heränneissä näkökulmissa esitettiin, että rajatehtäviä ei pitäisi lähtökohtaisesti olla. Sen sijaan tilaajan ja tuottajan tulisi yhdessä järjestää resursoinnin siten, ettei prosessiin pääse syntymään toimintaa hidastavaa, palvelutasoa laskevia ja kustannuksia nostavia pullonkauloja. Tilaajan ja tuottajan ydintehtävät on esitetty taulukossa 5.

jaan tilaajan ja tuottajan tulisi yhdessä järjestää resursoinnin siten, ettei prosessiin pääse syntymään toimintaa hidastavaa, palvelutasoa laskevia ja kustannuksia nostavia pullonkauloja. Tilaajan ja tuottajan ydintehtävät on esitetty taulukossa 5.

Taulukko 5. Tilaajan ja tuottajan ydintehtävät nykytilanteessa haastattelujen perusteella

YDINTEHTÄVÄ	KENELLE KUULUU?
Terveyttä ja hyvinvointia edistävän kaupunkiympäristön järjestäminen, vetovoiman kehittäminen ja ylläpito	Tilaaja
Strateginen suunnittelu	Tilaaja
Investointien ja rahoituksen suunnittelu & ohjelmointi	Tilaaja
Omaisuuksien hallinta	Tilaaja
Hankintapalvelut	Tilaaja
Rakennuttaminen, suunnitteluttaminen	Tilaaja
Kaupungin edun valvominen, myös isoissa hankkeissa	Tilaaja
Yhteistyö ja yhteensovittaminen	Tilaaja
Asiakaspalautesystematiikan ja tiedon hallinnan kehittäminen	Tilaaja
Markkinoiden kehittäminen	Tilaaja
Prosessien kehittäminen	Tilaaja
Toiminnan kehittäminen	Tilaaja / Tuottaja
Oman toiminnan arviointi	Tilaaja / Tuottaja
Omaisuuksien kunnossapito	Tuottaja
Rakentamispalvelut	Tuottaja
Kokonaisvaltainen ja -vastuullinen palvelu	Tuottaja
Asiantuntijatehtävät	Tuottaja

Yleisesti haastatteluissa tilaajan ja tuottajien keskinäinen roolitus oli pääsääntöisesti selkeä. Usein myös todettiin, että tuottaja (Tampereen Infra) on lähtökohtaisesti onnistunut hyvin rajaamaan oman roolinsa. Tilaajan puolella vastaavaan ei ole yleisen näkemyksen perusteella pystytty, vaan tilaajan rooli on hyvin monitahoinen. Haastatteluissa tuotiin myös esille se seikka, että Tampereen Infralle on laadittu hyvä kehittämissuunnitelma toiminnan kehittämisen ohjaamiseksi. Tilaajapuolelle vastaavaa suunnitelmaa ei ole tehty. Tämä on hyvin tyypillinen tilanne missä tahansa suuremmissa kaupungeissa. Huomio keskittyy tuottajapuolen tehtäviin ja niistä saatavissa oleviin kustannussäästöihin. Todellisuudessa suurimmat säästöt ovat kuitenkin saatavissa tilaaja puolen tehtävissä ja prosessin kehittämisellä. Esimerkiksi eri tilaajatahojen yhteistyön ja yhteisten toimintatapojen kehittämisellä on todettu olevan saatavissa huomattavia kustannussäästöjä. Lisäksi haastatteluissa tuotiin esille lähtökohta, että kustannusraamit tuottajalle asetetaan jo maapolitiikan ja maankäytön vaiheissa. Merkittäviä kustannussäästöjen paikkoja ovat myös kyky hankkia palveluita kaupungin kokonaisedun mukaisesti sekä tehokas alihankinta.

Keskeiset kaupungin ydintehtävät, joilla on suurin kustannusvaikutus (myös tuotannollisten tehtävien kannalta), sijoittuvat kaupunkiympäristön prosessin alkupäähän.

Tämä on hyvin tyypillinen tilanne missä tahansa suuremmissa kaupungeissa. Huomio keskittyy tuottajapuolen tehtäviin ja niistä saatavissa oleviin kustannussäästöihin. Todellisuudessa suurimmat säästöt ovat kuitenkin saatavissa tilaaja puolen tehtävissä ja prosessin kehittämisellä. Esimerkiksi eri tilaajatahojen yhteistyön ja yhteisten toimintatapojen kehittämisellä on todettu olevan saatavissa huomattavia kustannussäästöjä. Lisäksi haastatteluissa tuotiin esille lähtökohta, että kustannusraamit tuottajalle asetetaan jo maapolitiikan ja maankäytön vaiheissa. Merkittäviä kustannussäästöjen paikkoja ovat myös kyky hankkia palveluita kaupungin kokonaisedun mukaisesti sekä tehokas alihankinta.

Tämä on hyvin tyypillinen tilanne missä tahansa suuremmissa kaupungeissa. Huomio keskittyy tuottajapuolen tehtäviin ja niistä saatavissa oleviin kustannussäästöihin. Todellisuudessa suurimmat säästöt ovat kuitenkin saatavissa tilaaja puolen tehtävissä ja prosessin kehittämisellä. Esimerkiksi eri tilaajatahojen yhteistyön ja yhteisten toimintatapojen kehittämisellä on todettu olevan saatavissa huomattavia kustannussäästöjä. Lisäksi haastatteluissa tuotiin esille lähtökohta, että kustannusraamit tuottajalle asetetaan jo maapolitiikan ja maankäytön vaiheissa. Merkittäviä kustannussäästöjen paikkoja ovat myös kyky hankkia palveluita kaupungin kokonaisedun mukaisesti sekä tehokas alihankinta.

YHTEENVETO

Tilaajan ja tuottajan tehtävät olivat lähtökohtaisesti selviä haastatelluille henkilöille. Ennen tilaajan ja tuottajan tehtäviä ja rooleja tulisi määritellä kaupungin ydintehtävät, joilla on suurin vaikutus kaupungin edun huolehtimisessa. Usein huomio kiinnittyy virheellisesti tuottajan tehtäviin ja niiden järjestämiseen, kun pääpaino kehittämisessä ja selvityksissä tulisi olla kaupunkiympäristön prosessin alkuvaiheissa.

6.3 Tunnistetut rajapintatehtävät ja pullonkaulat

Taulukkoon 6 on poimittu haastatteluista esille tuotuja rajapintatehtäviä sekä kaupunkiympäristön palvelualueen prosesseihin liittyviä pullonkauloja. Osa tehtävistä on otettu vertailukaupunkien haastatteluista, jos niitä ei ole Tampereella tehtyjen haastattelujen yhteydessä tuotu esille.

Taulukko 6. Haastatteluissa tunnistetut rajapintatehtävät

RAJAPINTATEHTÄVÄ / KUVAAUS	PULLONKAULA
Palvelujen hankinta	Sekä tilaaja että tuottaja molemmat hankkivat rakentamisen ja kunnossapidon palveluja merkittäväillä summilla. Hankintoihin tarvittava osaaminen (substantsi, teknis-juridinen) on organisaatioiden välillä hajaantunut, jolloin hankintojen käytönten yhtenäistäminen ja kehittäminen on haasteellista.
Valvonta	Tilaajat tekevät rakentamiseen ja kunnossapitoon liittyvää valvontaa, kuten myös tuottaja omien aliurakoitsijoidensa osalta.
Hankkeiden ohjelmointi	Eri tilaajien ja rakentajien välisen yhteistyön parantaminen vähentäisi hukkaa ja mahdollistaisi tehokkaamman toiminnan. Kyseessä on rajapinnassa toimimista haittaava prosessin pullonkaula.

Tiedonhallinta	Omaisuuteen liittyvä tieto on hajaantunut monen eri yksikön ja toimijan alaisuuteen. Tieto on piilossa eikä yhteisessä käytössä. Sekä rajapintatehtävä että merkittävä pullonkaula prosessien kehittämisessä.
Asiakaspalautteen hallinta	Suuri osa palautteesta kulkee asiakaspalvelukeskuksen kautta, mutta palautteisiin reagoiminen epäselvien vastuiden takia monesti hidasta. Rajapintatehtävä, mutta myös asiakaspalautteen hyödyntämättömyys on koko prosessin toimivuutta ja asiakaspalvelua haittaava pullonkaula.
Rakennussuunnitelmien tekeminen	Rakennussuunnitelmien suunnitelmavaje hidastaa rakentamisen prosesseja. Enemmän tilaajan sisäinen rajapintatehtävä, joka vaatisi parempaa resursointia ja koko prosessin hallintaa.
Vastuiden määrittelyt	Epäselvät vastuut liittyvät nykyiseen liikelaitoksen asemaan tilaajan jatkeena. Tehtäviä ja samalla vastuita on siirretty myös henkilöstön osaamisen mukaan, ei organisaation vastuiden määrittelyn kautta.
Esirakentaminen	Usean tilaajan/yksikön välinen rajapinta, joka vaikuttaa tuottajan tehtäviin. Prosessien pullonkaula johtuen käytännön toimien resurssoinnista, suunnittelusta ja eriaikaisista budjetoinneista.
Rakennuttamisvastuun siirto suunnitteluun	Suuret hankkeet, resurssivaje sekä henkilöiden osaaminen on aiheuttanut rakennuttamistehtävien osittaista siirtymistä suunnitteluun. Enemminkin Tilaaajan sisäinen uhka, kuin rajapintatehtävä. Vaatisi parempaa resursointia ja koko prosessin hallintaa. Mahdollinen pullonkaula, jos jatkuu.
Omaisuuuden hallinta	Lähtökohtaisesti tilaajan keskeinen tehtävä, mutta käytännön tuntemus on alueella toimivilla tuottajan henkilöillä. Edellyttää huomattavaa omaisuuden tiedonhallinnan kehittymistä. Myös huomattava pullonkaula prosessien taloudellisesti kestävämmälle toiminnalle.
Päällystysurakat	Osaaminen tuottajalla. Käytännössä tuottaja toimii tilaajana päällystysurakoissa. Haastatteluissa esille tullut rajapinta, joka on syytä huomioida yhtiön sopimusohjauksessa.
Lupa-asioiden hallinta	Katutilan valvonnassa on paljon asioita, jotka vaikuttavat tuottajan tehtäviin. Mm. kaivuuluvista tietoisuus kunnossapidon puolella. Lähtökohtaisesti tiedonhallintaan liittyvä rajapinta. Ohjausryhmän kokouksessa päätettiin jättää lupa-asioiden rajapitojen tarkastelu pois, sillä se tulee säilyttää tilaajan tehtävissä.
Resurssien yhteiskäyttö prosesseissa	Resurssien yhteiskäyttö tulisi olla ketterämpää prosessien sisällä. Nykyisin kovin tahmeaa ja kankeaa. Ennen kaikkea pullonkaula, joka hidastaa prosessien toimivuutta. Huomioitava sopimusrajapinnassa.
Projektien/töiden hallinnan käytännöt	Projektien / töiden tilaamisessa, seurannan ja laskutuksen suhteen käytännöt vaihtelevat prosessien ja tilaajien välillä. Merkittävä kehittämisen kohta rajapinnassa.
Toiminnan kehittäminen	Tärkeä tehtävä kaikissa kaupunkiympäristöä koskevissa prosesseissa, mutta kenenkään ei oikein tahdo löytyä prosessien toiminnan kehittämiseksi aikaa. Enemmän pullonkaula kuin rajapintatehtävä.
Johtaminen	Johtajuudella on erittäin suuri merkitys tuottavuuden parantamisessa. Iso pullonkaula prosessien toimivuudelle, molemmin puolin rajapintaa.

6.4 Arvio rajapintatehtävien toimivuudesta vaihtoehdoittain

Selvitystyössä on arvioitu eri toiminnan organisoimisen vaihtoehdoittain tunnistettujen rajapintatehtävien toimivuutta sanallisesti. Toimivuutta on tarkasteltu taulukkojen avulla, jotka on esitetty toiminnoittain liitemateriaalissa (liite 2).

Taulukossa 7 on esitetty esimerkkinä vaihtoehtojen rajapintojen toimivuuden arvioinnissa työstämisessä apuna ollut taulukko. Seuraavissa kappaleissa (5.4.1. – 5.4.6) on esitetty lyhennelmät toiminnoittain tunnistettujen rajatehtävien ja pullonkaulojen osalta.

Taulukko 7. Esimerkki rajapintatehtävien toimivuuden arvioinnissa käytetystä arviointitaulukosta kunnossapidon tehtävien osalta

RAJAPINTATEHTÄVÄT	VE0+	VE1	VE2	VE3	VE4
Palvelujen hankinta	Kapalle päävastuu kunnossapidon hankinnoista. Selkeyttää hankintojen kokonaisuutta, pienentää Infran liikevaihtoa	Kokonaispalveluna Infrassa. Selkeyttää hankintojen kokonaisuutta. Vapaus kehittää hankintoja.	Kokonaispalveluna Infrassa. Selkeyttää hankintojen kokonaisuutta. Vapaus kehittää hankintoja.	Määrittää tuottamansa palvelutason ja vastaa hankintojen kehittämisestä. Riski palvelutasolle ja omaisuuden kunnolle.	Kapalle päävastuu kunnossapidon hankinnoista. Selkeyttää hankintojen kokonaisuutta, pienentää Infran liikevaihtoa
Valvonta	Kapalle enemmän valvontaa. Selkeyttää tilannetta nykyisestä.	Valvonta Infran toimesta. Selkeyttää tilannetta, kun kokonaisvastuu yhdellä taholla. Kapa valvoo Infraa.	Valvonta Infran toimesta. Selkeyttää tilannetta, kun kokonaisvastuu yhdellä taholla. Kapan substanssi häviää.	Myös katutilian valvonta Infraan. Kaikki valvonta yhdeltä taholta. Yhtiö valvoo itseään. Riski.	Kapalle enemmän valvontaa. Selkeyttää tilannetta nykyisestä.
Strateginen ohjelmointi	Parantaa Kapan resursseja strategiseen ohjelmointiin	Strategisen suunnittelun painoarvo Kapan tehtävissä kasvaa, resurssi vähenee	Kapa keskittyy strategiseen suunnitteluun, substanssiosaaminen?. Osaamisen saaminen prosessin yläpäähän?	Strateginen ohjelmointi yhtenä tehtävänä Infran puolella. Mikä on painoarvo? Kuka pitää kaupungin edusta huolta?	Parantaa tilannetta tärkeänä tilaajan ydintehtävänä.
Ylläpidon suunnittelu	Tuo kunnossapidon osaamista kentältä Kapaan, mahdollistaa paremman suunnittelun	Ylläpidon suunnittelu Kapan yhdeksi ydintehtäväksi, resurssien riittävyys tähän?	Ylläpidon suunnittelu osaksi Infran suunnittelu toimintaa. Kapa määrittää ydintehtävänä palvelutason	Ylläpidon suunnittelu yhtenä tehtävänä Infrassa. Osana oman toiminnan suunnittelua yrityksen näkökulmasta. Riski kaupunkilaisten kannalta.	Tuo kunnossapidon osaamista kentältä Kapaan, mahdollistaa paremman suunnittelun
Tiedonhallinta	Rajapinta säilyy. Tiedon tuottamisen / välittämisen kyky huononee Infralla?	Kunnossapidon tieto kertyy Infralle. Kapa tarvitsee tiedon suunnitteluun ja ohjelmointiin. Vaatii kehittämistä.	Infra tuottaa ja käyttää tietoa. Kapa tarvitsee tietoa strategiseen suunnitteluun. Vaatii kehittämistä.	Infra hallitsee ja käyttää kunnossapidon tietoa. Raportoi Kapalle/konsernille määrätyn mukaisesti.	Tärkeimpiä kehittämistehtäviä Kapassa / koko konsernissa. Tähän laitettaisiin paukkuja. Infra toimisi ohjeiden mukaisesti.
Asiakaspalautteen hallinta	Asiakaspalaute Kapan hallinnassa. Ei suurta muutosta nykytilanteeseen.	Asiakaspalaute Kapan hallinnassa. Ei suurta muutosta nykytilanteeseen.	Kapalla enemmän aikaa keskittyä asiakaspalautteen käyttämiseen strategisessa suunnittelussa?	Kapan hyppysissä edelleen. Infra tarvitsee oman palautekanavan? Kanavoitavissa Frecnkelin kautta?	Asiakaspalaute Kapan hallinnassa. Ei suurta muutosta nykytilanteeseen.
Vastuiden määrittelyt	Vastuu selkeämmin Kapalla. Kapalla paljon tehtäviä. Infran vastuu vähenee.	Vastuu kunnossapidon palvelujen tuottamisesta Infralle. Kapa keskittyy lakisäteisiin tehtäviin.	Vastuu kunnossapidon palvelujen tuottamisesta Infralle. Kapa keskittyy ohjelmointiin.	Kokonaisvastuu kunnossapidosta Infralla.	Vastuu selkeämmin Kapalla. Infran tehtäväkenttä ja vastuu suppenevat.
Omaisuuden hallinta	Rajapinta jää, lisää tietoa omaisuudesta vastaavalle tilaajalle.	Tilaajalle selkeämmin rooli omaisuuden hallinnasta muiden tehtävien vähentyessä. Tiedon siirto tilaajan käyttöön varmistettava. Resurssit tehtävään vähäiset?	Tilaajalle omaisuuden hallinta ydintehtäväksi. Infralle velvollisuus kerätä tietoa. Jääkö substanssia Kapaan?	Vastuu infraomaisuuden hallinnasta kokonaan Infralle. Velvoite korjausvelan vähentämisestä yksi tulostavoite?	Mahdollisuus parempaan omaisuuden hallintaan. Nousisi korkealle resursoinnin ja osaamisen priorisoinnissa.
Resurssien yhteiskäyttö prosesseissa	Rajapinta jää. Siirto Kapalle vähentää tilaajan resurssipulaa. Yhteiskäyttö edellyttää sopimista, johtajuutta ja pelisääntöjä	Kunnossapito kokonaispalveluna Infralla. Tarve resurssien yhteiskäytölle vähenee. Yhteistyön merkitys kasvaa.	Kunnossapito kokonaispalveluna Infralla. Tarve resurssien yhteiskäytölle vähenee. Yhteistyön merkitys kasvaa.	Kaikki palikat Infrassa. Sisäisesti järjestettävä asia.	Prosessin yläpäässä helpottaa resurssien yhteiskäyttöä. Toteutuksessa rajapinta jää.
Projektien/töiden hallinnan käytännöt	Paranisi KaPassa lisäresurssien myötä. Infrassa vähäisiä ja tehosuosia.	Heikentyisi KaPassa resurssien vähenemisen myötä.	Kaikki olisi Infrassa, nykytilanne selkeytyisi ja paranisi. KaPassa ohjaus ja palvelun ostos.	Kaikki Infrassa, helppo yhtenäistää. Kuka hoitaa tilaajan puolelta eri töiden/projektien ohjelmoinnin?	Mahdollisuus parantaa kautta linjan, kun panostetaan tehtävään enemmän.
Toiminnan kehittäminen	Kapassa enemmän resursseja kehittää. Infrassa ei suurta muutosta nykyiseen.	Infran mahdollisuudet kehittää toimintoja paranevat. Tilaajalla vähemmän resursseja, mutta myös tehtävät vähentyvät. Kehittämisele tilaa?	Kunnossapidon kokonaisvastuu mahdollistaa paremmin Infran kunnossapitotoiminnan kehittämisen. Tilaajalle mahdollista määrittellä selkeät kehittämisalueet. Riittävätkö resurssit?	Laajempi vastuu koko kunnossapidon tehtävistä mahdollistaa toiminnan kehittämisen laajalti. Ohjaus ja motivaatio kysymysmerkeinä.	Vaihtoehto edellyttäisi panostusta monien toimintojen kehittämiseen Kapassa, Infrassa ydintoimintojen kehittämiseen.

6.4.1 Rakentaminen ja rakennuttaminen

Vaihtoehdossa 0+ tilaajan resurssit ja osaaminen vahvistuvat, jolloin tilaajapuolelle syntyy mahdollisuus toiminnan kannalta keskeisten rajapintatehtävien (omaisuuden hallinta, strateginen suunnittelu, hankkeiden yhteensovittaminen ja ohjelmointi, tiedonhallinta) paremmalle toimivuudelle. Myös palvelujen hankintaan ja valvontaan saataisiin lisää resursseja, mikä mahdollistaisi toimintamallien ja käytäntöjen yhtenäistämisen koko kaupunkikonsernin tasolla. Näiden asioiden toteutuminen edellyttää tilaajapuolen systemaattista kehittämistä, johtamista sekä resursseja toiminnan

Myönteisten vaikutusten aikaan saaminen edellyttää tilaajapuolen systemaattista kehittämistä, johtamista sekä resursseja toiminnan kehittämiseen.

kehittämiseen. Rakentamisessa on nykyisellään toimivat markkinat ja jo noin 80 % vuositaisesta volyyymistä on kilpailutettu. Infran puolelta väen vähentäminen edellyttää selkeämmän hankintakokonaisuuden muodostamista sopimusohjauksessa.

Riskinä on kaiken substanssiosaamisen siirtyminen Infraan. Mikä on tilaajan kyky toimia riittävän uskottavana vastapelurina yhtiölle?

Vaihtoehdossa 1 Infraan siirtyisi tilaajalta rakennuttajia, mikä selkeyttäisi rakentamisen osalta tilannetta sekä mahdollisuus toimintatapojen yhtenäistämiseksi rakentamisessa ja rakennuttamisessa paranisi. Yhden rakennuttajan ajatus vahvistuisi infran rakentamisen osalta, kun hankinnat keskittyisivät Infraan. Tilaajalle pitäisi tässä, kuin muissakin vahvan tuotannon vaihtoehdoissa (2,3), turvata riittävä osaaminen ja resurssi Infran sopimusohjauksen toimivuuden, valvonnan ja yhteistyön takaamiseksi. Rakentamisen osajien siirtymisen myötä on suuri riski, että tilaajalle ei jää riittävästi resursseja ja osaamista tähän ja muiden tärkeiden tehtävien (strateginen ohjelmointi, hankkeiden yhteensovittaminen, omaisuuden hallinta, tiedonhallinta) hoitamiseen.

Tilaajalle pitäisi tässä, kuin muissakin vahvan tuotannon vaihtoehdoissa (2,3), turvata riittävä osaaminen ja resurssi Infran sopimusohjauksen toimivuuden, valvonnan ja yhteistyön takaamiseksi.

Vaihtoehdoissa 2 ja 3 siirtyisi enemmän tehtäviä Infraan. Suunnittelijoiden siirtyminen hyödyttäisi yhtiötä sekä rakentamisen ja rakennuttamisen toimintaa, mutta koko kaupungin edun kannalta toimivuus koko suunnitteluprosessissa heikkenisi. Vaihtoehdoissa nousee voimakkaasti esille kysymys omaisuuden ja tiedonhallinnan toimivuudesta. Tiedon omistajuus ja tiedon varmistaminen koko kaupungin edun mukaisesti prosessin käyttöön vaatii tilaajalta, omistajaohjaukselta sekä yrityksen johdolta osaamista ja resursseja.

Iso toimintatavan muutos on riski ja sen läpiviemiseen vaaditaan todennäköisesti paljon aikaa

Vaihtoehto 4 vaatisi suurimmat muutokset nykyiseen toimintaan sekä tilaajan että tuottajan puolella. Iso toimintatavan muutos on riski ja sen läpiviemiseen vaaditaan todennäköisesti paljon aikaa. Rakentamisessa painotettaisiin eniten kaupunkiympäristön prosessin alkupään tehtäviä (omaisuuden hallinta, strateginen ohjelmointi, hankkeiden yhteensovittaminen, tiedonhallinta). Panostukset kehittämiseen tässä vaihtoehdossa olisivat suurimmat, mikä takaisi nyt tunnistettujen eri rajapintatehtävienkin hyvän toimivuuden pitkällä tähtäimellä.

YHTEENVETO

Rakentamisen ja rakennuttamisen toimivuus parantuisi vaihtoehdoissa 0+ ja 1 hyvin suunniteltuina ja toteutettuina. Vaihtoehdoissa 2 ja 3 toimivuus prosessin loppupäässä paranisi, mutta koko kaupungin edun kannalta toimivuus heikkenisi. Vaihtoehdossa 4 toimivuus paranisi pitkällä aikavälillä huolellisen kehittämisjakson jälkeen.

6.4.2 Katujen ja muiden yleisten alueiden kunnossapito

Vaihtoehdossa 0+ arvio rajapintatehtävien toimivuudesta on pitkälti sama kuin rakentamisen ja rakennuttamisen osalta. Kunnossapito on sijoitetun omaisuuden arvonnallisuuden optimointia. Mitä enemmän kaupunkiympäristön prosessin alkupäässä on käytössä osaavia resursseja pohtimassa omaisuuden järkevää ylläpitoa, sen helpompaa on myös tuotannollisten tehtävien järjestäminen. Palvelujen hankinnoissa tilaajan parantuneet resurssit mahdollistavat hankintojen ja markkinoiden kehittämisen. Infran liikevaihto oletettavasti laskee ainakin aluksi. Kokonaisvaltaisempaan alueurakointiin siirtyminen voi tuoda lisää liikevaihtoa yhtiön kunnossapitotoiminnoille. Tämä edellyttää eri tilaajapuolen (Kapa, LiiNu, TiKe) yhteistyön ja hankintojen kehittämiseen panostusta.

Vaihtoehdossa 1 yhtiö tuottaa kunnossapidon kokonaispalvelua. Kunnossapidon hankinta ja valvontatehtävät keskittyvät Infraan. Vaihtoehdossa nousee keskeiseen asemaan se, miten tilaajan kunnossapidon osaaminen resursoidaan ja roolitetaan. Selkeämpi kokonaisvastuu Infralla mahdollistaa periaatteessa tilaajan keskittymisen prosessin alkupään tärkeisiin tehtäviin. Riskinä on kaiken substanssiosaamisen siirtyminen Infraan. Mikä on tilaajan kyky toimia riittävän uskottavana vastapelurina yhtiölle? Jo nykyisellään tilaajan kunnossapidon resurssit ovat ahtaalla.

Vaihtoehdossa 2 rajapintatehtävien toimivuus kunnossapidon tehtävissä on pitkälti vaihtoehdon 1 kaltainen. Suunnittelijoiden siirtyminen Infraan ei juuri vaikuta kunnossapidon käytännön toteutukseen.

Vaihtoehto 3 sisältää kunnossapidon osalta monia kysymysmerkkejä ja riskejä koko

Asiakaspalvelusystematiikan ja markkinoita edistävä hankintojen kehittäminen ei ole yhtiön toiminnan intresseissä, sillä ne todennäköisesti pienentäisivät yhtiön tulosta.

kaupungin edun näkökulmasta. Kadunpidon tehtävän siirron myötä yhtiö käytännössä määrittelee tarjoamansa palvelutason laissa edellytetyllä tavalla. Laki katujen ja muiden yleisten alueiden kunnossapidosta sellaisenaan riittää tarjoamaan Tampereen kaupungin strategian ja tavoitteiden mukaista palvelutasoa, vaan omistajaohjaukselta vaadittaisiin vaihtoehdossa erittäin asiantuntevaa otetta. Omaisuuden ja tiedon hallinnan osalta vaihtoehto herättää kysymyksiä tiedon omistamisesta sekä riittävän tiedon tuottamisesta omistajaohjaukseen. Asiakaspalvelusystematiikan ja markkinoita edistävä hankintojen kehittäminen ei ole yhtiön toiminnan intresseissä, sillä ne todennäköisesti pienentäisivät yhtiön tulosta.

Mitä enemmän kaupunkiympäristön prosessin alkupäässä on käytössä osaavia resursseja pohtimassa omaisuuden järkevää ylläpitoa, sen helpompaa on myös tuotannollisten tehtävien järjestäminen.

Vaihtoehto 4 kunnossapidon osalta sisältää samoja suuria muutostarpeita kuin rakentamisenkin toiminnoissa. Kunnossapidon osalta etenkin asiakasrajapinnan ottaminen mukaan toiminnan ohjelmointiin, suunnitteluun sekä sopimusten valmisteluun ja ohjaukseen vaatii huomattavaa kehittymistä digitaalisten palveluiden ja tiedonhallinnan osalta. Vaikutukset osaamiseen ja kehittämiseen ovat tässä vaihtoehdossa

kertaluokkaa positiivisemmat muihin verrattuna. Koko kaupungin prosessin ja edun kannalta vaihtoehto olisi pitkällä tähtäimellä järkevä.

YHTEENVETO

Rakennetun omaisuuden tietoon perustuva suunnitelmallinen kunnossapito on mitä kustannustehokkainta toimintaa kaupungin talouden ja asukkaiden terveyden kannalta. Vaihtoehto 4 nostaisi toimialan asemaa ja toisi moninaisia hyötyä kaupungille. Muissa vaihtoehtoissa riskit toimialan kehittömyydelle sekä hyötyjen saavuttamatta jäämiselle ovat vaihtoehtoa 4 suuremmat.

6.4.3 Suunnittelu ja suunnitteluttaminen

Vaihtoehdossa 0+ ja 1 ei tule juuri vaikutuksia rajatehtävien toimivuuteen. Tilanne pysyy pitkälti nykyisen kaltaisena. Vaihtoehdossa 0+ Infrasta siirtyvien henkilöiden osaaminen on helpommin suunnittelun prosessin käytössä, mikä tukisi kaupungin etua. Vaihtoehdossa 1 jokapäiväisen vuorovaikutuksen positiiviset vaikutukset poistuisivat suunnittelusta rakentamisen ja kunnossapidon tilaajien osaamisen poistuttua samoista tiloista.

Vaihtoehdossa 2 ja 3 kunnallistekniikan suunnittelu siirtyisi yhtiöön, millä olisi etenkin rakennussuunnittelun osalta yhtiön kannalta positiivisia vaikutuksia: rakentajat, rakennuttajat ja rakennussuunnittelijat olisivat samassa talossa. Negatiiviseksi puoleksi jäisi vuorovaikutuksen vähentyminen ja saavutettujen synergioiden poistuminen muiden suunnittelutehtävien (mm. maankäytön suunnittelu, liikennesuunnittelu) kanssa. Kunnallistekniikan suunnittelun kehittyminen toimintona jäisi ilman muun suunnittelun tukea. Mikä olisi kt-suunnittelun toimivuus ja tulevaisuus omana pienenä yksikkönään yhtiössä?

Negatiiviseksi puoleksi jäisi vuorovaikutuksen vähentyminen ja saavutettujen synergioiden poistuminen muiden suunnittelutehtävien (mm. maankäytön suunnittelu, liikennesuunnittelu) kanssa.

Vaihtoehdossa 4 suunnittelussa painottuu kokonaisuuksien hallinta ja strateginen suunnittelu tietoa hyödyntäen. Pääpaino kehittämisessä olisi tiedonhallinnan kehittäminen koko kaupunkiprosessin kannalta ja oikean tiedon oikeassa paikassa hyödyntäminen. Digitaaliset palvelut tuovat tietoa maankäytön, liikenteen ja palvelujen yhteensovittamisessa kaupungin strategian ja tavoitteiden toteuttamiseksi. Vaikuttavuustarkastelujen painoarvo kasvaa ja niiden sisältö monipuolistuu. Suunnittelussa tarvitaan uudenlaista osaamista, jossa välillisten vaikutusten arviointi nousee isoon asemaan. Ns. ”bulkkisuunnittelun” hankintaosaamisen tarve kasvaa, kun suunnitteluttaminen yleisyy ja valvonnassa korostuu yhä enemmän digitaalinen tieto.

YHTEENVETO

Vaihtoehtoilla 0+ ja 1 ei ole suuria eroja nykyiseen suunnitteluun ja suunnitteluttamisen toimintojen osalta. Vaihtoehdossa 2 ja 3 suunnittelijoiden siirtyminen parantaisi rakentamisen ja yhtiön etuja, muttei koko kaupungin etua. Vaihtoehto 4 parantaisi toimivuutta pitkällä tähtäimellä.

6.4.4 Paikkatietojen hankinta ja ylläpito

Yksi tilaajan merkittävimmistä tehtävistä, omaisuuden hallinta liittyy keskeisesti paikkatietoihin.

Paikkatiedon hankinta ja ylläpito on tärkeä osa kaupunkiympäristön prosesseja ja yksi-osa koko kaupungin konsernitasoista tiedonhallinnan kokonaisuutta. Yksi tilaajan merkittävimmistä tehtävistä, omaisuuden hallinta liittyy keskeisesti paikkatietoihin. Infra-omaisuus on sidottu paikkatietoon ja omaisuuden kunto on yksi tietolaji. Omaisuuden inventointi sekä määrä- että kuntotietojen osalta on vielä monen omaisuuslajin osalta tekemättä. Kuntotietoja ei myöskään hallita systemaattisesti, vaan lähinnä poikkileikkauksen omaisesti. Näin ei päästä ennustamaan ylläpito-, korjaus- ja investointitarpeita riittävällä tarkkuudella ohjelmoinnin tueksi, etenkin kun kunto- ja käyttäjätietoja (mm. liikenne- ja käyttäjämäärät, toteumatiedot, asiakaspalautteet) ei ole keskenään yhdistetty.

Paikkatietoa käytetään myös yhä enemmän rakentamisessa ja kunnossapidossa, kun koneohjaus yleistyy myös työmailla. Suunnitelmat suoraan sisään lukevalla koneohjauksella on saatavissa huomattavia säästöjä mm. ajan ja materiaalin hukkan pienentymisen myötä.

Tiedonhallinta-arkkitehtuuri, tietolähteiden rajapintojen avaaminen ja tietolajien käytön mahdollistaminen prosessin eri vaiheissa tulee organisoida koko konsernitasolla vaihtoehdosta riippumatta.

Paikkatiedon hallinnan ja ylläpidon osalta vaihtoehtoilla ei ole loppujen lopuksi ratkaisevaa merkitystä toimivuuden kannalta. Tiedonhallinta-arkkitehtuuri, tietolähteiden rajapintojen avaaminen ja tietolajien käytön mahdollistaminen prosessin eri vaiheissa tulee organisoida koko konsernitasolla vaihtoehdosta riippumatta. Tällöin voidaan paremmin varmistaa kaupungin etu ja tarvittavien tietolajien saaminen tilaajan tarvitsemiin tehtäviin.

Vaihtoehdossa 0+ ja 1 aineistoylläpitoryhmää siirrellään joko Kapan tai Infran alaisuuteen. Vaihtoehdossa 1 jako olisi selkeämpi, kun paikkatieto-osaajat olisivat samassa paikassa. Paikkatiedon hallinnan ja ylläpidon osalta merkittävää on saada uutta osaamista, jotta päästään siirtymään kohti digitaalisia toimintamalleja. Manuaalisen työn osuus tulee koko ajan vähenemään.

Vaihtoehdoissa 2 ja 3 paikkatietojen hankinta ja ylläpito olisi vaihtoehdon 1 kaltaisesti yhtiössä. Samassa paikassa toimiminen luo lähtökohtaisesti paremmat edellytykset toiminnan kehittämiseksi.

Vaihtoehdossa 4 paikkatiedon ja koko konsernitasoisen tiedonhallinnan organisointi nousee vaihtoehdossa keskeiseen asemaan kaupunkiympäristön prosessin kehittämisessä. Tämä tarkoittaa käytännössä lisää panostuksia myös paikkatiedon hankintaan ja ylläpitoon. Selkeä tiedonhallinnan arkkitehtuuri ja vastuiden määrittely tiedonhallinnasta toisi selkeämmän toimintakokonaisuuden myös yhtiölle.

YHTEENVETO

Tiedonhallinta-arkkitehtuuri, tietolähteiden rajapintojen avaaminen ja tietolajien käytön mahdollistaminen prosessin eri vaiheissa tulee organisoida koko konsernitasolla vaihtoehdosta riippumatta. Lähtökohtaisesti paikkatieto-osajien toimiminen samassa organisaatiossa toisi parempaa toimivuutta jokapäiväiseen tekemiseen.

6.4.5 Metsät ja virkistysalueet

Vaihtoehdossa 0+ ja 1 tilanne pysyisi pitkälti nykyisen kaltaisena eikä tulisi juuri vaikutuksia rajatehtävien toimivuuteen. Jos Infrasta siirtyvissä henkilöissä olisi metsäpuolen työmaavastaavia vaihtoehdossa 0+, parantaisi se KiTon resursseja mutta heikentäisi ohjautuvuutta Infrassa.

Vaihtoehdossa 2 Infra laajentaisi palvelutarjontaansa suunnitteluun, jolloin olisi mahdollista saada myös metsäsuunnittelu uudeksi palvelualaksi. Nykytilanne paranisi siten, että alan tarjonta kasvaisi ja tilaaja saisi kaikki palvelut yhdestä paikasta. Tehtävien selkeytyminen parantaisi toiminnan kehittämistä ja töiden hallintaa. Samassa paikassa toimiminen luo lähtökohtaisesti paremmat edellytykset toiminnan kehittämiseksi. Mahdollisesti syntyisi uusi ja kalliimpi rajapinta ylemmäksi prosessissa.

Samassa paikassa toimiminen luo lähtökohtaisesti paremmat edellytykset toiminnan kehittämiseksi. Mahdollisesti syntyisi uusi ja kalliimpi rajapinta ylemmäksi prosessissa.

Vaihtoehdossa 3 voisi yhteistyö mahdollisesti heikentyä henkilöstömuutoksissa ja valvonta heikentyä yhtiön suurentuessa. Vaihtoehto tarkoittaisi tiedon hajauttamista ja eriyttämistä, ja tulisi selvittää kuka vastaisi ja hallitsisi tietoa sekä miten tiedonjako hoidettaisiin KaPan, KiTon ja Infran kesken. Nykytilanne paranisi siten, että alan tarjonta kasvaisi ja tilaaja saisi kaikki palvelut yhdestä paikasta. Tehtävien keskittäminen parantaisi toiminnan kehittämistä ja yhtenäistämistä taloudellisen tuottavuuden tavoittelun myötä. Vastuiden määrittely selkeytyisi mutta rajapinta siirtyisi ylemmäs. Tulisi selvittää kuka vastaisi eri osapuolien vastuiden jakamisesta ja ohjelmoinnista. Myös lakisääteiset tehtävät (luvat) ja töiden ohjelmointi jäisivät rajapintatehtäviksi.

Vaihtoehdossa 4 tilaaja vahvistuisi ja tulisi enemmän resursseja ohjelmointiin, valvontaan, omaisuuden- ja tiedonhallintaan. Vastuu siirtyisi selkeämmin KiTolle ja Infran tehtäväkenttä vastuineen pienenesi. Ohjaus ja ennakointi paransivat KiTossa, prosessien toimivuus paranisi. Resurssien yhteiskäytön ja jaon perusteena olisi prosessien toimivuus.

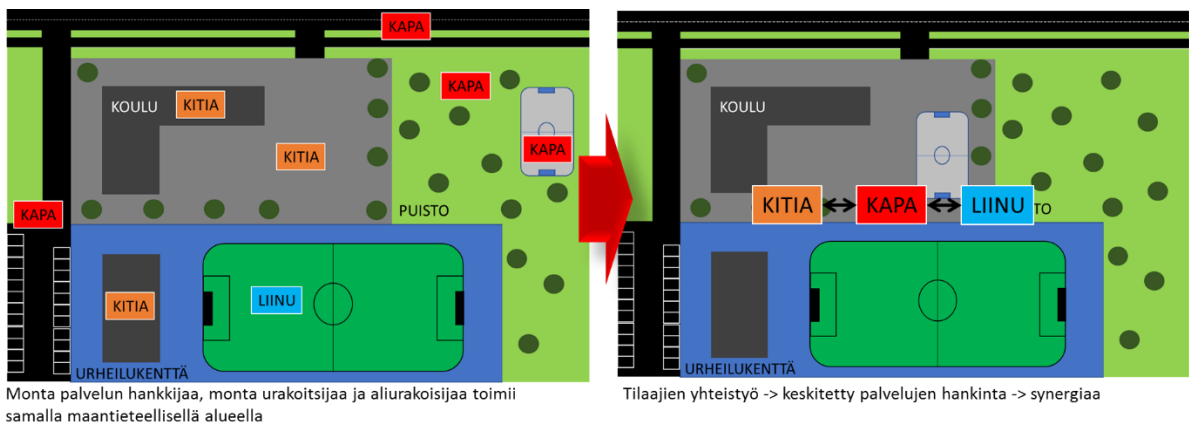
YHTEENVETO

Kyseessä on hyvin pieni kokonaisuus, joka lähtökohtaisesti kannattaa säilyttää yhtenä kokonaisuutena samassa paikassa. Vaihtoehtojen 0+ ja 1 osalta ei toimivuuteen tule suuria muutoksia nykyiseen verrattuna. Tilaajan näkökulmasta tilanne paransi vaihtoehtoissa 2 ja 3, kun kaikki palvelut olisi saatavissa yhdestä paikasta ja vastuut selkeentyisivät. Vaihtoehto 4:ssä vastuu siirtyisi selkeämmin KiTo:lle ja prosessien toimivuus paransi.

6.4.6 Liikuntapaikkojen rakentaminen ja ylläpito

Vaihtoehdot 0+ ja 4 antavat mahdollisuuksia tilaajan keskinäisen yhteistyön kehittämiseen strategisessa ohjelmoinnissa, hankkeiden yhteensovittamisessa sekä hankintojen ja markkinoiden kehittämisessä tilaajan lisäresurssien myötä. Riskinä on ilman ylätasoa ohjausta toiminnan jatkuminen entisellään, eikä yhteistyön hedelmiä päästä korjaamaan. Yhtiön näkökulmasta uuden orastavan liiketoiminta-alueen jatkokehittäminen ottaisi taka-askeleita; onko Infralla riittävästi osaamista ja resursseja toimialan kehittämiseen? Mikä on kaupungin omistajaohjauksen tahtotila? Nykyiseen toimintamalliin tulisi muutos, joka olisi LiiNu:n kanalta ainakin alkuun heikennys. Kaupungin näkökulmasta ylätasoa yhteistyön parantuminen olisi positiivinen kehitysaskel kokonaisvaltaisempien kokonaisuuksien (kadut, muut yleiset alueet, pihat, ulkoliikuntapaikat) muodostamiselle, mikä voi tuoda myös lisää liikevaihtoa Infralle mm. kokonaisvaltaisempien alueurakoiden myötä. Samalla loppukäyttäjille tilanne selkeentyisi, kun yhdellä alueella (esimerkiksi uimarannat) toimisi vain yksi tuottaja.

Kaupungin näkökulmasta ylätasoa yhteistyön parantuminen olisi positiivinen kehitysaskel kokonaisvaltaisempien kokonaisuuksien (kadut, muut yleiset alueet, pihat, ulkoliikuntapaikat) muodostamiselle.



Kuva 9. Periaatekuva kokonaisvaltaisista alueurakoista

Vaihtoehtoissa 1,2 ja 3 Infran LiiNu:lle tarjoaman kokonaisvaltaisen rakentamisen palvelun toimivuus ja kehittämisen mahdollisuudet paransivat, kun infra saisi lisää rakentamisen hankintaosaamista. LiiNu:n näkökulmasta palvelun toimivuus siis paransi. Kunnossapidon palvelujen hankinnan ja tuottamisen osalta nykyisen kaltainen sekavan

Infran LiNu:lle tarjoaman kokonaisvaltaisen rakentamisen palvelun toimivuus ja kehittämisen mahdollisuudet paranisivat, kun infra saisi lisää rakentamisen hankintaosaamista.

tilanteen jatkumiselle riski on suuri, kun tilaajaorganisaatiosta poistuu hankintaosaamista. Ilman tilaajayhteistyötä on suuri riski monien kehittämistä vaativien asioiden (omaisuuden hallinta, tiedon hallinta, toimintatapojen yhtenäistäminen, strateginen suunnittelu) kehittämisen hidastumiselle tai kokonaan tekemättä jättämiselle.

YHTEENVETO

Vaihtoehdot 0+ ja 4 antavat mahdollisuuksia tilaajan keskinäisen yhteistyön kehittämiseen strategisessa ohjelmoinnissa, hankkeiden yhteensovittamisessa sekä hankintojen ja markkinoiden kehittämisessä tilaajan lisäresurssien myötä. Vaihtoehdoissa 1,2 ja 3 Infran LiNu:lle tarjoaman kokonaisvaltaisen rakentamisen palvelun toimivuus ja kehittämisen mahdollisuudet paranisivat, kun infra saisi lisää rakentamisen

7 RAJAPINTAVAIHTOEHTOJEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

7.1 Vaikutusten arvioinnin periaatteet

Rajapintavaihtoehtojen vaikutusten arviointi tehtiin sanallisesti kuuden eri keskeisen toiminnon osalta. Tarkasteltavat toiminnot ovat:

- Rakentaminen ja rakennuttaminen
- Katujen ja muiden yleisten alueiden kunnossapito
- Suunnittelu ja suunnitteluttaminen
- Paikkatietojen hankinta ja ylläpito
- Metsät ja virkistysalueet
- Liikuntapaikkojen rakentaminen ja kunnossapito

Jokainen toiminto arvioitiin 10 eri vaikutustekijän suhteen. Arviointi suoritettiin ensin taulukkomuodossa keskeisimmät vaikutukset ylös kirjaten. Tämän jälkeen luotuja taulukoita käytiin perusteellisemmin läpi kirjoittaen auki tarkemmat vaikutustarkastelut. Vaikutustarkastelussa käytetyt arviointitekijät olivat seuraavat:

- Ydinprosessien toimivuus
- Taloudellisuus
 - konsernitalous,
 - tilaajayksiköiden talous,
 - yhtiön talous
- Vastuiden ja velvollisuuksien selkeys ja riskienhallinta
 - Tilaaja- ja tuottajavastuut yhtiön ja kaupungin näkökulmasta,
 - asiakas- ja asukasnäkökulma,
 - päätöksentekoa koskevat vastuut ja työnjako
- Henkilöstö
- Markkinat ja veropalauma
- Seudullinen laajennettavuus

Rajapintavaihtoehtojen vaikutusten arviointi tehtiin sanallisesti kuuden eri keskeisen toiminnon osalta. Jokainen toiminto arvioitiin 10 eri vaikutustekijän suhteen.

Taulukko 8. Esimerkki vaikutustarkastelun tekemisessä käytetyistä taulukoista

VAIKUTUS: YDINPROSESSIEN TOIMIVUUS	VE0+	VE1	VE2	VE3	VE4
Rakentaminen ja rakennuttaminen	Mahdollisuus parantaa prosessin toimivuutta alkupäässä saamalla lisää resursseja tilaajatehtäviin. Myös lisäresurssit strategiseen suunnitteluun ja ohjelmointiin tuovat hyötyjä.	Uhkana toimivuudelle on resurssi- ja substanssivaje prosessin yläpään tehtävissä.	Uhkana toimivuudelle on resurssi- ja substanssivaje prosessin alkupään tehtävissä. Myös syntyvä rajapinta kt-suunnittelun siirtymistä infraan uhkaa prosessin toimivuutta ja saavutettuja hyötyjä.	Uhkana toimivuudelle on resurssi- ja substanssivaje prosessin alkupään tehtävissä. Isoja uhkakuvia omaisuuden ja palvelutason kannalta.	Mahdollisuus parantaa prosessin toimivuutta alkupäässä saamalla lisää resursseja tilaajatehtäviin. Myös lisäresurssit strategiseen suunnitteluun ja ohjelmointiin tuovat hyötyjä.
Kunnossapito	Lisäresurssit kp-hankintoihin, suunnitteluun, ohjelmointiin ja valvontaan mahdollistavat prosessin paremman hallinnan.	Osaaminen ja tieto menevät pitkälti yhtiöön. Miten varmistetaan riittävä substanssi prosessin yläpään tehtävissä. KP-toimintojen kehittämisen kohtalo?	Osaaminen ja tieto menevät pitkälti yhtiöön. Miten varmistetaan riittävä substanssi prosessin yläpään tehtävissä. KP-toimintojen kehittämisen kohtalo?	Isona uhkana koko prosessin toimivuudelle on yhtiön määräävä asema palvelutason määrittämisessä. Miten turvataan kaupungin intressit? Riittääkö substanssi omistajajoukossa?	Lisäresurssit kp-hankintoihin, suunnitteluun, ohjelmointiin ja valvontaan mahdollistavat prosessin paremman hallinnan.
Suunnittelu ja suunnitteluttaminen	Lisää tietoa suunnittelun ja suunnitteluttamisen tueksi parantaa prosessia.	Uhkana on yhteistyön ja tiedon välityksen ongelmat ja vähäisemmät resurssit tilaajalla suunnittelun tukena.	Prosessin alapää toimisi paremmin, mutta kertaluokaltaan suurempia ongelmia odotettavissa prosessin yläpään.	Prosessin alapää toimisi paremmin, mutta kertaluokaltaan suurempia ongelmia odotettavissa prosessin yläpään.	Lähtökohtana on riittävien resurssien järjestäminen oikeisiin suunnittelun tehtäviin, että koko prosessi saadaan toimimaan optimaalisesti ja vältytään pullonkauloilta.
Paikkatietojen hankinta ja ylläpito	Koko prosessin näkökulmasta (paikkatietojen käyttö toiminnan ohjauksessa) vaikutus järjestelyillä on vähäinen. Prosessin alapäässä yhteistyö hankaloituu.	Koko prosessin näkökulmasta (paikkatietojen käyttö toiminnan ohjauksessa) vaikutus järjestelyillä on vähäinen. Prosessin alapäässä saatavissa synergioita.	Koko prosessin näkökulmasta (paikkatietojen käyttö toiminnan ohjauksessa) vaikutus järjestelyillä on vähäinen. Prosessin alapäässä saatavissa synergioita.	Koko prosessin näkökulmasta (paikkatietojen käyttö toiminnan ohjauksessa) vaikutus järjestelyillä on vähäinen. Prosessin alapäässä saatavissa synergioita.	Jos kaupunkiympäristön prosessia päästään aidosti johtamaan tiedolla, on vaihtoehdolla suuri vaikutus ydinprosessien toimivuuteen.
Metsät ja retkeilyalueet	Koko prosessin näkökulmasta vaikutus järjestelyillä on vähäinen. Uhkana toimivuudelle on nykyinen resurssi- ja substanssivaje prosessin yläpään tehtävissä.	Koko prosessin näkökulmasta vaikutus järjestelyillä on vähäinen. Uhkana toimivuudelle on nykyinen resurssi- ja substanssivaje prosessin yläpään tehtävissä.	Tiedon, osaamisen sekä yhteistyön hajauttaminen on uhka koko prosessin yläpäässä. Tuotannollisista näkökulmista vaikutus on positiivinen.	Prosessi mahdollisesti selkeytyisi siirtymällä kokonaisuudessaan yhtiöön. Tuotannollisista näkökulmista vaikutus on positiivinen.	Lisäresurssit tilaajatehtäviin parantavat prosessin toimivuutta ja hallintaa.
Liikuntapaikkojen rakentaminen ja kunnossapito	Paremmat mahdollisuudet kokonaisuuden hallintaan. Rak. ja kp:n hankinnan keskittäminen Kapaan > Toimintatapojen yhtenäistäminen ja synergiat.	Tiedon, osaamisen sekä yhteistyön hajauttaminen on uhka koko prosessin kannalta. Tuotannollisista näkökulmista vaikutus positiivinen.	Tiedon, osaamisen sekä yhteistyön hajauttaminen on uhka koko prosessin kannalta. Tuotannollisista näkökulmista vaikutus positiivinen.	Tiedon, osaamisen sekä yhteistyön hajauttaminen on uhka koko prosessin kannalta. Tuotannollisista näkökulmista vaikutus positiivinen.	Prosessin lähtökohdista organisoituminen lisää yhteistyötä, yhdistää käytäntöjä ja tuo synergiaa koko prosessille.

7.2 Vaikutukset ydinprosessien toimivuuteen

ARVIOINNIN PERUSTEET

Vaikutuksille ydinprosessien toimivuuteen tarkoitetaan kaupungin strategian tavoitteiden jalkauttamista käytäntöön, eli kaupungin ja veronmaksajien edun valvontaa. Kaupunkiympäristön palvelualue vastaa prosessista, joka luo toiminta-alustan elinvoiman ja kilpailukyvyyn sekä hyvinvoinnin palvelualueiden prosesseille. Vaihtoehtojen vaikutuksille kaupunkiympäristön prosessiin on siis merkittäviä vaikutuksia koko kaupunkikonsernin kannalta.

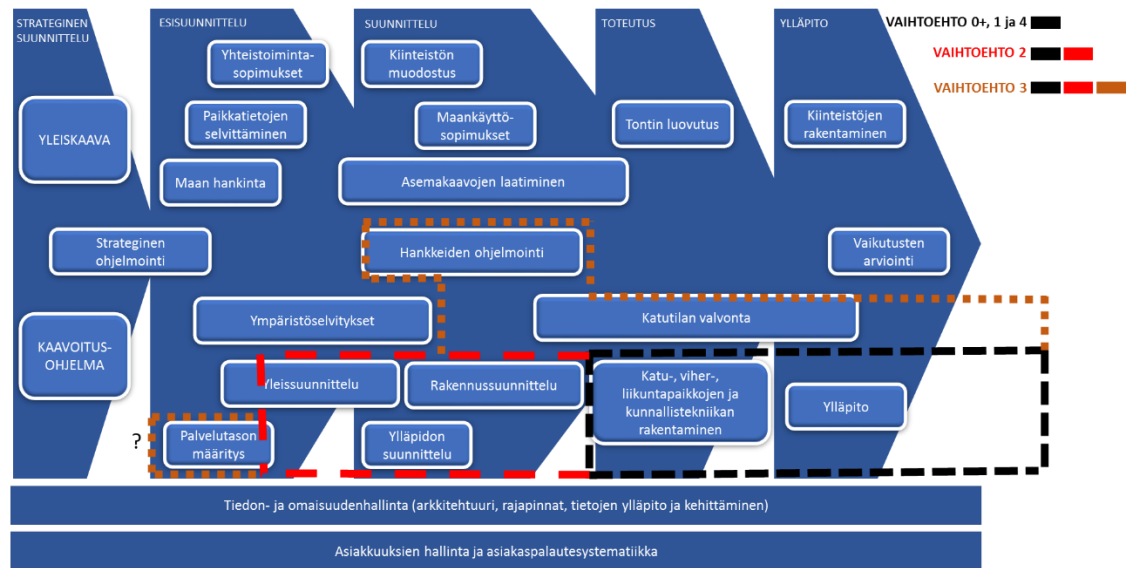
Vaihtoehtojen arvioitaessa on vaikutuksia käyty läpi kahdella eri tasolla. Ensin on arvioitu vaikutusta osaprosessiin, kuten esimerkiksi katujen ja muiden yleisten alueiden kunnossapitoon. Seuraavaksi on tarkasteltu laajempaa mittakaavaa ja vaihtoehdon vaikutusta koko kaupunkiympäristön prosessiin. Miten osaprosessin toimivuus vaikuttaa koko kaupungin ja veronmaksajien etuihin? Vaikutusarvioinnissa on painotettu enemmän asukkaiden terveyteen ja hyvinvointiin sekä veto- ja pitovoimaa edistävän kaupunkiympäristön toteuttamista kuin yksittäisiä toimintokohtaisia osaprosesseja.

ARVIOINNIN TULOKSET

Tampereen Infra perustettava yhtiön ydintoiminta (rakentaminen, kunnossapito, paikkatiedon hankinta ja ylläpito) ja osaaminen kuuluu kaupunkiympäristön prosessin

Vaikutusarvioinnissa on painotettu asukkaiden terveyteen ja hyvinvointiin sekä veto- ja pitovoimaa edistävän kaupunkiympäristön toteuttamista.

loppupäähän. Vaihtoehdossa 1,2 ja 3 yhtiön toimialueen rajapintaa siirretään ylemmäs prosessia, jolloin huomioitavia vaikutussuhteita muuhun kaupungin toimintaan tulee enemmän.



Kuva 10. Vaihtoehtojen rajapinnat kaupunkiympäristön prosessissa.

Vaihtoehto 0+ ja etenkin vaihtoehto 4 antavat hyvät lähtökohdat kaupunkiympäristön prosessin kehittämiseksi. Myös vaihtoehdossa 1 rajapinta prosessin näkökulmasta säilyy toimivana, jos tilaajan puolella säilyy riittävä resurssi ja substanssiosaaminen ohjelmointiin, sopimusohjaukseen, toimialan sekä eri tilaajatahojen yhteistyön kehittämiseen. Tilaajalla tulee säilyä siis aito mahdollisuus keskittyä oikeisiin asioihin. Vaihtoehtoon 4 lähtökohdaksi on koko kaupunkiympäristön palvelualueen organisaation osamistarpeiden määrittäminen prosessin lähtökohdista ja henkilöiden sijoittamisen tehtäviin sen mukaisesti. Vaihtoehdossa 1 infran hankintojen, rakentamisen ja kunnossapidon osaprosessien toimivuus selkiintyi.

Vaihtoehdot 2 ja 3 sisältävät isoja riskejä saavutettujen prosessihyötyjen menettämiselle, kun rajapintoja eri osaprosesseihin syntyy tilaajan ja yhtiön välille enemmän.

Vahvan yhtiön vaihtoehdossa (**vaihtoehdot 1,2 ja 3**) prosessin kuntoon laittaminen on myös mahdollista, mutta vaatii selkeää roolitusta sekä riittävästi osaavaa resurssia tilaajan puolella. Mitä enemmän osaamista siirretään yhtiöön, sen suurempi riski on prosessin ongelmien jatkumiselle sekä niiden kumuloitumiselle kasvavina kustannuksina tuotannon tehtävissä.

Vaihtoehdot 2 ja 3 sisältävätkin isoja riskejä saavutettujen prosessihyötyjen menettämiselle, kun rajapintoja eri osaprosesseihin syntyy tilaajan ja yhtiön välille enemmän. Kunnallistekniikan suunnittelun sijoittamisella muun suunnittelun (2011 ja 2017 tehdyt siirrot) yhteyteen on tuonut synergioita koko prosessille. Siirto takaisin hyödyttäisi prosessin loppupään toimivuutta, mutta aiheuttaisi alkupäähän ja koko kaupungin edun kannalta haittoja.

Asiakassystematiikan sekä paikkatietojen hyödyntäminen koko kaupunkikonsernin prosesseissa vaatii systemaattista ja suunnitelmallista kehitystyötä. Tällä hetkellä

tiedonhallinnan tilanne on hyvin sekava, eikä tiedolla päästä johtamaan prosesseja. Tieto hukkuu ja tehdyistä investoinneista ei saada ulosmitattua niiden potentiaalia. Manuaalista ja turhaa työtä tehdään aivan liian paljon. Näillä tärkeillä prosessien tukitoiminnoilla on merkittävä rooli myös eri vaihtoehtojen toimivuuteen. Vahvan yhtiön toimivuus koko kaupungin edun kannalta edellyttää tiedolla johtamista ja ohjausta. Ilman selkeää roolitusta tiedon (sis. paikkatiedon ja omaisuuden hallinnan) ja asiakkuuksien hallinnan suhteen riskit tiedon välittymiselle sekä hyödyntämiselle kasvavat, mitä enemmän toimintoja siirretään yhtiöön. Eli löyhällä tiedonhallinnan arkkitehtuurilla vahvan yhtiön perustaminen on riski, jonka minimoimiseksi tulisi tehdä pikaisesti kehitystyötä.

Ilman selkeää roolitusta tiedon (sis. paikkatiedon ja omaisuuden hallinnan) ja asiakkuuksien hallinnan suhteen riskit tiedon välittymiselle sekä hyödyntämiselle kasvavat.

Taulukko 9. Yhteenveto vaikutuksista ydinprosesseihin vaihtoehtojen

	VE 0+	VE 1	VE 2	VE 3	VE 4
Koko kaupungin näkökulma	+	0	--	--	++
Osaprosessin näkökulma	0	+	+	+	0

YHTEENVETO

Ydinprosessien toimivuuden kannalta vaihtoehto 4 olisi paras. Vaihtoehto 0+ on myös ydinprosessien kannalta hyvä vaihtoehto. Lisäksi vaihtoehto 1 voi toimia, mikäli tilaajan ja yhtiön välinen roolitus on selkeä ja tilaajalla on riittävät resurssit ja substanssi. Vaihtoehdot 2 ja 3 lisäävät rajapintoja yhtiön ja ydinprosessien välillä, mikä on merkittävä riski koko kaupungin edun kannalta.

7.3 Vaikutukset taloudellisuuteen

ARVIOINNIN PERUSTEET

Vaihtoehtojen taloudellisuutta on arvioitu kolmen eri näkökulman kautta:

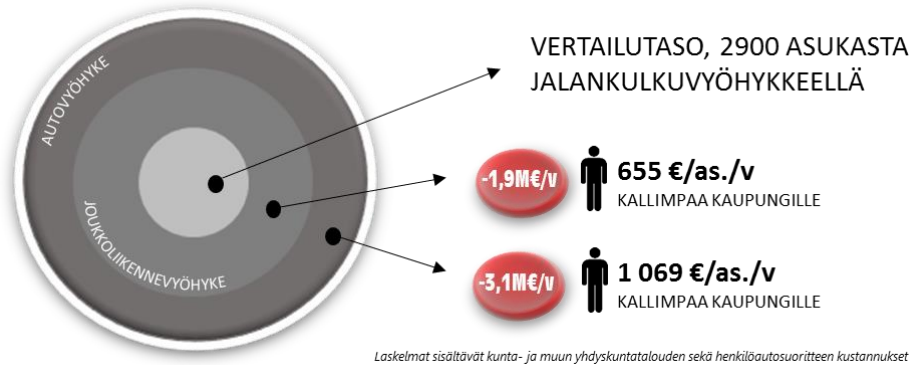
- 1) Kaupunkikonsernin talous
- 2) Tilaajayksiköiden talous
- 3) Yhtiön talous

Maanhankinnan, maankäytön, palveluverkon ja liikenteen vaikutusten arvioinnilla voidaan strategisen suunnittelun yhteydessä saada huomattavia säästöjä aikaan rakentamisessa ja kunnossapidossa

Kaupunkikonsernin taloudellisuuden vaikutusten arvioinnissa on huomioitu kaksi tasoa; välittömät ja välilliset konsernitalouden vaikutukset. Välillisillä vaikutuksilla (mm. asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin, omaisuuden / korjausvelan hallinnan sekä elinvoimaisuuden edistäminen) on konsernitalouteen suuria ja pitkäaikaisia

vaikutuksia. Kaupunkiympäristön prosessin suurimmat taloudelliset vaikutukset on näin saavutettavissa prosessin alkupäähän kohdistuvilla toiminnoilla.

Esimerkiksi maanhankinnan, maankäytön, palveluverkon ja liikenteen vaikutusten arvioinnilla voidaan strategisen suunnittelun yhteydessä saada huomattavia säästöjä aikaan rakentamisessa ja kunnossapidossa. Tehtyjen selvityksien mukaan neitseelliseen maastoon rakennettu asuinalue on 1 069 €/as./vuosi kalliimpaa kaupungille kuin keskuksen läheisyyteen olemassa olevan palvelu- ja liikenneverkon yhteyteen täydennysrakentaminen.¹¹



Kuva 11. Uuden asuinalueen sijoittamisen yhteiskuntataloudelliset vaikutukset

Merkittävää on myös huomioida kaupunkiympäristön välilliset vaikutukset kaupunkilaisten terveyteen ja hyvinvointiin. Suomalaisia vaivaava uusi kansatauti liikkumattomuus aiheuttaa asukasta kohden noin 640 € vuotuiset lisäkustannukset¹². Tehokain kaupunkilaisten terveyttä ja hyvinvointia edistävä yksittäinen toimenpide on jalankulku- ja pyöräteiden kunnossapitotason nosto. Arkiliikunnan edistämisessä on kaupunkiympäristön suunnittelussa ja toteutuksessa keskeinen rooli.

Merkittävää on myös huomioida kaupunkiympäristön välilliset vaikutukset kaupunkilaisten terveyteen ja hyvinvointiin.

Lasten ja nuorten syrjäytyminen on myös äärimmäisen kallista (noin 20 000 €/vuosi/nuori), mikä on monien osatekijöiden summa¹³. Oman osansa syrjäytymisen ehkäisyssä on asuinympäristöjen ja lähipalvelujen muokkaaminen nykyistä sosiaalisempaan suuntaan. Esimerkiksi lähiliikuntaverkolla, sen kunnossapidon tasolla ja lähiliikunnan ohjauspalveluilla on tässä merkittävä rooli.

Yhtiön kehittyminen seudulliseksi toimijaksi toisi hyötyjä konsernitaloudelle. Toislaiseksi valmius seudullisiin infra-alan palveluihin ei ole kovin korkea. Näiden hyötyjen toteutuminen vaatii pidempää kehitysaikajaksoa. Prosessin loppupäähän, osaprosesseihin kohdistuvat suorat vaikutukset ovat kertaluokaltaan pienempiä taloudellisia vaikutuksia, joskin nopeammin saavutettavissa. Infra-alalla palveluiden hankinnan asiakirjat ja käytännöt ovat hyvin kirjavat, millä on suoria kustannuksia nostavia vaikutuksia.

¹¹ Bikenomics, pyöräilyn talousvaikutukset päätöksenteon tueksi, 2015

¹² UKK-instituutti

¹³ Sitra

Toimintatapojen ja asiakirjojen yhtenäistämiseen mahdollistavat vaihtoehdot tuovat suoria taloudellisia hyötyjä niin tilaajayksiköille kuin myös koko konsernille.

Mikäli markkinat eivät kehity, eikä niitä aktiivisesti kehitetä, on se taloudellisesti huono asia sekä konsernille että tilaajayksiköille myös pidemmällä aikavälillä.

Markkinoiden kehittyminen ja terve hintakilpailu on niin konsernin kuin tilaajayksiköidenkin taloudellinen etu. Markkinoiden kehittäminen on yksi kaupungin tärkeistä ydintehtävistä. Mikäli markkinat eivät kehity, eikä niitä aktiivisesti kehitetä, on se taloudellisesti huono asia sekä konsernille että tilaajayksiköille myös pidemmällä aika-

välillä. Kaupungin strategiassa on tavoitteena saada toimialalle paikallisia innovatiivisia toimijoita, jotka voivat kehittyä sekä vallata jatkossa markkinoita Tampereen ulkopuolelta ja tuoda näin verohyötyjä kaupungille. Tilaajayksiköille toimivat markkinat näkyvät hintojen kurissa pysymisenä.

Tilaajayksiköiden talouteen kohdistuu vaihtoehdoissa suoria taloudellisia vaikutuksia osaamisen kehittämisen sekä resurssien muutosten myötä. Digitalisaation vaatima muutostarve osaamiselle on suuri joka tapauksessa vaihtoehdosta riippumatta. Muutos vaatii ennen kaikkea johtajuutta, eikä ole tiukasti sidoksissa rajapintavaihtoehtoihin.

Yhtiön perustamisen tavoitteena on tuottaa kaupungille rakentamisen, kunnossapidon ja näitä tukevan paikkatiedon palveluita kustannustehokkaasti sekä kehittyä yhtiönä suotuisaan suuntaan tuoden kaupungille tuloja. Yhtiön taloudellisuuden kannalta keskeisenä vaikutustarkastelun tekijänä onkin yhtiön elinkelpoisuus sekä mahdollisuus kehittää ja kehittyä. Yhtiön elinkelpoisuuteen ja taloudellisesti tehokkaaksi toimijaksi kehittymiseen vaikuttavat oleellisesti omistajaohjaus, sopimusohjaus sekä ennen kaikkea johtaminen sekä osaaminen. Yhtiön kannattaa taloudellisuuden kannalta keskittyä toimintoihin, joita markkinoilta ei edullisesti saa. Esimerkiksi erikoisosaamista vaativat tehtävät voivat olla tällaisia. Ns. bulkkityöt kannattaa tehokkaasti kilpailuttaa markkinoilla. Myös kiinteiden kustannusten minimoinnilla esimerkiksi tilakustannuksien osalta, on suuri merkitys yhtiön taloudelle. Esillä ollut uuden varikon rakentaminen kannattaa ottaa tarkkaan syyniin taloudellisuuden näkökulmasta.

ARVIOINNIN TULOKSET

Karkeasti esitettynä merkittävimmät taloudelliset vaikutukset saavutetaan seuraavasti:

1) Ylätason taloudelliset vaikutukset

- Strateginen suunnittelu ja ohjelmointi, kokonaisvaltaiset vaikutustarkastelut tiedon avulla, hankkeiden yhteen sovittaminen -> kestävien ja kaupungin strategioita jalkauttavat toimenpiteet -> suurimmat konsernitason taloudelliset vaikutukset.

2) Keskitason taloudelliset vaikutukset

- Kyky hankkia ja kehittää palveluita kaupungin kokonaisedun mukaisesti -> suurin suora taloudellinen vaikutus lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

3) Alatason taloudelliset vaikutukset

- Tehokas alihankinta. Yhtiö keskittyy ydintoimintaan ja hankkii tehokkaasti alihankintana palveluja -> merkittävin yhtiötason taloudellinen vaikutus.

Vaihtoehto 0+ mahdollistaa ylätason taloudellisten vaikutusten kotiuttamisen. Se tosin edellyttää prosessien kuntoon laittamista ja sen edellyttämiä kehittämispanostuksia mm. tiedonhallinnan saralla. Konsernin ja tilaajayksikön talouden kannalta markkinoiden kehittäminen tuo taloudellisia hyötyjä.

Vaihtoehto 0+ antaa mahdollisuuksia sekä ylä- että keskitason mukaisen taloudellisten säästöjen aikaan saamiselle. Yhtiön kannalta sen edellytykset seudullisena toimijana heikkenevät.

Markkinoiden kehittämisen rinnalla hankintaosaamisen, hankinta-asiakirjojen ja toimintatapojen yhtenäistäminen tuo onnistuessaan säästöjä tilaajayksiköille. Riskinä vaihtoehdossa on se, että tilaajan tehtävät ovat jo nyt moninaiset ja riittääkö osaaminen, resurssit (henkilö, talous) sekä fokus oikeiden asioiden kehittämiseksi? Osataanko

muutos kohti digitaalisia palveluja ja tiedon hyödyntäminen prosessissa johtaa määrätietoisesti? Tilaajayksikköön siirtyy vaihtoehdossa resursseja, mikä kasvattaa palkkakustannuksia tilaajayksikössä ja pienentää yhtiössä; konsernitasolla muutosta ei tule. Yhtiön talouden kannalta liikevaihto pienenee kilpailuttamisen lisääntymisen myötä. Toisaalta parantunut tilaajayhteistyö voi kasvattaa yhtiön liikevaihtoa mm. kokonaisvaltaisempien kunnossapidon palvelujen hankintana. Yhtiön kehittyminen taloudellisesti oikeaan suuntaan edellyttää selkeää toimintakenttää sekä rajauksen edellyttävää uutta osaamista. Seudullisen laajenemisen kannalta vaihtoehto ei ole yhtiölle edullisin, vaikka tiukemmin rajattuna yhtiönä se voi olla edelleen taloudellisesti toimintakykyinen ja kehittyvä.

Vaihtoehdossa 1 tilaajan hankintaosaajia siirtyy yhtiöön, mikä lisää yhtiön osaamista sekä myös palkkakuluja. Tilaajan hankinta- ja substanssiosaaminen uhkaa jäädä ohueksi. Tilaajan osaamista ja resursseja tu-

Vaihtoehto 1 voi hyvin valmisteluna, toteutettuna, ohjattuna ja johdettuna tuoda säästöjä kaikilla talousvaikutusten tasoilla.

lusi vahvistaa riittävän ylätason taloudellisten vaikutusten mahdollistamiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa tilaajan osaamisen vahvistamista joko sisäisin järjestelyin tai rekrytoinneilla. Rakentamisen ja kunnossapidon operatiivisen hankintavastuun siirtymässä yhtiöön tilaajalla on mahdollisuus keskittyä prosessin kehittämiseen ja sopimusohjaukseen. Oikealla työnjaolla ja henkilövalinnoilla vaihtoehdossa on potentiaalia saavuttaa taloudellisia hyötyjä kaikilla tasoilla. Yhtiön puolella hankintatapojen ja -asiakirjojen kehittäminen koko kaupunkikonsernin laajuiseksi edellyttää yhtiössä näkemyksellistä ja asiakkaan tarpeista lähtevää jämakkaa johtamista sekä hyvää yhteistyötä tilaajatahojen kanssa. Infran rakentamisen ja kunnossapidon prosesseissa osaamisen keskittäminen tuo varmasti taloudellisia hyötyjä, mutta mittakaavaltaan ne jäävät ylätason potentiaalisia kustannushyötyjä pienemmäksi. Riskinä vaihtoehdossa on se, että kehittyvätkö palvelujen hankinnat, toimintatapojen yhtenäistäminen ja markkinoiden kehittäminen yhtiön sisällä. Yhtiön osaamisen vankistuminen rakentamisessa, kunnossapidossa ja paikkatietojen hankinnassa sekä ylläpidossa tekevät siitä seudullisesti potentiaalisemman kumppanin, mikä mahdollistaa paremmin yhtiön toiminnan laajenemisen. Kysymykseksi jää, miten kaupungin tilaajien sisäinen yhteistyö palvelujen hankintojen kehittämisessä etenee ja onko yhden rakennuttajan malli konsernin eri liikelaitosten ja yhtiöiden välillä toimiva ratkaisu. Jääkö konsernin alaisuuteen riittävästi osaamista toimia rakentamisen, kunnossapidon ja paikkatiedon toimina ohjaavana tahona?

Vaihtoehto 2 aiheuttaa prosessiongelmiä, jotka kumuloituvat kustannuksina myös tuotannossa.

Vaihtoehdossa 2 kunnallistekniikan suunnittelu siirtyy yhtiöön. Siirto vähentää edelleen tilaajayksikön palkkakuluja ja lisää niitä yhtiössä. Suunnittelutoimintoja varten yhtiössä tulee investoida ohjelmistoon ja laitteisiin sekä niiden kehittämiseen. Yhtiön

asema kokonaisvaltaisempina toimijana paranee, mikä lisää sen vetovoimaa seudullisena toimijana. Yhtiön kasvumahdollisuudet paranevat. Rakentamisen ja suunnittelun sijainti samassa talossa hyödyttää sisäistä prosessia, mutta tilaajayksikön sekä konsernitalouden näkökulmasta siirto aiheuttaa suoria kuluja ja ennen kaikkea välillisiä kustannuksia prosessin ongelmien myötä.

Vaihtoehdossa 3 koko kadunpidon tehtävä siirtyisi sopimusrajapinnan kautta yhtiöön. Katutilan valvonnan tehtävät pidettäisiin kuitenkin tilaajan organisaatiossa. Yhtiön talouden kannalta sen liikevaihto kasvaisi huomattavasti investointien ja kunnossapidon määrärahojen kulkiessa yhtiön kautta. Tä-

Vaihtoehto 3 sisältää monia taloudellisia riskejä, joita syntyy mm. yhtiön ja kaupunkiympäristön prosessin lukuisista rajapinnoista.

hän liittyy myös vaihtoehdon suurimmat taloudelliset riskit. Yhtiön rajapintojen lisääntyessä kaupunkiympäristön prosessin kanssa on suuri riski ylätason taloudellisten hyötyjen saavuttamatta jääminen. Prosessin ongelmat kumuloituvat tuotannon ongelmiksi, mikä aiheuttaa turhia kustannuksia. Ilman toimivaa omistaja- ja sopimusohjausta periaatteessa yhtiö voi määritellä tuotannon kohteet yhtiön talouden kannalta sopivimmalla tavalla. Isona riskinä on myös tilaajan resurssit ja substanssiosaaminen sopimusohjauksessa ja yhteistyössä yhtiön kanssa. Yhtiö hallitsee Tampereen kaupungin infra-alan markkinoita ja sen intresseissä ei ole markkinoiden kehittäminen Tampereen kaupungin strategioiden mukaisesti. Yhtiö voi olla hyvä asiakas alihankkijoille, mutta paikallisten toimijoiden kehittymisen mahdollisuudet kokonaisvaltaisemmiksi infra-alan osaajiksi heikentyy vaihtoehdon myötä. Riittävän tiedon välittämisen kaupunkiympäristön prosessin eri vaiheiden hyödynnettäväksi nousee myös keskeiseksi kysymykseksi.

Vaihtoehto 4 edellyttää suurta muutosta ja kehittämispanostuksia sekä tilaajaorganisaatioissa että yhtiössä. Valmius tämän tasoiseen muutokseen edellyttää todella vahvaa johtamista ja selkeää visiota vaihtoehdon hyödyllisyydestä. Prosessin kuntoon lait-

Vaihtoehto 4 toteutuessaan toisi suurimmat taloussäästöt pitkällä aikajänteellä. Muutos on suuri ja vaatisi aikaa ja panostusta kehittämiseen.

taminen ja sen mukaisesti henkilöiden sijoittaminen osaamisperusteisesti toisi pitkällä aikavälillä huomattavimmat taloudelliset säästöt vaihtoehdoista sekä konsernitasolla että tilaajayksiköille. Yhtiön talouden kannalta vaihtoehto tarkoittaisi tiukasti rajattua yhtiötä, joka toimisi omistajapolitiikan linjausten mukaisesti. Tämä heikentäisi yhtiön asemaa myös seudullisena toimijana.

Taulukko 10. Yhteenveto taloudellisista vaikutuksista vaihtoehdittain

	VE 0+	VE 1	VE 2	VE 3	VE 4
Konsernin talous	+	-/+	-	--	++
Tilaaajayksiköiden talous	+	-/+	-	--	+
Yhtiön talous	-	+	++	++	-

YHTEENVETO

Vahvat yhtiön vaihtoehdot (1,2 ja 3) parantavat yhtiön taloudellisuutta ja mahdollisuuksia seudulliseen laajentumiseen. Tilaaajan osaamista painottavat vaihtoehdot (0+ ja 4) antavat mahdollisuuden suurien kustannussäästöjen aikaan saamiselle pidemmällä aikavälillä.

7.4 Vaikutukset vastuiden ja velvollisuuksien selkeyteen sekä riskienhallintaan**ARVIOINNIN PERUSTEET**

Vaihtoehtojen vastuita arvioitiin seuraavan kolmen eri näkökulman kautta:

- 1) Tilaaaja- ja tuottajavastuut kaupungin ja yhtiön näkökulmasta
- 2) Asiakas- ja asukasnäkökulma
- 3) Päätöksentekoa koskevat vastuut ja työnjako

Tilaaaja- ja tuottajavastuiden osalta nykyinen tilanne on saanut kritiikkiä keinotekoisuudesta ja vallitsevista epäselvyyksistä. Vastuut ja velvollisuudet ovat tilaaajan ja tuottajan välillä epäselvät ja Infra liikelaitosta on pidetty eräänlaisena tilaaajan jatkeena. Toisaalta Infran joustavuutta on pidetty sen vahvuutena mm. puutteellisilla suunnitelmissa rakentamisessa tai liikuntapaikkojen kokonaisvaltaisen palvelun tarjoamisessa. Infran liiketoiminta muodostuu useista pienistä projekteista, joka on omalta osaltaan aiheuttanut epäselvyyttä vastuihin ja velvollisuuksiin.

Haastatteluissa esitettiin monen haastatellun toimesta tilanteen normalisoitumista ennen uusien, organisaatioihin vaikuttavien päätöksien tekemistä.

Sekä palvelualueen yksiköt että Infra tilaavat molemmat paljon palveluja. Usein kiihkeässä, ylikuumentuneessakin markkinatilanteessa käytetään paljon samoja urakoitsijoita, mikä on luonut sekaannuksia ja viivästyksiä palvelujen tuottamisessa. Urakoitsijoiden alistussuhteet eivät aina mene kaupungin edun mukaisesti, mikä on aiheuttanut aikataulujen venymisiä ja turhia kustannuksia.

Oman mausteensa tilanteeseen on tuonut suuret hankkeet, joista etenkin Tampereen Ratikka on vaikuttanut paljon sekä tilaaajan että tuottajan ajankäyttöön. Haastatteluissa esitettiin monen haastatellun toimesta tilanteen normalisoitumista ennen uusien organisaatioihin vaikuttavien päätöksien tekemistä. Vaikutustarkasteluissa on

tarkasteltu tilaaja- ja tuottajavastuiden tilanteen selkeyttä kaupungin, yhtiön ja markkinoiden näkökulmasta.

Asiakas- ja asukasnäkökulmassa on arvioinnissa tarkasteltu, miten selkeänä vastuut ja velvollisuudet näyttäytyvät asiakkaille sekä loppukäyttäjille eli asukkaille. Keneen asiakas ottaa yhteyttä esimerkiksi hätätilanteessa tai korvausvaatimustapauksissa? Asiakaspalautesystematiikan kehittäminen eri vaihtoehtoisissa on kenties tärkein vaikutusten arvioinnin tekijä. Miten asiakkaiden palaute saavuttaa oikean osoitteen ja miten palaute huomioidaan toimenpiteinä tai esimerkiksi toiminnan ohjauksessa?

Päätöksentekoa koskevia vastuita ja työnjakoa on arvioitu niiden haasteellisuuden ja selkeyden näkökulmista. Inhouse -yhtiön ohjaus ja kehittäminen vaatii paljon yhtiön johdolta sekä omistajaohjaukselta vaihtoehdosta riippumatta. Yhtiöltä edellytetään

Yhtiöltä edellytetään fiksua johtamista, selkeää omistajaohjaamista sekä sitä, että yhtiön tuotantotapa on ostaa eikä tuottaa itse.

fiksua johtamista, selkeää omistajaohjaamista sekä sitä, että yhtiön tuotantotapa on ostaa eikä tuottaa itse. Omistajaohjauksella voidaan tarvittaessa hankaloittaa yhtiön toimintaa ja heikentää sen asemaa markkinoilla. Yhtiön toiminnan keskiöön nousee, kuinka saada uusia osakkaita mukaan ja muita asiakkaita ulos palveluiden suorahankintamahdollisuuden säilyttämiseksi. Tällöin toiminnan laatu tai vastaavuus asiakkaan tarpeisiin voi jäädä toiselle sijalle, jolloin omistaja- ja sopimusohjauksen merkitys kasvaa.

Lisäksi kaupungin edun valvominen päätöksenteossa ja sen valmistelussa nousi keskeiseksi asiaksi arvioinnissa. Kaikki vaihtoehdot ovat sopimusperusteisia vaihtoehtoja, joissa yhtiön kanssa tehdään sopimuksia palvelujen tuottamisesta. Tällöin tarkastelussa nousee tilaajan organisaatioon jäävän resurssien rooli ja osaamisen taso.

ARVIOINNIN TULOKSET

Kaikissa vaihtoehtoisissa yhtiön perustamisen tuo lähtökohtaisesti selkeyttä vastuisiin ja velvollisuuksiin nykytilanteeseen nähden. Tilaajan ja tuottajan väliset vastuut ja velvollisuudet kulmineituvat sopimusrajapintaan. Päätöksenteon vastuihin ja työnjaokoon vaikuttavat oleellisesti tilaajapuolen osaamisen taso, kuten myös riskien hallintaan.

Vaihtoehdossa 0+ tilaajan vastuu hankinnoista ja niiden kehittämisestä (hankintojen yhteistyö, menetelmien ja asiakirjojen yhtenäistäminen, markkinoiden kehittäminen) kasvaa lisäresurssien myötä. Yhtiön vastuut ja velvollisuudet sovitaan sopimusrajapinnassa, jonka noudattamiseen puolin ja toisin tulee jäämäkkyyttä yhtiön

Päätöksenteon vastuissa ja työnjaossa tilaajan vahva substanssiosaaminen helpottaa omistajaohjausta sekä sopimusrajapinnan sekä yhtiölle asetettujen tavoitteiden hallintaa. Riittävä tilaajaosaaminen on myös yksi keskeisimmistä riskienhallinnan keinoista.

ollessa oman y-tunnuksen alla. Tilaajalla on riittävästi resursseja ja osaamista sopimusrajapinnan valvontaan ja yhteistyöhön. Yhtiön perustamisen myötä toimintakulttuurin tulee muuttua puolin ja toisin, mikä edellyttää vahvaa johtamisesta. Koko kaupungin rakentamisen osalta yhden rakennuttajan malli voidaan järjestää hierarkisesti järkevämmin kaupungin sisällä kuin yhtiöiden välillä.

Asiakaspalautesystematiikan kehittämiseksi vaihtoehdossa on hyvät mahdollisuudet asiakastiedon hyödyntämiselle prosessin ja sopimusohjauksessa. Päätöksenteon vastuissa ja työnjaossa tilaajan vahva substanssiosaaminen helpottaa omistajaohjausta sekä sopimusrajapinnan sekä yhtiölle asetettujen tavoitteiden hallintaa. Riittävä tilaajaosaaminen on myös yksi keskeisimmistä riskienhallinnan keinoista.

Vaihtoehdossa 1 vastuu operatiivisista hankinnoista siirtyy yhtiölle tilaajaosaamisen siirtymisen myötä. Tämä tuo selkeyttä kaupunkiympäristön palvelualueen ja yhtiön väliin vastuisiin ja velvollisuuksiin etenkin ulospäin asiakkaille ja asukkaille. Tilaaja vastaa sopimusohjauksesta ja yhtiö hankinnoista ja valvonnasta. Tilaajan rooli ja tehtävät tulee määritellä tarkasti ja varata siihen osaavia resursseja. Jäisikö peruskaupungin alaisuuteen hankkeiden yhteensovittaminen ja kaupungin edun valvominen mm. yhteishankintojen, asiakaspalautesystematiikan ja markkinoiden kehittämisessä? Omistajaohjaukselle tämä tehtävä voi olla haastavaa ilman substanssia tuntevia valmistelijoita. Substanssiosaamisen siirtyminen yhtiöön on riski, jota pitäisi pystyä tasapainottamaan tilaajaosaamisella. Ilman sitä myös päätöksenteon vastuut ja työnjako myös hankaloituvat.

Substanssiosaamisen siirtyminen yhtiöön on riski, jota pitäisi pystyä tasapainottamaan tilaajaosaamisella. Ilman sitä myös päätöksenteon vastuut ja työnjako myös hankaloituvat.

Vaihtoehdon 2 vaikutukset ovat pitkälti vaihtoehdon 1 kaltaiset. Kunnallistekniikan suunnittelijoiden siirrolla ei juurikaan ole lisävaikutuksia. Sopimusrajapintaan lisätään myös suunnittelupalvelujen hankinta yhtiöltä.

Vaihtoehdossa 3 tilaajan vastuut vähenevät, kun katutilan valvontaa lukuun ottamatta kadunpidon tehtävä siirtyy yhtiöön sopimuksella. Alkujaan siirto voi vaikuttaa selkeyttävän tehtäviä tilaajan ja tuottajan välillä, mutta vaikutus on todennäköisesti päin vastainen. Jotta prosessin vakavilta ongelmilta vältyttäisiin, tulee yhtiön olla monessa tilaajan prosessissa mukana asiantuntijana. Tarve asiantuntijatyölle tulisi pystyä määrittelemään sopimusrajapintaan tai sitten se hankintaan yksikköhintaisena palveluna. Asiakas- ja asukasnäkökulmasta vaihtoehto toisi selkeyttä, mutta asiakaspalautesystematiikan kehittäminen jäisi todennäköisesti tekemättä kaupungin edun näkökulmasta. Päätöksenteon osalta vastuu omistajaohjaukselle kasvaisi suureksi. Ilman vahvaa tilaajaosaamista riski yhtiön edun nousemiselle kaupungin edun edelle on merkittävä.

Vaihtoehdossa 4 vaikutukset ovat pitkälti samat kuin vaihtoehdossa 0+ sillä erotuksella, että henkilöitä sijoitettaisiin prosessin vaatimiin tehtäviin osaamisperusteisesti. Tilaajan vastuu painottuisi vaihtoehdossa terveyttä ja hyvinvointia edistävän kaupunkiympäristön järjestämisen tehtävien ja sitä tukevien tukitoimintojen kehittämiseen. Tuottajan vastuu rajattaisiin selvästi omistajapoliittisten linjausten mukaisesti kehittymättömille ja kehittyville markkina-alueille.

Taulukko 11. Yhteenveto vaikutuksista vastuisiin, velvollisuuksiin ja riskinhallintaan vaihtoehtojen mukaan

	VE 0+	VE 1	VE 2	VE 3	VE 4
Tilaaajan ja tuottajan vastuut	+	++	++	-	+
Asiakas- ja asukasnäkökulma	+	0	0	-	+
Päätöksenteon vastuut ja työnjako	+	0	0	--	+

YHTEENVETO

Vahva tilaaja on kaupungin edun, päätöksen teon selkeyden sekä asiakkaiden ja asukkaiden edun kannalta kannatettava kehityssuunta. Vahva yhtiö on ilman asiantuntevaa ja ammattimaista ohjausta iso riski.

7.5 Vaikutukset henkilöstöön**ARVIOINNIN PERUSTEET**

Tarkastelussa on kaksi näkökulmaa: vaikutukset henkilöstön hyvinvointiin ja jaksamiseen sekä osaavan henkilöstön pysyvyyden mahdollisuudet.

Henkilöstön vaikutusten arviointi on hankala kokonaisuus. Vaikutusten arvioinnin suunta on hyvin subjektiivinen ja mielipiteitä on monia. Tarkastelussa on huomioitu kaksi näkökulmaa: vaikutukset henkilöstön hyvinvointiin ja jaksamiseen sekä osaavan henkilöstön pysyvyyden mahdollisuudet.

Johtamisella on tutkitusti todettu olevan suuri merkitys työhyvinvointiin. Johtamisen tasoa on mahdotonta arvioida vaihtoehtojen kesken. Vähäiset resurssit, epäselvä tehtäväkuva, kiire, riittämättömyyden tunne ja vähäiset varamiesjärjestelyt heikentävät työssä viihtyvyyttä ja työhyvinvointia. Nämä tekijät vaikuttavat oleellisesti myös työn tuottavuuteen ja taloudellisuuteen. Arvioinnissa on pyritty arvioimaan vaihtoehtojen vaikutuksia edellä mainittuihin työhyvinvoinnin tekijöihin.

ARVIOINNIN TULOKSET

Vaihtoehdossa 0+ tilaaja saa kipeästi tarvitsemaansa lisäresursseja, mikä parantaa tilaajapuolen henkilöstön jaksamista ja hyvinvointia. Yhtiön puolella puskuri vähenee ja ilman selkeää tehtävien rajausta työtaakka voi käydä avainhenkilöiden osalta liian suureksi. Yhtiön puolella projektien ja työmäärän paljous sekä heikko palkkaus yksityiseen sektoriin nähden ei kannusta nuoria osaajia

Yhtiön puolella projektien ja työmäärän paljous sekä heikko palkkaus yksityiseen sektoriin nähden ei kannusta nuoria osaajia jäämään taloon.

jäämään taloon. Myös vinoutunut ikärakenne ja sen myötä syntynyt ilmapiiri ei kannusta toimintatapojen kehittämiseen ja muuttamiseen.

Vaihtoehdossa 1 osaajat siirtyvät samaan taloon. Tämä luo mahdollisuuksia yhtiön puolella paremmalle henkilöstön jaksamiselle ja hyvinvoinnille. Tilaajan puolella ilman osaavia lisäresursseja työkuorma ja vastuu voivat nosta liian suureksi mm. sopimusrajapinnan hallinnassa.

Vaihtoehdoissa 2 ja 3 vaikutukset ovat samat kuin vaihtoehdossa 1. Kunnallistekniikan suunnittelijoiden asema yhtiössä voi olla haastava ilman ammatillista tukea. Mitkä ovaat yhtiön intressit kehittää suunnittelijoiden osaamista ja työkaluja? Vahva yhtiö luo mahdollisuudet kasvuun, jolloin yhtiö voi olla myös houkuttelevampi vaihtoehto työmarkkinoilla.

Vaihtoehto 4 on todennäköisesti kovin radikaali henkilöstön näkökulmasta, koska tehtävät ja sijoituspaikat voisivat vaihdella laajemmin nykyisestä. Vaihtoehdossa ensin määriteltäisiin osaamistarpeet ja sitten poimittaisiin henkilöstöstä sopivimmat osaajat ko. tehtäviin. Pitkällä tähtäimellä jäljelle jäävä ja uusi rekrytoitava henkilöstö varmasti viihtyisivät työssään sen haastavuuden ja monipuolisuuden vuoksi.

Taulukko 12. Yhteenveto henkilöstövaikutuksista vaihtoehdoittain (tilaaja / yhtiö)

	VE 0+	VE 1	VE 2	VE 3	VE 4
Työhyvinvointi ja jaksaminen	+/-	-/+	-/+	-/+	+/-
Osaavan henkilöstön pysyvyys	+/-	0/+	0/+	0/+	++/-

YHTEENVETO

Vaihtoehdossa 0+ tilaajan henkilöstön jaksaminen paranee ja yhtiössä todennäköisesti huononee. Vaihtoehdossa 1 tilaajan keskeisten avainhenkilöiden kuorma voi nousta liian suureksi ilman vahvistuksia. Yhtiön puolella saavutettaisiin hyötyä henkilöstön jaksamiselle. Vaihtoehdoissa 2 ja 3 vahva yhtiön houkuttelevuus työpaikana vahvistuu. Vaihtoehto 4 voisi toimia pitkällä tähtäimellä hyvin, mutta muutos voi olla turhan radikaali nykyiselle henkilöstölle.

7.6 Vaikutukset markkinoihin ja veropalaumaa

ARVIOINNIN PERUSTEET

Vaikutustarkastelu on tehty kahdesta näkökulmasta. Vaikutus markkinoihin sekä vaikutukset veropalaumaan. Kaupungin yhtenä merkittävänä tehtävänä on luoda toimintamahdollisuuksia paikallisille yrityksille sekä tukea niiden kehittymistä. Infra-ala ei ole poikkeus. Ala on globaali ja suuressa murroksessa mm. ekologisen ja kestäväen kehityksen mukaisen rakentamisen sekä tiedonhallinnan (3D -mallit, koneohjaus, avoin data) näkökulmista.

Kaupungin yhtenä merkittävänä tehtävänä on luoda toimintamahdollisuuksia paikallisille yrityksille sekä tukea niiden kehittymistä.

Tampereen kaupungin edun mukaista on saada kansallisille ja kansanvälisille markkinoille infra-alan ja siihen liittyvien tukipalvelujen uusia osajia.

Paikallisten markkinoiden kehittäminen on tärkeää veropalauman näkökulmasta. Jos isot urakat karkaavat enenevässä määrin ulkopaikkakuntalaisille yrityksille, voidaan kilpailuttamisella saavutettu etu menettää veropalauman heikentymisenä.

Paikallisten markkinoiden kehittäminen on tärkeää veropalauman näkökulmasta. Jos isot urakat karkaavat enenevässä määrin ulkopaikkakuntalaisille yrityksille, voidaan kilpailuttamisella saavutettu etu menettää veropalauman heikentymisenä.

ARVIOINNIN TULOKSET

Vaihtoehdot 0+ ja 4 vahvan tilaajan vaihtoehtoina tähtäävät markkinoiden kehittämiseen ja yhtiön toiminnan selkeään rajaamiseen. Molemmissa vaihtoehdoissa markkinat kehittyvät kilpailuttamisen lisääntymisen myötä. Molemmissa vaihtoehdoissa on tärkeää selvittää markkinoiden tilanne ja laatia tarkempi ostopalvelujen kehittämisen linjaukset toiminnoittain. Tätä kautta voidaan päästä myös kehittämään paremmin paikallisia yrityksiä ja valmistamaan niitä myös muille markkinoille.

Vaihtoehdoissa 1, 2 ja 3 markkinoiden kehittäminen ei ole lähtökohtaisesti operatiivisia hankintoja tekevän yhtiön intresseissä. Jos yhtiö keskittyy tuottamisen sijasta palvelujen ostoon, on yhtiö todennäköisesti hyvä asiakas markkinoille. Paikallisten yritysten kehittyminen muille markkinoille ei ole niin todennäköistä kuin vaihtoehdoissa 0+ ja 4. Vaihtoehdossa 3 on riskinä yhtiön monopoliasema, yhtiön tuotannollisten rersurssien lisääminen sekä markkinoiden pienentyminen.

Taulukko 13. Yhteenvedo vaikutuksista markkinoihin ja veropalaumaan vaihtoehdoittain

	VE 0+	VE 1	VE 2	VE 3	VE 4
Markkinat	+	0	0	-	++
Veropalauma	+	0	0	0	+

YHTEENVETO

Vaihtoehdot 0+ ja 4 ovat markkinoiden kehittämisen kannalta parhaimmat vaihtoehdot. Paikallisten toimijoiden kehittämisen mahdollistaminen ja hankintojen suunnitelmallinen kehittäminen tuo kaupungille lisää verohyötyjä.

7.7 Vaikutukset seudullisuuteen

ARVIOINNIN PERUSTEET

Tampereen kaupunkiseudulla on monia kuntia, joiden teknisten palvelujen organisoimisen vaihtoehtojen selvittäminen on ajankohtaista. Vaikka viimeisemmän Tampereen seudun teettämän selvityksen mukaisesti yhteistyöhalukkuus on vielä

Tampereen seudun teettämän selvityksen mukaisesti yhteistyöhalukkuus on vielä vähäistä, painivat monet lähikunnat samojen ongelmien kanssa

vähäistä, painivat monet lähikunnat samojen ongelmien kanssa. Ylläpidettävä omaisuus kasvaa, määrärahat pienenevät sekä omat tuotantoresurssit vanhenevat.

Seudullisuus on perustettavan inhouse -yhtiön ainoa tapa kasvaa. Inhouse yhtiö voi tuottaa palveluja myös muille kunnille kilpailuttamatta, jos ko. kunnat ovat

osaomistajia ja heillä on edustus yhtiön hallituksessa (=todellinen määräysvalta yhtiössä).

Inhouse yhtiön mahdollisella laajentumisella seudulliseksi on omat riskit kaupunkien ja kuntien edun kannalta. Seudullinen inhouse -yhtiön intresseissä ei ole kehittää paikallisia markkinoita. Julkisten yhtiöiden markkinavaltaus ei rohkaise yksityisiä investoimaan alueelle, kun julkinen kysyntä pahimmassa tapauksessa suljetaan julkisen tuotannon monopolilla.

Vaikutustarkastelu on tehty siitä näkökulmasta, miten se edistää yhtiön seudulliseksi toimijaksi kasvamista.

Julkisten yhtiöiden markkinavaltaus ei rohkaise yksityisiä investoimaan alueelle, kun julkinen kysyntä pahimmassa tapauksessa suljetaan julkisen tuotannon monopolilla.

ARVIOINNIN TULOKSET

Vaihtoehdot 0+ ja 4 ovat yhtiön seudullisen laajenemisen kannalta huonoimmat vaihtoehdot. Yhtiön toimiessa rajatuilla toimialoilla sen houkuttelevuus muiden kuntien silmissä on todennäköisesti alempi. Vaihtoehdoissa tilaajalla on paremmat resurssit osallistua seudulliseen ja valtakunnalliseen kehitystyöhön.

Vaihtoehdot 1, 2 ja 3 sen sijaan ovat seudullisen laajenemisen kannalta houkuttelevampia. Erityisesti vaihtoehdot 2 ja 3 antavat seudulliselle kasvupotentiaalille oman lisämausteensa suunnittelupalveluilla. Tilaajan mahdollisuudet osallistua seudulliseen ja valtakunnalliseen kehitystyöhön heikkenevät.

Taulukko 14. Yhteenveto vaikutuksista seudulliseen laajentumiseen vaihtoehdoittain

	VE 0+	VE 1	VE 2	VE 3	VE 4
Seudullinen laajeneminen	-	+	++	++	--

YHTEENVETO

Vahvat yhtiön vaihtoehdot ovat houkuttelevampia vaihtoehtoja muille seudun kunnille laajemmalla palvelutarjonnallaan. Vaihtoehdot 0+ ja 4 eivät palvele niin hyvin seudullisia laajentumispyrkimyksiä, mutta parantavat tilaajan osallistumismahdollisuuksia ylikunnalliseen kehitystyöhön.

8 LISÄSELVITYKSET

Selvitystyön ohjausryhmä päätti tammi-kuun 2019 lopulla julkaistussa väliraportissa laatia rajapintaselvitystä täydentäviä lisäselvityksiä koskien vaihtoehtoja 0+ ja 1.

Näistä lisäselvityksistä on in house -yhtiötä koskeva hankintalainsäädännön tulkinta esitetty kappaleessa 2.1., tilapalvelujen organisaatiouudistuksen kokemukset kappaleessa 3.3. sekä markkinaselvitys kappaleessa 5. Muita lisäselvityksen kohteita olivat:

- Sopimusohjauksen organisointi ja sisältö
- Roolitus vaihtoehdossa 1, peilaus Tilapalvelujen malliin
- Yhden rakennuttajan asemointi kaupunkikonsernissa
- Yhtiön liikevaihto eri vaihtoehdoissa
- Henkilöstön muutosvalmennuksen järjestäminen

Lisäselvityksen tulokset on esitetty seuraavissa kappaleissa ja niiden tulokset on huomioitu loppuraportin johtopäätöksissä.

Lisäselvityksien tulokset on huomioitu loppuraportin johtopäätöksissä.

8.1 Sopimusohjauksen organisointi ja sisältö

Olennaista päätöksentekovaiheessa on selkeä tehtäväjako tilaajan ja yhtiön välillä. Sopimusohjauksen mallien ja sisältöjen määrittely tapahtuu osana muutoksen valmistelua. Tilapalvelujen organisaatiouudistuksen tuloksista oppina tulee hallintosäännöt ja vastuut käydä huolellisesti läpi ja tehdä tarvittavat päätökset. Myös sopimusohjauksen huolellinen valmistelu yhdessä tilaajan ja tuottajan kanssa luo hyvät pohjat sopimusneuvotteluille sekä varsinaiselle sopimuskaikaiselle toiminnalle.

Hallintosääntöjen ja vastuiden läpikäynti, yhdessä tehtävä sopimuksen huolellinen valmistelu sekä sopimusohjauksessa siirtyminen kohti tulos- ja vaikuttavuusperusteisuutta ovat keskeisiä tekijöitä sopimusohjauksen organisoinnissa.

Vaihtoehdosta riippumatta sopimusohjaus tulee saada käytännön tasolla toimivaksi yhtiön perustamisen myötä. Liikelaitoksen aikana sopimukset ovat olleet jo periaatteessa lähes markkinatoimijoihin kanssa solmittaviin sopimuksiin verrattavia, mutta niiden käytännön toteutus ja seuranta ovat jääneet vanhojen totuttujen toimintamallien alle.

Toinen tärkeä kehittämisen kohde sopimusohjauksessa on siirtyminen kohti tulos- ja vaikuttavuusperusteisuutta. Käytettävien laatu- ja vaikuttavuuskriteerien sekä sopimusmekanismien määrittäminen tulee aloittaa välittömästi. Sopimusohjauksen yhteensovittaminen myös omistajaohjaukseen on syytä aloittaa myös samalla. Koko prosessiin liittyy kiinteästi koko yhtiön toimintakulttuurin muutos ja henkilöstön muutosvalmennus.

Seuraavassa on esitetty pääperiaatteet sopimusohjauksen kehittämiseksi vaihtoehtotain.

- **Vaihtoehto 0+**
 - Kunnossapito: Nykyisten sopimusten kehittäminen kohti kokonaisvaltaisempia sopimusmalleja, tulos- ja vaikuttavuusperusteisuus mukaan sopimukseen.

- Allianssimallin tyyppisen yhteistyömallin rakentaminen on myös mahdollista.
 - Rakennuttaminen: Nykyisten sopimusten kehittäminen kohti kokonaisvaltaisempia sopimusmalleja, tulos- ja vaikuttavuusperusteisuus mukaan sopimukseen
 - Paikkatieto: Pääosin nykyisen sopimusmallin mukaisesti
- **Vaihtoehto 1**
- Kunnossapito: Kokonaispalvelusopimus. Kehittämiskohteina laatu- ja vaikuttavuuskriteerit (tulosperusteisuus), asiakaspalvelua koskevat vastuut, ulkovalaistuverkkoa koskevat sopimusvastuut.
 - Rakennuttaminen: Tilaajalta siirtyisi rakennuttamistehtäviä Infraan. Ulkoisten urakointikohteiden tilaaminen komissiopohjaisesti. Yhtiön omajohtoisten kohteiden tilaaminen kokonaispalveluna kiinteällä kokonaishinnalla. Kehittämiskohteita hankeohjelmointi ja seuranta, tilausten ja laskutuksen seuranta, suunnittelun ohjaus.
 - Paikkatieto: Pääosin nykyisen sopimusmallin mukaisesti

Lisäksi kunnossapidon osalta tärkeänä sopimusohjauksen kehittämiskohteena on eri palvelualueiden hallintavastuulla olevien yleisten alueiden kunnossapidon koordinaatio.

YHTEENVETO

Olennaista päätöksentekovaiheessa on selkeä tehtäväjako tilaajan ja yhtiön välillä. Hallintosäännöt ja vastuut tulee käydä läpi ennen sopimuksen solmimista. Sopimusohjausta tulee kehittää kohti tulos- ja vaikuttavuusperusteisuutta. Kiinteästi koko prosessiin liittyy koko yhtiön toimintakulttuurin muutos ja henkilöstön muutosvalmennus.

8.2 Roolitus vaihtoehtoissa 0+ ja 1

Jatkotarkasteluun valittujen vaihtoehtojen 0+ ja 1 osalta käytiin läpi tilaajatehtävät sekä henkilöstön siirrot rakennuttamisen, kunnossapidon ja paikkatiedon näkökulmista. Esitetyt arviot siirtyvien henkilöiden määrästä ovat suuntaa antavia ja täsmenntyvät lopulta organisaatiouudistuksen toimeenpanovaiheessa. Taulukossa 15 on esitetty tarkastelun tuloksena arviot henkilöstömäärien siirroista sekä vaikutuksista talouteen toiminnoittain.

Taulukko 15. Vaikutukset henkilöstösiirtoihin sekä talouteen toiminnoittain

	Vaihtoehto 0+	Vaihtoehto 1
Rakennuttaminen	<ul style="list-style-type: none"> • 8-10 henkilöä Infrasta Kapaan • Infran LV vähenisi 5-10 M€/v • Tilaus markkinoilta kasvaa + 4-9 M€/v • KaPa henkilöstömenot + 0,7-0,8 M€/v 	<ul style="list-style-type: none"> • 10-12 henkilöä KaPasta Infraan • KaPan henkilöstömenot -0,8-1,2 M€/v • Palvelualueen tilaus Infralta kasvaisi vastaavasti
Kunnossapito	<ul style="list-style-type: none"> • 2-3 henkilöä Infrasta KaPaan • Kapa henkilöstökulut + 0,15-0,25 M€/v • Infran kunnossapidon tilaus pienenesi noin 1,5-2,0 M€ 	<ul style="list-style-type: none"> • 2-3 henkilöä siirtyisi KaPasta Infraan • Kapa henkilöstökulut - 0,15-0,25 M€/v • Yhtiön käyttötalouden budjetti n. 23 M€
Paikkatieto	<ul style="list-style-type: none"> • 10 henkilöä Infrasta KaPaan • henkilöstömenot +0,5-0,7 M€ • Tilaus Infralta pienenesi 0,6-0,8 M€ 	<ul style="list-style-type: none"> • 6 henkilöä siirtyisi Infraan • KaPan henkilöstömenot – 0,3M€ • Palvelualueen tilaus Infralta +0,4 M€

Vaihtoehdossa 0+ rakennuttamisen osalta 8-10 henkilöä siirtyisi kaupunkiympäristön palvelualueelle (KaPa). Tärkeimpiä tehtäviä siirtyvien henkilöiden osalta palvelualueella olisivat seuraavat:

- Rakennuttamistehtävät
 - Kehityshankkeiden rakennuttajatehtävät
 - Työmaavalvojan tehtävät
- Omaisuuden hallinta; rekisterit, kustannus seuranta, kehitys
 - Hankkeiden laskenta
- Työsuojelu(päällikkö/rakennuttaja) ja turvallisuus
 - työturvallisuuden ohjaaminen ja johtaminen (suunnittelusta => kunnossapitoon)
- Konserniin rakennuttamisen koordinointi
 - Koordinaattori/digitalisointi
 - yhteinen työmaa (vesi, kl, sl, teleyhtiöt)
- Massatalous, logistiikka, kierrätys
- Hallinto

Vaihtoehdossa 1 rakennuttamisen osalta 10-12 henkilöä siirtyisi palvelualueelta Infra Oy:hyn. Päätehtävinä olisivat rakentamisen hankintatehtävät sekä massatalouden, logistiikan ja kierrätyksen tehtävät. Tilaajalle jäävä resurssitarve on 13 htv ja rakennuttamisen tilaajatehtäviä vaihtoehdossa olisivat hankeohjelmointi, sopimusohjaus, Infra-suunnittelu ja suunnittelun ohjaus, konsernin rakennuttamisen koordinointi (yhteinen työmaa; vesi, kaukolämpö, sähkö, teleyhtiöt) ja omaisuuden hallinta (rekisterit, kustannus seuranta, kehitys).

Kunnossapidon osalta kyseessä on suhteellisen pieni henkilöstömäärä, jonka puolittaminen on aiheuttanut nykyisellään ongelmia. **Kunnossapidossa vaihtoehdossa 0+** Infrasta siirtyisi 2-3 henkilöä kilpailutettavien ja laajennettavien alueurakoiden sopimusohjauksen ja -valvonnan sekä omaisuudenhallinnan ja tiedolla johtamisen kehittämisen tehtäviin. Infraan jäisi keskeisten ja korkealuokkaisten alueiden hoito, joilla on

runsaasti eri yhteensovittettavia asioita ja korkeaa hoitoa edellyttäviä viheralueita, erikoisrakenteita ja -kohteita.

Kunnossapidossa vaihtoehdossa 1 Infraan siirtyvät 2-3 henkilöä vastaisi kunnossapidon alueurakoiden ja erillishankintojen hallinnasta, ohjauksesta sekä laadun osoittamisesta. Yhtiö vastaisi 100% kunnossapidon operatiivisen puolen järjestämisestä ns. kokonaispalveluna. Tilaajalle jäisi 2-3 henkilöä vastaamaan omaisuudenhallinnasta, kunnossapidon strategisesta suunnittelusta ja sopimusohjauksesta, kadunpitäjän tehtävistä, kadunpitöpäätöksistä, kiinteistöjen ja kaupungin keskinäisten vastuiden määrittämisestä, vahingonkorvauksista ja muista hallinnollisista käsittelyistä sekä sähköisten järjestelmien strategisesta suunnittelusta ja käytön johtamisesta.

Paikkatiedossa vaihtoehdossa 0+ kymmenen (10) Infrasta siirtyvää henkilöä jatkaisivat aineistonkäsittelyyn liittyvien tehtävien (aineiston tuottaminen ja ylläpito, tiedonhallintaan ja järjestelmiin liittyvät tehtävät) tekemistä. Yhtiöön jäisi maastomittaus ja tutkimustoiminta. **Paikkatiedossa vaihtoehdossa 1** kuusi (6) henkilöä siirtyisi Infra Oy:hyn jatkaen aineistonkäsittelyyn liittyvien tehtävien (aineiston tuottaminen ja ylläpito, kartatuotteiden tuottaminen) tekemistä. Tilaajan puolelle jäisi paikkatietopalvelujen tilaajapalvelujen sekä paikkatiedon tiedonhallintaan ja digitalisaatioon liittyvien kehittämissä tehtävien hoitaminen.

Roolien läpikäynnin yhteydessä eri toimintojen osalta huomattiin, että kunnossapidon ja paikkatiedon toimintojen osalta vaihtoehto 1 olisi parempi ratkaisu toimintojen vähäisen kokonaishenkilöstöresurssien ja nykyisen henkilöstön osaamisen kannalta tarkasteltuna. Rakennuttamisen osalta taas vaihtoehto 0+ roolituksen kannalta vaikuttaa paremmalta rakennuttamisen kiinteän yhteyden vuoksi kaupunkiympäristön prosessiin.

YHTEENVETO

Roolien läpikäynnin yhteydessä määriteltiin, mitä vaihtoehdot tarkoittavat konkreettisesti henkilöstösiirtojen, yrityksen liikevaihdon ja palvelualueen talouden näkökulmista.

8.3 Yhden rakennuttajan asemointi kaupunkikonsernissa

Vaihtoehdosta riippumatta tilaajalla tulee olla merkittävä rooli kadulla ja yleisillä alueilla tehtävän rakentamisen koordinoinnissa osana kaupunkiympäristön prosessia. Yhteinen rakennushankkeiden ohjelmointi sekä tiedonhallinnan ja tiedonjakamisen kehittäminen ovat keskeisiä tilaajan tehtäviä joka tapauksessa. Yhtiön perustamisen myötä tilaajan keskeisenä työkaluna on sopimusrajapinta ja sopimuksen yhteinen työstäminen. Vaihtoehdossa 0+ tilaaja on vastuussa yhteensovittamisesta alusta loppuun. Vaihtoehdossa 1 rakennusvaiheen operatiivinen yhteensovittaminen jää yhtiön vastuulle, jolloin sopimusrajapinnan yhteistyö ja vuorovaikutus korostuvat. Yhtiön turvallisuuskoordinaattori kytkeytyy hankkeisiin suunnitteluvaiheessa.

Yhden rakennuttajan asemoinnin osalta tilanteeseen vaikuttaa myös hallintosääntöjen ja vastuiden läpikäynti. Etenkin vaihtoehdossa 1 edellytetään omistaja- ja sopimusohjauksen tiivistä yhteistyötä sekä hallintosääntöjen selkeyttämistä. Vaihtoehdossa 1 myös eri rakentajien välinen yhteistyö, hankkeiden määräysvalta ja pelisäännöt tulisi käydä läpi.

YHTEENVETO

Vaihtoehdosta riippumatta tilaajalla tulee olla merkittävä rooli kadulla ja yleisillä alueilla tehtävän rakentamisen koordinoinnissa osana kaupunkiympäristön prosessia. Vaihtoehdossa 0+ vastuu ja rooli on selkeästi tilaajalla. Vaihtoehto 1 vaatii vastuiden määräysvallan ja pelisääntöjen sopimisia.

8.4 Taloudelliset tarkastelut

Lisäselvityksenä laadittiin Infran asiantuntijoiden toimesta laskelma liikevaihdon ja vakituisen henkilöstön määrän vaihtelusta eri vaihtoehdoissa Infran 2018 tilinpäätöstä pohjana käyttäen. Tätä laskelmaa täydennettiin kaupungin konsernipalvelujen karkealla liiketoiminnan tuloksen laskelmalla.

Vaihtoehdosta 1 laadittiin kaksi eri vaihtoehtoa: komissiomalli sekä malli ”Tilapalvelut”, missä investointiraha kiertää yhtiön kautta kasvattaen yhtiön liikevaihtoa huomattavasti. Taulukossa 16 on esitetty yhtiön liikevaihto sekä arvioitu liiketoiminnan tulos eri vaihtoehdoissa.

Taulukko 16. Infra Oy:n liikevaihto ja henkilöstön määrä eri vaihtoehdoissa

	INFRA TP 2018	INFRA VE0+	INFRA VE1 (komissio)	INFRA VE1 (Malli tilapalvelut)
Liikevaihto	53,2	36,1	57,7	99,7
Vakituinen henkilöstömäärä	327	305	346	346
Arvioitu käyttökate		-2,4	4,7	8,1
Arvioitu liiketoiminnan tulos		-3,4	3,7	7,1

Taulukon luvut on laskettu hyvin karkealla tasolla ja ovat näin ainoastaan suuntaa antavia. Joka tapauksessa vaihtoehto 0+ edellyttää yhtiöltä suurta muutosta nykyisiin toiminnan kiinteiden kustannusten vähentämiseksi ja riittävää siirtymäaikaa muutoksen toteuttamiseksi. Käytännössä tämä tarkoittanee noin 2-3 vuoden siirtymäaikaa, jolloin tarvittavat henkilöstö-, tila-, hallinto- ja kalustojärjestelyt olisi tehty.

YHTEENVETO

Vaihtoehto 0+ (LV arvio 36,1 M€) edellyttää yhtiöltä suurta muutosta nykyisiin toiminnan kiinteiden kustannusten vähentämiseksi ja riittävää siirtymäaika muutoksen toteuttamiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa noin 2-3 vuoden siirtymäaika, jolloin tarvittavat henkilöstö-, tila-, hallinto- ja kalustojärjestelyt olisi tehty. Vaihtoehto 1 (LV arvio 57,7 – 99,7 M€) mahdollistasi yhtiölle positiivisen liiketoiminnan tuloksen alusta lähtien.

8.5 Henkilöstön muutosvalmennuksen järjestäminen**Riittävästi aikaa ja resursseja varattava**

Tilapalvelujen organisaatiomuutoksen ja muiden kaupunkien kokemusten yhtenä keskeisenä viestinä Infra Oy:n perustamiselle on varata riittävästi aikaa henkilöstön muutosvalmennukseen. Valmennus tulisi aloittaa välittömästi ja siihen tulee varata riittävästi resursseja. Lähtökohtana on, että työnantaja tarjoaa valmennuksen osana työaika. Muutosvalmennukseen käytettävä aikajakso on vähintään vuosi. Muutosvalmennusta tulee jatkaa yhtiöittämisen/organisaatiomuutoksen jälkeenkin.

Muutosvalmennus vastuutetaan yhdelle taholle/henkilölle. Huomioiden aikataulun, kaupungin resurssitilanteen ja organisaatiomuutosten historian, tulee vahvasti harkita ulkopuolista tahoja muutosvalmennuksen toteuttamiseen. Muodollista valtaa ei valmentajalla/kouluttajalla ole, vaan päätöksenteko on aina tilaajalla. Muutosvalmennuksen toteuttaja ohjaa ja tukee prosessia erityisosaamisellaan ja asiantuntijuudellaan sekä on puolueeton. Loppujen lopuksi käytännön vastuu muutosprosessista ja sen eteenpäin viemisestä on esimiehillä ja johdolla.

Muutosvalmentajan rooli

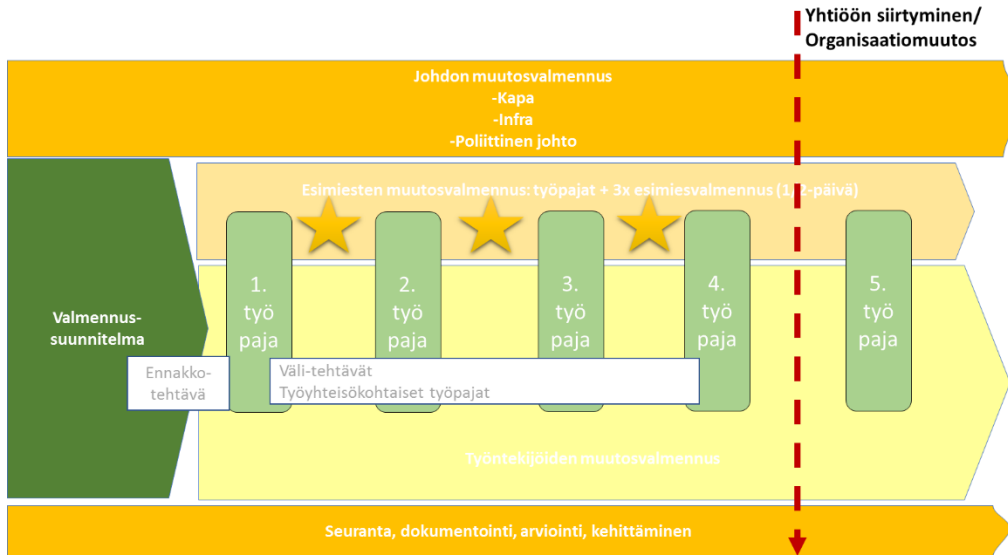
Muutosvalmentajan roolina on suunnitella, kehittää ja toteuttaa menetelmiä, toimitasuunnitelmia tai organisaatiomuutoksia ja valmentaa johtoa sekä henkilöstöä. Muutosvalmentajan tehtävänä on informatiivisen tiedon jakaminen ja keskustelun herättäminen sekä lisätä ymmärrystä muutoksesta työyhteisössä. Muutosvalmentajalla on tärkeä tehtävä ohjata keskusteluja siten, että ne herättävät vuoropuhelua työntekijöiden ja esimiesten välillä. Muutosvalmentaja toimii esimiehille tukena, antaa työkaluja ja auttaa esimiehiä ymmärtämään oma roolinsa muutoksen johtajina. Valmentajan tulee ymmärtää ja omata kokemusta kuntaorganisaatioiden toiminnasta sekä muutosproesseista.

Muutosvalmennuksen sisältö

Muutosvalmennuksessa tulee ottaa huomioon koko henkilöstö aina ylimmästä johdosta kenttäväkeen saakka. Valmennus tulee suunnitella siten, että organisaation eri tasoille kohdistuu eri tavoitteet ja sisällöt, mutta valmennuksessa on myös kaikille yhteisiä työpajoja tai koulutuksia. Esimiehille suunnatun valmennuksen tulee sisältää myös johtamiskoulutusta. Työntekijöille tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa sekä valmennuksen sisältöön että omaan osuuteensa.

Muutosvalmennuksen foorumit

Yhteistoimintaryhmä ja johtoryhmätyöskentely toimivat muutosvalmennuksen foorumeina, joissa käsitellään muutosvalmennuksen tavoitteita ja etenemistä. Tärkeintä koko muutosvalmennuksen suunnittelussa ja toteutuksessa on henkilöstön mukaan saanti ja sisältä päin lähtevä työskentely.



Kuva 12. Esimerkki muutosvalmennuksen rakenteesta

YHTEENVETO

Tilapalvelujen organisaatiomuutoksen ja muiden kaupunkien kokemusten yhtenä keskeisenä viestinä Infra Oy:n perustamiselle on varata riittävästi aikaa henkilöstön muutosvalmennukseen. Valmennus tulisi aloittaa välittömästi ja siihen tulee varata riittävästi resursseja. Muutosvalmentajalla on tärkeä tehtävä ohjata keskusteluja siten, että ne herättävät vuoropuhelua työntekijöiden ja esimiesten välillä. Muutosvalmennuksessa tulee ottaa huomioon koko henkilöstö aina ylimmästä johdosta kenttäkehen saakka.

9 JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

9.1 Johtopäätökset

Toimintakulttuurin ja asenteiden muutosta tarvitaan

Tampereen Infra liikelaitos on 10-vuotisen toimintansa myötä kehittynyt sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Yleisen näkemyksen mukaan kehityksessä nykyisellä toimintamallilla on tultu tämän polun päähän ja nyt tarvitaan seuraavia kehitysaskeleita. Tilaajapuolelle ei ole asetettu vastaavia kehityksen mittareita ja päämääriä, eikä tilaajan toiminnan kehittymistä seurata systemaattisesti.

Seuraava kehityssaskel on merkittävä. Nykyinen toimintakulttuuri molemmin puolin tulee muuttua. Muutos tulee viedä läpi koko kaupunkiympäristön prosessin osalta. Virkojen ja tehtävänimikkeisiin perustuvista rekrytoinneista tulee päästä prosessin edellyttämiin osaamisperusteisiin rekrytointeihin.

Yhtiön perustaminen tuo nykyistä selkeämmän sopimusrajapinnan. Infra liikelaitos on ollut välillä kuin veteen piirretty viiva, ja vastuut sekä velvollisuudet ovat osin hämärtyneet. Liikelaitos on ollut ketterä kumppani, joka on tehnyt myös tilaajalle kuuluvia töitä. Tilaajan resurssit ovat olleet tiukalla etenkin suurten kehityshankkeiden myötä ja tämä on heijastunut myös suurena ”sälän” määränä Infran toiminnassa.

Tiedonhallinnan merkitys on valtava

Tiedonhallinnan tilanteen sekavuus ja monimuotoisuus vaatii koko konsernitason ratkaisua, jotta tiedolla johtaminen olisi jatkossa mahdollista. Nykyinen sekava tilanne vie paljon aikaa ja rahaa eri puolilla konsernia.

Koko toimintakulttuurin ja asenteisin muutoksen kehitykseen liittyy keskeisesti tiedon hallinnan merkitys. Digitalisaation antaa tehtävien tekemiseen ja palvelujen tuottamiseen aivan uudet lähtökohdat, jos se osataan valjastaa käyttöön. Nykyisin näin ei ole. Tietoa makaa piilossa hakemistorakenteissa ja manuaalisen työn aiheuttama hukka on valtava. Hyvien kehitysprojektien tulokset valuvat hukkaan, kun tieto ei välity automaattisesti sinne, missä sitä tarvittaisiin. Tieto vanhenee nopeasti ilman sen aktiivista ylläpitoa.

Yhtiön perustamisen tuoma sopimusrajapinta voi hidastaa tai jopa pahimmillaan katkaista tiedon välittymisen palvelualueiden ja yhtiöiden välillä ilman tiedon hallinnan kehittämistä ja selkeää tietohallinta-arkkitehtuuria. Tiedonhallinnan kehittäminen sisältäen omaisuuden hallinnan, asiakaspalautesystematiikan, paikkatiedon sekä avoimen tiedon mahdollistamisen on prioriteetti numero yksi, jotta koko kaupunkiympäristön prosessissa päästään tiedolla johtamiseen ja saamaan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Johtamisen eri tasot nousevat keskiöön

Yhtiön kehittyminen ja elinkelpoisuus vaatii vaihtoehdosta riippumatta vahvaa johtamista. Sama tarve on myös palvelualueiden tehtävien kehittämisessä. Vaihtoehdosta riippumatta tilaajalle tarvitaan vahvaa substanssiosaamista ja riittävät resurssit, jotta sopimusohjaus, koko toimialan kehittäminen ja omistajaohjaus toimisi paremmin.

Yhden rakennuttajan ajatus vaatii toteutuakseen vahvaa omistajaohjausta, substanssi-osaamista ja selkeät roolitukset.

Substanssiosaamisen siirtyminen yhtiöön sisältää koko kaupungin edun kannalta suuria riskejä. Etenkin jos tilaajapuolelle ei löydy tasapainottavaa "vastapeluria". Esimerkiksi koko kaupungin rakennuttamista koordinoiva tilaajatiimi konsernin alaisuudessa "haukkuisi hintansa" takaisin hetkessä. Horisontaalinen alistaminen voi muodostua haasteelliseksi konsernin liikelaitosten ja yhtiöiden välillä. Kaupungin etu voi helposti hämärtyä yhtiön omistajaohjauksessa, kun lähdetään etsimään inhouse -yhtiölle uusia liiketoiminta-alueita ja parempaa taloudellista tulosta seudullisen laajentumisen kautta.

Prosessi ja palvelujen hankinta kuntoon

Suurimmat taloudelliset säästöt saadaan kuitenkin prosessin alkupäätä ravistelemalla, ei tuottajaa kurittamalla. Tilaajan keskeiset ydintehtävät ja niihin osaavien resurssien varmistaminen tuovat pitkällä aikavälillä parhaimman taloudellisen tuloksen, kun päästää tiedolla johtamaan ja toteuttamaan kaupungin strategisten tavoitteiden mukaista terveyttä, hyvinvointia, elinvoimaisuutta sekä vetovoimaisuutta edistävää kaupunkia.

Prosessin alkupään kuntoon laittaminen hyödyntää myös tuotannollisten tehtävien taloudellisuutta. Keskeinen taloudellinen tekijä kaupungin, tilaajayksiköiden sekä myös yhtiön kannalta on kyky ostaa palveluja. Nykyisin hankintoja tehdään monella eri tavalla hankintayksiköstä ja henkilöistä riippuen, mikä nostaa hintoja ja riskejä.

Toimivat markkinat ovat kaupungin etu

Markkinoiden kehittäminen on yksi keskeinen kaupungin tehtävä kaupungin strategian mukaisesti. Infra-ala on merkittävä työllistäjä ja markkinoiden koko globaalisti on valtava. Toimialalla on menossa voimakas murros kestävän kehityksen ja digitalisaation myötä. Kaupunki on hyvä testikenttä paikallisille yrityksille kehittää omaa toimintaansa yhdessä kaupungin kanssa. Paikallisten yrittäjien laajentuminen muille markkinoille on pitkässä juoksussa kaupungin etu. Toimivien markkinoiden kautta saadaan myös välittömästi hyötyjä terveen hintakilpailun kautta. Eri toimialojen markkinoiden toimivuutta ja paikallisten alan yritysten kehittymishalua tulisi selvittää tarkemmin. Lähtökohtaisesti Tampereen kaupunkiseudun kokoiselta talousalueelta löytyy kehittymishalukkaita yrityksiä, jos vain markkinoita päätetään suunnitelmallisesti ja systemaattisesti kehittää. Inhouse yhtiön intresseissä sinänsä ei ole kehittää alan markkinoita ilman tilaajan selkeää omistaja- ja sopimusohjausta.

Seudullinen in-house yhtiö ei ole vielä ajankohtainen

Tampereen Infran kehittyminen ja toiminnan kasvun mahdollistaminen ovat olleet keskeisiä taustatekijöitä yhtiöittämissä päätöksille. Kaupungin omistajaohjauksen linjausten mukaisesti yhtiön tulisi olla hintatasoltaan markkinoiden kanssa samalla viivalla. Näin ei ole, eikä kunnalliset toimijat siihen infra-alalla pääse toiminnan reunaehdoista joutuessa etenkään ilman markkinoille alistamista.

Uusi hankintalain muutos 1.1.2019 asettaa lisäksi omat kysymysmerkkinsä seudullisen laajentumisen kannattavuudelle. Tulevaisuus ja ennakkotapaukset näyttävät, tuleeko seudullisen inhouse -yhtiön osalta hankintalain muutoksen mukaiset rajoitukset voimaan (5 % tai 500 000 €) kaupungin sisällä tapahtuvien horisontaalisten ostojen osalta. Toistaiseksi halukkuus seudullisen infra-alan yhtiön perustamiselle on ollut Tampereen kaupunkiseudun kunnissa vähäistä.

Vaihtoehtojen tarkastelussa 0+ ja 1 potentiaalisimmat rajapintavaihtoehdot

Rajapintavaihtoehtojen tarkastelu osoittautui haasteelliseksi ja monimuotoiseksi. Mielipiteitä vaikutuksista on monia ja niiden toteutuminen kulminoituu avainhenkilöiden johtajuuteen ja substanssiosaamiseen, myös päätöksenteossa. Vaikutustarkasteluissa ei pystytä sanomaan varmuudella lopullista vaikutusta, vaan niissä on enemmänkin tuotu esille mahdollisuuksia ja riskejä. Tämä selvitys antaa näkemystä siitä, mitkä tekijät tulee erityisesti huomioida yhtiön perustamisessa ja toiminnan organisoimisessa myös tilaajan puolella. Johtamisella riskitekijät tiedostaen ja niihin varautumalla päästään hyvään lopputulokseen vaihtoehdosta riippumatta.

Vaikutustarkastelujen yhteenvetona voidaan todeta, että vaihtoehdot 0+ ja 1 vaikuttavat tehdyn analyysin perusteella kaupungin ja yhtiön edun kannalta potentiaalisimmilta. Vaihtoehto 4 on myös mielenkiintoinen ja hyvinkin potentiaalinen, mutta sen toteuttaminen vaatii suurta muutosta läpi koko kaupunkikonsernin. Vaihtoehto 4 on varmasti oikea suunta, mihin vaihtoehtojen 0+ ja 1 kautta myös voidaan kulkea, mutta siirtyminen sinne vaatii aikaa ja panostusta kehittämiseen. Vaihtoehtoon 4 siirtyminen on helpompaa tehdä vaihtoehdon 0+ kautta.

Vaihtoehto 0+ edellyttää yhtiöltä rajuja sopeuttamistoimia yhtiön kannattavuuden ja elinkelpoisuuden varmistamiseksi. Valittiin mikä vaihtoehto tahansa, tulee huomioida, että vaihtoehdot 0+ ja 1 eivät poista prosessin ongelmia ja niissä voi olla riskinä keskittyminen vain ihmisten siirtelyyn. Tällöin on uhkana edellisten organisaatiomuutosten ongelmien toistuminen ja henkilöstön turhautuminen.

Selvitystyön tehneen konsultin suositus valittavaksi vaihtoehdoksi oli vaihtoehto no: 4, jossa muutoksen painopisteeksi on otettu prosessin selkeyttäminen ja vaikuttavuus. Vaikkakin muutos olisi iso henkilöstölle, on historian toistuminen ja turhautuminen jopa suurempi riski.

Taulukko 17. Yhteenveto vaikutuksista vaihtoehdittain

	VE 0+	VE 1	VE 2	VE 3	VE 4
Koko kaupungin prosessin näkökulma	+	0	--	--	++
Osaprosessien näkökulma	0	+	+	+	0
Konsernin talous	+	-/+	-	--	++
Tilaaajayksiköiden talous	+	-/+	-	--	+
Yhtiön talous	-	+	++	++	-
Tilaaajan ja tuottajan vastuut	+	++	++	-	+
Asiakas- ja asukasnäkökulma	+	0	0	-	+
Päätöksenteon vastuut ja työnjako	+	0	0	--	+
Työhyvinvointi ja jaksaminen	+/-	-/+	-/+	-/+	-/-
Osaavan henkilöstön pysyvyys	+/-	0/+	0/+	0/+	+/-
Markkinat	+	0	0	-	++
Veropalauma	+	0	0	0	+
Seudullinen laajeneminen	-	+	++	++	--
SUMMARIVI	+6	+6	+4	-5	+6

9.2 Suositukset

Valmisteluun varattava riittävästi aikaa

Tampereen Infra liikelaitos on kehittynyt toimintahistoriansa aikana suotuisaan suuntaan. Toiminta ei ole millään muotoa kriisissä, vaikka haasteita on tunnustettu sekä tilaaajan että tuottajan puolelta. Resurssit ovat tiukassa molemmilla puolilla ja osasyynä tähän on suuret hankkeet, kuten Tampereen Ratikka. Kyseessä on merkittävä päätös ja tämä selvitys on avannut sen monitahoisuutta ja vaikuttavuutta. Oikea roolitus on yhtiöittämissä kannalta äärimmäisen tärkeää. Suin päin uuteen tilanteeseen syöksyminen ja nopea jako ilman huolellista organisaatiomuutoksen valmistelua ei tuo hyvää tulosta. Kuten muiden kaupunkien terveisissä Tampereelle sanottiin; ”mitä se haittaisi, jos yhtiö ei aloita toimintaansa heti?”.

Sitä vastoin yhtiöön siirtymisen valmistelu on aloitettava välittömästi. Tilapalvelujen organisaation muutosprosessin kokemukset huomioiden seuraavat toimenpiteet pitää heti organisoida, resursoida ja aloittaa:

- Henkilöstön muutosvalmennuksen ja yhteistoimintaprosessin aloittaminen

- Hallintosääntöjen ja vastuiden läpikäyminen
- Sopimusohjauksen kehittäminen kohti tulos- ja vaikuttavuusperusteisuutta tilaajan ja tuottajan yhteistyössä sekä sopimusohjauksen synkronointi omistajaohjauksen kanssa
- Yleisten alueiden kunnossapidon palvelujen ja hankintojen yhdistäminen ja järjeistäminen

Aikataulullisesti henkilöstön muutosvalmennuksen prosessiin tulisi varata vähintään yksi vuosi. Yhtiöittämisen onnistumisen suurin ja merkittävin tae on toimintakulttuurin muutos ja henkilöstön mukaan saaminen muutosprosessiin. Yhtiön toiminnan aloittaminen olisi näin järkevää aikaisintaan vuoden 2020 alkupuolella.

Valinta suositellaan tehtäväksi vaihtoehtojen 0+ ja 1 välillä

Tässä selvityksessä nämä kaksi vaihtoehtoa valikoituvat potentiaalisimmiksi kaupungin ja yhtiön edun kannalta. Selvitystyön ohjausryhmä päätyi esittämään valinnan tehtävän näiden kahden vaihtoehdon välillä.

LIITTEET

- LIITE 1: Haastattelulomake
- LIITE 2: Rajapintatehtävien toimivuuden tarkastelun taulukot
- LIITE 3: Vaikutustarkastelujen taulukot vaikutustekijöittäin
- LIITE 4: Saadut henkilöstölausunnot (2 kpl)
- LIITE 5: Sakari Suomisen tekemien haastatteluiden yhteenveto
- LIITE 6: Markkinaselvityksen haastattelurunko



TAMPERE



Tampereen Infra