

Opinnäytetyö (AMK)

Rakennustekniikka

Infratekniikka

2011

Pasi Vänni

TURUN KUNNALLISTEKNIKKALIIKE- LAITOKSEN YHTIÖITTÄMINEN



TURUN AMMATTIKORKEAKOULU
TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

OPINNÄYTETYÖ (AMK) | TIIVISTELMÄ

TURUN AMMATTIKORKEAKOULU

Rakennustekniikka | Infratekniikka

Marraskuu 2011 | 51 sivua

Pirjo Oksanen (Turku AMK)

Pasi Vänni

TURUN KUNNALLISTEKNIKKALIIKELAITOKSEN YHTIÖITTÄMINEN

Kunnallisia palveluita voidaan tuottaa eri organisaatiomuodoissa (esim. virasto, liikelaitos, kunnan omistama osakeyhtiö, yksityinen yritys). Kunnallisten toimintojen liikelaitos- ja osakeyhtiömallia on tarkasteltu erityisesti Turun Kunnallistekniikkaliikelaitoksen yhtiöittämisen näkökulmasta. Lisäksi on tarkasteltu Lahden seudun kuntatekniikka Oy:n perustamista.

Liikelaitosmallin etuina voidaan arvioida olleen mm. hyvä ja sujuva yhteistyö työn tilaajan ja tuottajan välillä sekä työn tuottajan suorittama sisäinen laadunvalvonta ja tilaajan luottamus tähän. Työn tilaajan näkökulmasta arvioiden liikelaitosmallin haittapuolena on ollut mm. se, että Kunnallistekniikkaliikelaitoksen työn kustannustaso on usein ollut liian korkea ja hallitsematon. Työn tuottajan näkökulmasta liikelaitosmallin haittapuolena voidaan arvioida olleen mm. se, että tilaajan toimittamat suunnitelmat ovat usein olleet myöhässä verrattuna kohteen aloitusaikaan.

Toimintojen yhtiöittäminen on nähty tapana tehostaa organisaation toimintaa. Yhtiöittämisen tarkoituksena on ollut mm. välttää tehottomuutta aiheuttava kunnallinen byrokratia sekä saavuttaa nykyistä tehokkaampi johtamis- ja tuotantorakenne. Esimerkiksi Lahden tapauksessa on tullut esille, että yhtiöitys ei kuitenkaan ole tae toiminnan tehokkuuden/laadun paranemisesta. Yhtiömuotoisen toiminnan hyviä puolia voitaisiin saavuttaa myös esimerkiksi liikelaitoksen toimintaa kehittämällä.

Yleisesti ei voida todeta, että toinen organisaatiomuoto olisi toista parempi tapa tuottaa kunnallisia palveluja, vaan eri organisaatiomuotoja vertailtaessa tulee ottaa huomioon kunkin yksittäisen tapauksen erityispiirteet. Turun Kunnallistekniikkaliikelaitoksen yhtiöittäminen luo sen toimintoille sekä uhkia että mahdollisuuksia, joiden toteutuminen voidaan arvioida uuden yhtiön toiminnan aloittamisen jälkeen.

ASIASANAT:

julkiset palvelut, julkiset yhtiöt, kunnalliset liikelaitokset, kunnallishallinto, kunnallistekniikka, yhtiöittäminen

BACHELOR'S THESIS | ABSTRACT

TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Civil Engineering | Community Infrastructure Engineering

November 2011 | 51 pages

Pirjo Oksanen (Turku AMK)

Pasi Vänni

THE INCORPORATION OF TURKU MUNICIPAL ENGINEERING CORPORATION

Municipal services can be produced in different organisational forms (e.g. an office, a public corporation, an incorporated company owned by the municipality, a private company). The public corporation model and the incorporated company model of municipal services have been examined especially from the perspective of the incorporation of Turku Municipal Engineering Corporation. In addition, the establishment of Lahden seudun kuntatekniikka Oy (Lahti Region Municipal Engineering Ltd) has been examined.

Good and fluent collaboration between the orderer of the work and the producer as well as internal quality control by the producer and the orderer's confidence in it, can be listed as benefits of the public corporation model. From the viewpoint of the orderer of the work, a disadvantage of the public corporation model has been, that the cost level of the Municipal Engineering Corporation has often been too high and uncontrollable. From the viewpoint of the producer of the work, the fact that the orderer's plans have often been late with regard to when the work should be started, may be seen as, one disadvantage of the public corporation model.

Incorporation has been seen as a way to enhance the operation of an organisation. The purpose of incorporation has been, for example, to avoid the municipal bureaucracy that causes inefficiency as well as to achieve a management and production structure that is more efficient than the current one. However, for example in the Lahti case, it has turned out that incorporation is not a guarantee for improved operation efficiency or quality. The benefits of incorporation could also be achieved, by developing the operation of a public corporation.

It cannot be generally said that one organisational form is a better way to produce municipal services than another one, but when comparing different organisational forms, the special characteristics of each individual case should be taken into account. The incorporation of Turku Municipal Engineering Corporation creates both threats and opportunities for its operations, the realisation of which can be evaluated only after the new corporation has begun its operation.

KEYWORDS:

incorporation, municipal administration, municipal corporations, municipal engineering, public corporations, public services

SISÄLTÖ

KÄYTETYT LYHENTEET	7
1 JOHDANTO	8
1.1 Kunnan toimintojen yhtiöittämisten taustaa	8
1.2 Keskeiset käsitteet	9
1.2.1 Liikelaitos	9
1.2.2 Yhtiöittäminen	10
1.2.3 Osakeyhtiö	10
2 TURUN KUNNALLISTEKNIIKAN LIIKELAITOSMALLI	12
2.1 Kunnallisen liikelaitoksen perustaminen	12
2.2 Kunnallistekniikkaliikelaitoksen organisaatio	13
2.3 Kunnallistekniikkaliikelaitoksen toiminta	14
2.4 Liikelaitosmallin hyödyt ja haitat	16
3 TURUN KUNNALLISTEKNIKKALIIKELAITOKSEN YHTIÖITTÄMISEEN	
LIITTYVÄT TYÖRYHMÄT	19
3.1 Talous ja verotus -työryhmä	20
3.2 Henkilöstöasioihin liittyvät työryhmät	20
3.3 Sopimus ja juridiikka -työryhmä	21
3.4 Kunnallistekniikkaliikelaitoksen ja Viherliikelaitoksen integraatioon liittyvät työryhmät	21
4 TURUN KUNNALLISTEKNIKKALIIKELAITOKSEN TULEVA YHTIÖMALLI	24
4.1 Kunnallistekniikkaliikelaitoksen yhtiöittämisen taustaa	24
4.2 Yhtiöittämisen toteuttaminen ja tulevan yhtiön organisaatiokaavio	26

4.3 Turun Seudun Kuntatekniikka Oy:n toiminta: puitesopimukset	
ja niihin liittyvä toiminta	27
4.3.1 Rakentamisen tuotantosopimukset	28
4.3.2 Ylläpitosopimukset	30
4.4 Yhtiöittämisen hyödyistä ja haitoista	36
4.4.1 Yhtiöittämisen odotettavissa olevista hyödyistä	36
4.4.2 Yhtiöittämisen odotettavissa olevista haitoista	38
5 CASE LAHDEN SEUDUN KUNTATEKNIikka OY:N PERUSTAMINEN	41
5.1 Yhtiöittämisen taustaa	41
5.2 Lahden seudun kuntatekniikka Oy:n toiminta	43
5.2.1 Rakentaminen ja rakennuttaminen	45
5.2.2 Ylläpito	46
5.3 Yhtiöittämisen hyötyjä ja haittoja	46
6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	48
LÄHTEET	50

LIITTEET

Liite 1. Tilaajan tuotekortti

KUVAT

Kuva 1. Kunnallistekniikkaliikelaitoksen organisaatiokaavio	14
Kuva 2. Yhtiöittämiseen liittyvät työryhmät	19
Kuva 3. Turun Seudun Kuntatekniikka Oy:n organisaatiokaavio	27
Kuva 4. Lahden seudun kuntatekniikka Oy:n organisaatiokaavio	44

KÄYTETYT LYHENTEET

IT	Informaatioteknologia
Kunte	Kunnallistekniikkaliikelaitos
Oy	Osakeyhtiö
PwC	PricewaterhouseCoopers
TCM	Teknisen toimen hankkeiden kustannushallinta- ja raportointiohjelma
Vila	Viherliikelaitos
YAOH	Yleisten alueiden operatiivinen hallintajärjestelmä
YSE 1998	Rakennusurakan yleiset sopimusehdot 1998
yt-neuvottelut	Yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain (334/2007) mukaiset neuvottelut

1 JOHDANTO

Opinnäytetyössä tarkastellaan Turun Kunnallistekniikkaliikelaitoksen yhtiöittämistä Turun Seudun Kuntatekniikka Oy:ksi. Lisäksi on selvitetty nykyisen liikelaitosmallin ja tulevan osakeyhtiömallin hyviä ja huonoja puolia sekä tilaajan että tuottajan näkökulmasta. Tilaajan näkemyksiä on selvitetty haastattelemalla Turun Vesiliikelaitoksen suunnittelupäällikköä Petri Eloa. Tuottajan näkemykset perustuvat omakohtaiseen kokemukseen Turun Kunnallistekniikkaliikelaitoksen palveluksessa.

Lahden seudun kuntatekniikka Oy on perustettu vuonna 2009. Opinnäytetyössä on tarkasteltu Lahden seudun kuntatekniikka Oy:n perustamisprosessia sekä yhtiön toiminnan etuja ja haittoja. Lahden seudun kuntatekniikka Oy:n toiminnan etuja ja haittoja on selvitetty haastattelemalla yhtiön teknistä johtajaa Jarkko Koskipaloa.

1.1 Kunnan toimintojen yhtiöittämisten taustaa

Kuntien omistamia osakeyhtiöitä on ollut Suomessa jo 1900-luvun alkupuolelta lähtien. Suomen kunnissa kiinnostuttiin merkittävästi yhtiöittämisestä 1980-luvulla, jolloin kunnat yhtiöittivät etenkin liikelaitoksina toimineita energialaitoksia. Suomessa kuntien erilaisten toimintojen yhtiöittäminen on noussut laajemmalti esiin etenkin 1990-luvulla kuntien talouden kiristyessä. Yhtiöittäminen on nähty tapana tehostaa organisaation toimintaa, ja yhtiöittämisen tarkoituksena on usein ollut välttää tehottomuutta aiheuttava kunnallinen byrokratia. Yhtiöittämissä on tehty sekä kunnan toimintojen tehostamiseksi että kunnallisten liiketoimintojen myymisen helpottamiseksi. (Vesterinen 2006, 9–11.)

Kunnan toimintojen yhtiöittämistä on perusteltu eri tavoin. Yleensä on katsottu, että kunnan liiketoiminnan yhtiöittämisellä on oltava ensisijaisesti toiminnan tehostamiseen liittyvät perusteet. Yhtiöittäessään toimintojaan kunnan on myös mm. varmistuttava siitä, että tuleva yhtiö pystyy toimimaan ilman kunnan talou-

dellista tukea ja että kunnalla on riittävä mahdollisuus ohjata tulevan yhtiön toimintaa. (Jalkanen ym. 1996, 5.)

Kunnan toiminnan organisointia harkittaessa tulee ottaa huomioon mm. organisaation toiminnan tavoitteet. Kunnan tulee arvioida, mikä organisaation muoto tuottaisi palvelut asianmukaisesti, laadukkaasti ja tehokkaasti. Lisäksi on otettava huomioon kunkin organisaatiomuodon vaikutukset kunnan talouteen etenkin pitkällä aikavälillä. Yleistä sääntöä siitä, mikä organisaatiomuoto on palvelujen tuottamiseksi perustelluin, ei ole, vaan organisaatiomuodon valinta on aina tapauskohtaista. (Jalkanen ym. 1996, 11.)

Kun kunnan palvelutuotanto organisoidaan liikelaitokseksi tai kunnan omistamaksi osakeyhtiöksi, kunta säilyy palvelun tuottajana. Kun organisaatiota muutetaan liikelaitoksesta osakeyhtiöksi, tuotantoyksikön itsenäisyys lisääntyy ja kunnan suorittama tuotantoyksikön toiminnan ohjaus muuttuu entistä enemmän hallinnollisesta ohjauksesta taloudellisen ohjauksen suuntaan. Kunnan tulee ohjata organisaation toimintaa riippumatta organisaation muodosta. (Jalkanen ym. 1996, 10–11.)

1.2 Keskeiset käsitteet

1.2.1 Liikelaitos

Kunnan liikelaitos on osa koko kuntaorganisaatiota. Kuntalaki (365/1995) ja kunnanvaltuuston vahvistama johtosääntö ohjaavat kunnan liikelaitoksen toimintaa. Kunnan liikelaitoksen sitoumuksista vastaa kunta. (Jalkanen ym. 1996, 12.)

Kuntalain mukaan mm. kunnan valtuuston tulee päättää kunnan liikelaitokselle asetettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista. Valtuusto voi myös asettaa johtokunnan liikelaitokseen. (Jalkanen ym. 1996, 12.)

Kunnan liikelaitoksessa sovelletaan nettobudjetointia. Kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet hyväksytään talousarviossa ja –suunnitelmassa valtuuston toimesta. Kunnan liikelaitoksessa tulee olla erilliskirjanpito, jotta sen tavoitteita voidaan tehokkaasti seurata. (Jalkanen ym. 1996, 13.)

Seudullinen liikelaitos on liikelaitos, jonka omistajina on usea kunta. Seudullinen liikelaitos toimii siten monen eri kunnan alueella, ja sen tehtävänä on tuottaa palveluja pääsääntöisesti sen omistaville kunnille.

1.2.2 Yhtiöittäminen

Yhtiöittämisellä tarkoitetaan kunnallisen toiminnan organisointia osakeyhtiömuotoon siten, että kunnalla on yhtiössä määräävä asema. Tyypillisiä yhtiöittämis-tapoja ovat liiketoimintasiirto ja liiketoimintakauppa. Liiketoimintakaupassa liike-toiminta ja siihen liittyvä omaisuus myydään osakeyhtiölle käypään hintaan. (Vesterinen 2006, 37–38.) Turun Kunnallistekniikkaliikelaitoksen yhtiöittämisessä on tarkoitus käyttää liiketoimintakauppaa.

1.2.3 Osakeyhtiö

Kunnan omistama osakeyhtiö ei eroa lainsäädännöllisesti yksityisistä osakeyhtiöistä. Osakeyhtiölaissa (624/2006) säädetään osakeyhtiön toiminnasta. Kuntalaissa puolestaan säädetään mm. kunnan edustajien valitsemisesta yhtiön hallintoon. Osakeyhtiön ylin päättävä elin on yhtiökokous. Yleensä kunnanhallitus valitsee yhden kunnan edustajan kunnan omistaman osakeyhtiön yhtiökokoukseen. Yhtiökokouksen edustajan kautta kunnalla on suora vaikutusmahdollisuus omistamansa osakeyhtiön toimintaan. Kunta, yleensä kunnanhallitus, voi antaa sitovia ohjeita edustajalleen yhtiökokouksessa. (Jalkanen ym. 1996, 15.)

Kunta voi myös muilla tavoilla ohjata yhtiön toimintaa. Tärkein keino kunnalle valvoa ja ohjata omistamansa yhtiön toimintaa on kunnan tosiasiallinen oikeus nimittää yhtiön hallintoelinten jäsenet. Kunta voi periaatteessa milloin tahansa

kutsua koolle yhtiökokouksen ja erottaa toimitusjohtajan tai vaihtaa yhtiön hallituksen, jos kunta ei ole tyytyväinen näiden toimintaan. (Jalkanen ym. 1996, 16.)

Lisäksi kunta voi ohjata omistamansa yhtiön toimintaa yhtiöjärjestyksen määräyksillä. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä esim. omistajan oikeudesta olla läsnä yhtiökokouksissa. Yhtiöjärjestyksellä ei kuitenkaan voida rajoittaa yhtiön hallintoelinten tai toimitusjohtajan päätösvaltaa tai valvoa yhtiön päätöksentekoa siten, että päätöksenteko vaatisi kunnan hyväksynnän. (Jalkanen ym. 1996, 16–17.)

2 TURUN KUNNALLISTEKNIIKAN LIIKELAITOSMALLI

2.1 Kunnallisen liikelaitoksen perustaminen

Turun Kunnallistekniikka toimi 1.1.2006 alkaen kirjanpidollisesti eriytettynä liikelaitoksena kaupunginvaltuuston 29.8.2005 (§ 201) tekemän perustamispäätöksen mukaisesti. Vuoden 2009 alusta voimaan tulleen kuntalain muutoksen myötä Turun Kunnallistekniikka perustettiin kuntalain 10 a luvun mukaiseksi kunnalliseksi liikelaitokseksi. Kunnallisen liikelaitoksen perustamisen myötä Turun kunnallistekniikan nimeksi tuli Kunnallistekniikkaliikelaitos. (PricewaterhouseCoopers 2008, 1.)

Turun Kunnallistekniikan liikelaitostamisen tavoitteina olivat mm. tehokkuuden parantaminen, toiminnan tuotteistaminen, luoda edellytykset hallinnon ja talouden kehittämiseksi ja selkeyttää tilaajan, omistajan, tuottajan ja viranomaisen rooleja. Kunnallisen liikelaitoksen perustamisen yhteydessä Kunnallistekniikkaliikelaitokseen siirtyi kaupungin varikko kaikkine toimintoineen, omaisuuksineen ja työntekijöineen. Myös Viherlaitoksen pienkonekorjaamon toiminnot ja henkilökunta siirrettiin Kunnallistekniikkaliikelaitokseen. (PwC 2008, 1.)

Kaupungin varikon ja Viherlaitoksen korjaamotoiminnan siirto Kunnallistekniikkaliikelaitokseen aiheutti henkilöstön osalta vain lieviä muutoksia joidenkin henkilöiden asemaan ja tehtäviin. Nämä järjestelyt käytiin läpi henkilöstön kanssa yhteistoimintalainsäädännön edellyttämällä tavalla. (PwC 2008, 6.)

2.2 Kunnallistekniikkaliikelaitoksen organisaatio

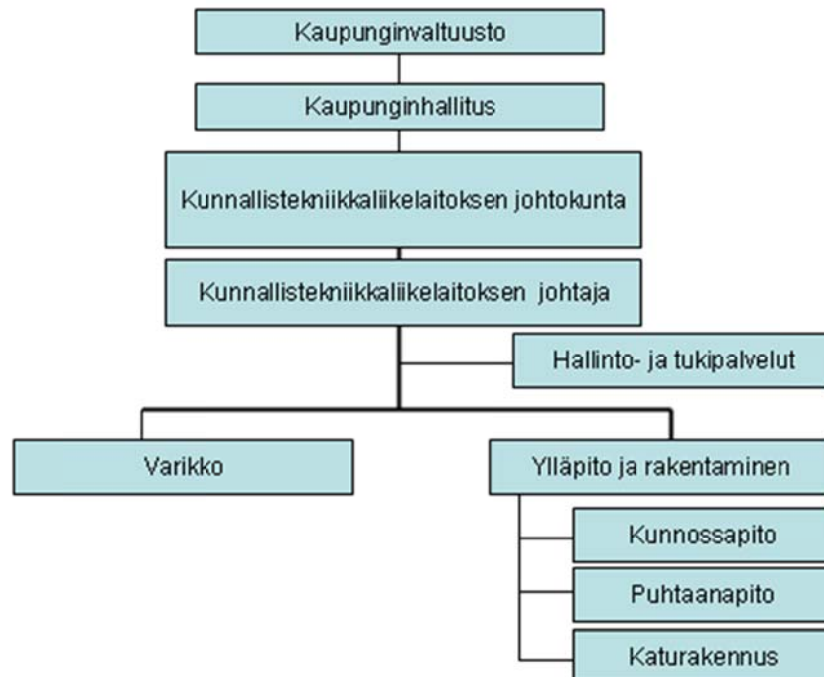
Turun kaupunginvaltuusto nimitti Kunnallistekniikkaliikelaitokselle johtokunnan. Johtokunnan jäsenillä tuli olla riittävä ammatillinen osaaminen Kunnallistekniikkaliikelaitoksen toiminnan kehittämiseksi siten, että Kunnallistekniikkaliikelaitoksen toiminta olisi liiketaloudellisesti kannattavaa ja tehokasta. (PwC 2008, 3.)

Johtokunnan tehtäviin ovat kuuluneet mm.

- ohjata ja valvoa Kunnallistekniikkaliikelaitoksen toimintaa ja valvoa sen etua
- vastata valtuuston ja kaupunginhallituksen Kunnallistekniikkaliikelaitokselle asettamien strategisten, taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta
- hyväksyä liikelaitoksen seuraavan vuoden talousarvio ja –suunnitelma, päättää talousarvion mahdollisista muutoksista
- käsitellä edellisen tilikauden tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma liitteineen
- laatia talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus
- huolehtia siitä, että Kunnallistekniikkaliikelaitoksen erillistilinpäätös toimitettiin tilintarkastajien tarkastettavaksi ja saatettiin kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi. (PwC 2008, 4.)

Kunnallistekniikkaliikelaitokselle valittiin virkasuhteinen johtaja, jonka tehtäviin kuului johtokunnan alaisena johtaa ja kehittää Kunnallistekniikkaliikelaitoksen toimintaa. Hänen tuli myös huolehtia Kunnallistekniikkaliikelaitoksen hallinnosta sekä taloudenhoidon ja sisäisen valvonnan järjestämisestä. Myös vastuu johtokunnan päätösten täytäntöönpanosta kuului Kunnallistekniikkaliikelaitoksen johtajalle. (PwC 2008, 5.)

Seuraava kaavio kuvaa Kunnallistekniikkaliikelaitoksen organisaatiota:



Kuva 1. Kunnallistekniikkaliikelaitoksen organisaatiokaavio.

2.3 Kunnallistekniikkaliikelaitoksen toiminta

Kunnallistekniikkaliikelaitoksen toiminta on muodostunut pääosin kaupunkikonsernin sisäisistä maksullisista palveluista, joista on tehty tuotantosopimukset Vesiliikelaitoksen sekä Kiinteistöliikelaitoksen kanssa. Nämä sopimukset ovat perustuneet omakustannusperusteiseen hinnoitteluun eli toiminnasta saaduilla tuloilla on pystytty kattamaan toiminnasta aiheutuneet menot. (PwC 2008, 2.)

Kunnallistekniikkaliikelaitoksen tuottamien palvelujen pääasialliset tilaajat ovat siis olleet Vesiliikelaitos sekä Kiinteistöliikelaitos. Vesiliikelaitoksen Kunnallistekniikkaliikelaitokselta tilaamat työt ovat olleet mm. viemäri- ja vesijohtoverkostojen rakentamista sekä viemäriverkoston kunnossapitoa. Kiinteistöliikelaitoksen Kunnallistekniikkaliikelaitokselta tilaamat työt ovat olleet mm. asemakaavan mukaisten katualueiden ja muiden erikseen sovittujen liikenneväylien rakentamista, kunnossapitoa ja puhtaanapitoa sekä liikennevalo-

jen, pysäköintimittareiden ja muiden liikenteenohjauslaitteiden rakentamista ja ylläpitoa.

Vesi- ja Kiinteistöliikelaitos ovat laatineet Kunnallistekniikkaliikelaitokselle vuosittain alustavan vuosikohtaisen työkohtelistan. Kunnallistekniikkaliikelaitos on työkohtelistan avulla voinut alustavasti suunnitella resurssien tehokkaan ja taloudellisen kohdistamisen työkohteille sekä aloittaa kustannuslaskennan sellaisissa kohteissa, joissa suunnitelmat ovat olleet valmiina.

Kunnallistekniikkaliikelaitoksessa työkohteen valmistelu on alkanut työn tilaajan suunnitelmien saapumisesta. Tämän jälkeen vastaava työnjohtaja on laskenut kohteen kustannukset ja lisännyt näiden päälle yleiskulut tietyn prosentin mukaan. Kustannusarvio on lähetetty tilaajalle sähköpostilla hyväksyttäväksi ja samalla tilaajan kanssa on sovittu aloituskokouksen ajankohta.

Aloituskokouksessa on ollut yleensä paikalla työn tilaajan edustajien ja Kunnallistekniikkaliikelaitoksen vastaavan työnjohtajan lisäksi teleoperaattoreiden (mm. Telia Sonera, DNA ja Eltel) ja Turku Energian edustajia. Teleoperaattoreiden ja Turku Energian edustajat ovat osallistuneet aloituskokoukseen, koska lähes poikkeuksetta työkohteissa tehdään muutoksia mm. kaapelointeihin, suoja- ja valaistuksiin ja valaistuksiin. Aloituskokouksessa on käsitelty mm. työkohteen aikatauluasiat, kustannukset, turvallisuusasiat sekä teleoperaattoreiden ja Turku Energian esille tuomat asiat.

Tilaaja on asettanut työkohteisiin turvallisuuskoordinaattorin, jonka tehtäviin on kuulunut tehdä tarkastuskäyntejä työkohteissa. Turvallisuuskoordinaattori on tarkistanut, että työkohteissa on laadittu tarvittavat turvallisuuteen liittyvät asiakirjat, mm. työmaa-alue-suunnitelma, vaarallisten töiden työsuunnitelmat, turvallisuussuunnitelma ja liikenteenohjaussuunnitelma. Turvallisuuskoordinaattori on valvonut työkohtekäyntien yhteydessä työntekijöiden suojavälineitten käyttöä mm. suoja- ja varoitusvaatetuksen osalta ja sitä, että kaikki työntekijät on perehdytetty työkohteen toimintatapoihin.

Jos työkohteissa on havaittu tarvittavan lisä- tai muutostöitä tai työkohteissa on esiintynyt ongelmia, Kunnallistekniikkaliikelaitos on ottanut yhteyttä tilaajan

edustajaan ja pyytänyt hänet työmaakatselmukseen. Työmaakatselmuksessa on yhdessä pohdittu, millä tavalla tilanteessa tullaan toimimaan sekä arvioitu näiden toimien mahdollisia kustannusvaikutuksia tilattuun työhön. Erillisiä kirjallisia lisä- tai muutostyötilauksia tilaaja ei ole tehnyt, vaan näistä on sovittu suullisesti.

Laadunvalvontamittauksia ei ole työkohteilla työn aikana tehty, vaan Kunnallistekniikkaliikelaitos on itse toiminut ns. sisäisenä laadunvalvojana. Työkohteissa suoritettavat mittaukset ovat olleet tilaajan tekemiä tarkemittauksia, jotka on tehty kohteen valmistumisen jälkeen. Valmistuneissa kohteissa on mitattu mm. rakennettujen kaivojen ja viemärien vesijuoksujen korkeudet ja sijainnit. Katujen osalta on mitattu vaaka- ja pystygeometriat.

Kunnallistekniikkaliikelaitos on laskuttanut työn tilaajalta työkohteet kuukausittain. Laskutusperusteena ovat olleet toteutuneet työkustannukset, joihin on lisätty yleiskulut yleiskuluprosentin mukaan. Työkohteissa tehdyt mahdolliset lisä- ja muutostyöt ovat sisältyneet kuukausittaiseen laskutukseen. Jos työkohteen kustannusarvio on ylittynyt kohteen valmistuessa, tilaaja on pyytänyt työn suorittajalta selvityksiä siitä, miksi kustannukset ovat ylittyneet. Yleisimmin kustannusylitykset ovat johtuneet talviolosuhteista (routa) sekä maahan sijoitetuista laitteista (mm. kaapelit, viemärit ja suojaputkitukset), joita ei ole etukäteen karroitettu ja jotka ovat olleet kaivuutyön esteenä.

2.4 Liikelaitosmallin hyödyt ja haitat

Turun Vesiliikelaitoksen suunnittelupäällikkö Petri Elon mukaan Kunnallistekniikkaliikelaitoksen liikelaitosmallin hyötyinä voidaan arvioida olleen seuraavat:

- Hankkeista sopiminen, hankkeiden aikatauluttaminen ja hankkeiden toteuttaminen on ollut Kunnallistekniikkaliikelaitoksen kanssa kohtalaisen sujuvaa ja ongelmattonta.

- Työn tilaaja (Vesiliikelaitos) on voinut luottaa työn laadun osalta Kunnallistekniikkaliikelaitoksen ns. sisäiseen valvontaan, jolloin tilaajan ei ole tarvinnut satsata voimavaroja omaan laadunvalvontaresursseihin.
- Työkohteiden lisä- ja muutostöistä ja näistä aiheutuvista kustannuksista on saatu sovittua joustavasti ja yhteisymmärryksessä palvelujen tuottajan (Kunnallistekniikkaliikelaitoksen) kanssa.
- Kunnallistekniikkaliikelaitoksen ja Vesiliikelaitoksen yhteistyö on ollut sujuvaa, koska liikelaitoksilla on ollut yhteinen tavoite (= tuottaa palveluja Turun kaupungille) ja yhteinen palkanmaksaja (Turun kaupunki). (P. Elo, henkilökohtainen tiedonanto 20.10.2011.)

Kunnallistekniikkaliikelaitoksen liikelaitosmallin hyötyinä työn tuottajan näkökulmasta voidaan arvioida olleen seuraavat:

- Liikelaitoksen työkohteissa on ollut varsin kevyt byrokratia.
- Työn tuottaja ja työn tilaaja ovat toimineet hyvässä yhteistyössä.
- Työkohteiden mahdolliset lisä- ja muutostyöt ovat hoituneet helposti ja yhteisymmärryksessä työn tilaajan kanssa.
- Työn tilaajan luottamus työn tuottajaan ja työn laatuun on ollut varsin korkea.

Kunnallistekniikkaliikelaitoksen liikelaitosmallin haittapuolia Vesiliikelaitoksen suunnittelupäällikkö Petri Elo kommentoi seuraavasti:

- Kunnallistekniikkaliikelaitoksen ns. sisäinen valvonta ei ole aina toiminut toivotulla tavalla.
- Kunnallistekniikkaliikelaitoksen työntekijöiden asenne työn tekemiseen on vaihdellut eri työntekijöiden välillä.
- Osa Kunnallistekniikkaliikelaitoksen työntekijöistä ei ole kantanut vastuutaan työn lopputuloksesta toivotulla tavalla.

- Kunnallistekniikkaliikelaitoksen ei ole tarvinnut panostaa tuottavuuteen, koska Kunnallistekniikkaliikelaitos ei ole toiminut vapaan kilpailun ympäristössä.
- Kunnallistekniikkaliikelaitoksen toimintaa ovat rasittaneet sen vanhat sitoumukset ja toimintamallit.
- Kunnallistekniikkaliikelaitoksen työn kustannustaso on usein ollut liian korkea ja osittain hallitsematon (vaihtelee paljon työkohteittain). (P. Elo, henkilökohtainen tiedonanto 20.10.2011.)

Kunnallistekniikkaliikelaitoksen liikelaitosmallin haittapuolia tuottajan näkökulmasta voidaan arvioida olleen seuraavat:

- Tilaaja ei ole aina toimittanut suunnitelma-asiakirjoja ajoissa työkohteisiin, koska tästä ei ole erikseen sovittu.
- Kunnallistekniikkaliikelaitoksen suorittaman työn kustannustaso ja työntekijöiden asenne työhön on vaihdellut liian paljon eri työntekijöiden ja työntekijäryhmien välillä.
- Kunnallistekniikkaliikelaitoksella on kone- ja kuljetuskalustosta vuosisopimukset, jotka ovat sitoneet tilaajaa (Kunnallistekniikkaliikelaitosta) käyttämään hinnaltaan edullisimpaa kalustoa. Hinnaltaan edullisin vaihtoehto ei kuitenkaan ole aina laadukkain ja tehokkain.
- Kunnallistekniikkaliikelaitoksen henkilöstöllä ei ole ollut työnteon kannustimia (esim. tulospalkkaus).

3 TURUN KUNNALLISTEKNIKKALIIKELAITOKSEN YHTIÖITTÄMISEEN LIITTYVÄT TYÖRYHMÄT

Turun Kunnallistekniikkaliikelaitoksen yhtiöittämisen valmisteluun perustettiin hankeryhmä, jonka tehtävänä oli luoda edellytykset liikelaitoksen toiminnan siirtämiseksi osakeyhtiöön. Hankeryhmä asetti yhdeksän viidellä eri sektorilla toimivaa työryhmää, joita se ohjasi ja valvoi. (Hankeryhmä 2011, 1.)

Työryhmät olivat seuraavat:

Työryhmät



Kuva 2. Yhtiöittämiseen liittyvät työryhmät (Rakennemuutos 2010).

3.1 Talous ja verotus -työryhmä

Yksi hankeryhmän perustama työryhmä oli Talous ja verotus –työryhmä. Ryhmän tavoitteena oli selvittää osakeyhtiön taloushallintoon liittyen budjetointi, kirjanpito, kustannusseuranta, toimintolaskenta (kustannukset tuotteille), avaava tase, omaisuuden siirrot, arvon määrittäminen, hankinta, sisäinen valvonta sekä tulevan yhtiön verotukseen liittyviä asioita. Ryhmän käsittelemät keskeisimmät kysymykset liittyivät tuloverotukseen, välilliseen verotukseen sekä taloudelliseen mallintamiseen. (Hankeryhmä 2011, 1.)

3.2 Henkilöstöasioihin liittyvät työryhmät

Hankeryhmä asetti myös kaksi henkilöstöasioihin liittyvää työryhmää (Henkilöstön siirrot yhtiöön- sekä Osaamisen kartoitus ja henkilöstön koulutus –työryhmät). Ryhmien tehtävänä oli mm. pohtia Viherliikelaitoksen ja Kunnallistekniikkaliikelaitoksen henkilöstön sijoittumista uuteen yhtiöön sekä selvittää nykyistä ja tulevaisuudessa tarvittavaa henkilöstön osaamista. (Hankeryhmä 2011, 1.)

Henkilöstön siirrot yhtiöön –työryhmän päätehtävänä oli valmistella toteutusmalli, jolla Kunnallistekniikkaliikelaitoksen sekä Viherliikelaitoksen henkilöstö saadaan siirrettyä tulevaan osakeyhtiöön. Lisäksi ryhmä valmisteli mm. seuraavia asioita: pidettävät yt-neuvottelut, henkilöstösopimukset, tehdä esitys tulevasta eläkeyhtiöstä, kartoittaa työterveyshuollon järjestäminen sekä tehdä ehdotus siitä työehtosopimuksesta, jota perustettavassa yhtiössä noudatetaan. (Hankeryhmä 2011, 1.)

Osaamisen kartoitus ja henkilöstön koulutus –työryhmän tavoitteena oli suunnitella Kunnallistekniikkaliikelaitoksen henkilöstölle toteutettava osaamiskartoitus. Kartoituksen tulosten pohjalta ryhmän tuli tehdä ehdotus henkilöiden sijoittumiseksi uuteen organisaatioon. Työryhmän tuli myös laatia Kunnallistekniikkaliikelaitoksen henkilöstölle koulutusohjelma, jonka tavoitteena oli mm. antaa informaatiota tulevan yhtiön toimintatavoista ja tulevista järjestelyistä. Liikelaitoksen henkilöstön ammatillisen koulutustarpeen arviointi ja tulevan yhtiön tulospalkkiojärjestelmän suunnittelu kuuluivat myös ryhmän tehtäviin. Lisäksi ryhmän

jäsenet osallistuvat tahoillaan yhtiöittämiseen liittyviin yt-neuvotteluihin. (Hankeryhmä 2011, 1–2.)

3.3 Sopimus ja juridiikka -työryhmä

Sopimus ja juridiikka –työryhmän päätavoitteena oli yhtiön perustamisasiakirjojen valmistelu. Lisäksi ryhmän tuli valmistella malli tuotantosopimukseksi, jota tultaisiin soveltamaan tulevan yhtiön asiakkaisiin kuten Kiinteistöliikelaitokseen, Vesiliikelaitokseen, Liikuntavirastoon ja muihin Turun kaupungin hallintokuntiin. Tulevaisuudessa tätä tuotantosopimusmallia voidaan soveltaa myös yhtiön muihin asiakkaisiin, esimerkiksi seudun lähikuntiin. (Hankeryhmä 2011, 2.)

Ryhmä valmisteli myös alueurakointisopimukseen liittyviä asioita tuottajan näkökulmasta. Verotuksen osalta ryhmä selvitti, miten omaisuuden siirto liikelaitoksesta uuteen yhtiöön tulee vaikuttamaan varainsiirtoverotukseen sekä arvonalisäverokäytäntöihin. Lisäksi ryhmä selvitti uuden yhtiön vakuutustarpeet ja –käytännöt. (Hankeryhmä 2011, 2.)

3.4 Kunnallistekniikkaliikelaitoksen ja Viherliikelaitoksen integraatioon liittyvät työryhmät

Yhtiöittämisen yhteydessä on tarkoitus integroida Turun Kunnallistekniikkaliikelaitos ja Viherliikelaitos yhteen yhtiöön. Tähän liittyen hankeryhmä on perustanut asian valmistelemiseksi viisi työryhmää: Organisaatio tulevassa yhtiössä-, Tuotteistuksen yhdenmukaisuus-, Laatuja järjestelmä-, Tilaresurssit- ja It-työryhmät.

Organisaatio tulevassa yhtiössä –työryhmän tuli sovittaa yhteen Kunnallistekniikkaliikelaitoksen sekä Viherliikelaitoksen tehtävät sekä näiden molempien liikelaitosten henkilöstön sijoittuminen uuden yhtiön organisaatioon. Työryhmän tuli ottaa huomioon tulevat henkilöstön siirrot perustettavaan yhtiöön muista Turun kaupungin liikelaitoksista ja hallintokunnista sekä yhtiön tuleva laajentumi-

nen seudulliseksi osakeyhtiöksi. Työryhmä suunnitteli tulevan yhtiön organisaatorakennetta lähinnä sen mukaan, mitä palveluja ja tuotteita perustettava yhtiö tulee asiakkailleen tarjoamaan. Yhtiön organisaatorakenne ja käytettävissä olevat resurssit tuli kohdistaa ja suunnitella vastaamaan ensisijaisesti yhtiön tuottamien palvelujen vaatimuksia. Työryhmän tuli ottaa työssään huomioon mm. yhtiön tuotekehitys, laatuasiat, viestintä, tilaajayhteydet ja logistiikka. (Hankeryhmä 2011, 2.)

Tuotteistuksen yhdenmukaisuus –työryhmän tehtävänä oli suunnitella yhtiön tuote- ja tehtäväkorttien¹ sisältö ja visuaalisuus samankaltaisiksi. Suunnitteluun kuului myös yhtiön toimintatapojen yhtenäistäminen, jotta kulut kohdistuisivat tuotteille samalla tavalla yhtiön sisällä. Yhtiön kustannus- ja tarjouslaskennan toimivuuden kannalta yhtiön tarjoamien palvelujen määrittelyn (tuotteistamisen) loppuunsaattaminen oli hyvin tärkeää. Ilman toimivaa kustannus- ja tarjouslaskentaa yhtiön tuloksen ennustaminen olisi vaikeaa. (Hankeryhmä 2011, 3.)

Laatujärjestelmä -työryhmän tehtävänä oli laatia eri prosessien graafiset ja sanalliset kuvaukset sekä laatukäsikirjan vaatimat dokumentit. Laatujärjestelmän tuli olla valmis uuden yhtiön aloittaessa. (Hankeryhmä 2011, 3.)

Tilaresurssit -työryhmän tuli selvittää Kunnallistekniikkaliikelaitoksen ja Viherliikelaitoksen olemassa olevat tilaresurssit ja tulevassa yhtiössä tarvittavat tilaresurssit. Tulevaisuudessa tapahtuvan tilaresurssien todennäköisen vähenemisen taloudellisia vaikutuksia tuli myös tutkia. (Hankeryhmä 2011, 3.)

It –työryhmän tehtävänä oli selvittää, mitä tietojärjestelmiä Kunnallistekniikkaliikelaitoksella ja Viherliikelaitoksella on ollut käytössä ja tehdä esitys käytettävissä

¹ Tuote- ja tehtäväkortti sisältää mm. tietyn työsuorituksen työohjeet sekä laatuvaatimukset.

tä ohjelmista tulevassa yhtiössä. Erityisesti korostettiin talous-, hankinta-, rahoitus- ja rahaliikenteen järjestelmiä. Myös tietoturvallisuuden järjestely kuului työryhmän tehtäviin. (Hankeryhmä 2011, 3–4.)

4 TURUN KUNNALLISTEKNIKKALIIKELAITOKSEN TULEVA YHTIÖMALLI

4.1 Kunnallistekniikkaliikelaitoksen yhtiöittämisen taustaa

Turun kaupunginvaltuusto on käsitellyt Turun Kunnallistekniikkaliikelaitoksen yhtiöittämistä kokouksissaan. Kaupunginvaltuusto esimerkiksi hyväksyi 5.10.2009 (§ 220) ”Omistajapolitiikka 2009–2013” -nimisen asiakirjan, jossa todettiin mm. seuraavia asioita:

- Omistaminen ei ole kaupungin perustehtävä, vaan väline palvelujen tuottamiseksi tai järjestämiseksi.
- Omistaminen sitoo paljon pääomaa, siksi pääoman tehokas käyttö ja kohdentaminen ovat yhtä tärkeitä asioita kuin käyttötalouden hallinta.
- Omistamisen perusteena tulee olla omaisuuden käyttö ja hyödyntäminen sellaisessa kaupungin palvelutuotannossa, jolla ei ole markkinatoimijoita tai jolla ei ole mahdollista luoda markkinoita lyhyellä aikavälillä.
- Tuottajaliikelaitosten yhtiöittäminen tulee valmistella vuoden 2010 aikana siten, että yhtiömuotoinen liiketoiminta voi alkaa viimeistään vuoden 2011 loppuun mennessä.
- Turun Kunnallistekniikkaliikelaitos ja Turun Viherliikelaitos fuusioidaan yhdeksi toimialan tuotantoyhtiöksi.
- Yhtiöiden liiketoimintojen vakiinnuttua selvitetään, avataanko yhtiöiden kaupungille tuotetut palvelut kilpailulle vai tuotetaanko palvelut ns. in house –yksiköinä.² (Yhtiöittämissuunnitelma 2011, 5.)

² In house –yksikkö on hankintalain (348/2007) mukainen kaupungin sidosyksikkö, jolta palvelut voidaan ostaa kilpailuttamatta.

Turun kaupunginvaltuusto päätti 24.1.2011 (§ 17), että Turun Kunnallistekniikkaliikelaitos ja Turun Viherliikelaitos integroidaan ja yhtiötetään, ja samalla perustetaan Turun Seudun Kuntatekniikka Oy. Kaupunginvaltuuston päätöksen täytäntöönpanosta on vastannut apulaiskaupunginjohtaja Jarkko Virtanen. (Yhtiöittämissuunnitelma 2011, 5.)

Kunnallistekniikkaliikelaitoksen yhtiöittämisen perusteluiksi on esitetty mm. seuraavat näkökohdat:

- Perustettava yhtiö pystyy vastaamaan Turun kaupungin ja uusien asiakkaiden palvelukysyntään kilpailukykyisillä tuote- ja palvelukokonaisuuksilla.
- Perustettavan yhtiön on mahdollista saada uusia asiakkaita ja tulovirtaa kannattavalle toiminnalle.
- Nykyisen toimintamallin (liikelaitos) jatkaminen johtaa negatiiviseen liikevoittoon, koska nykyisen toimintamallin liikevaihto kasvaa inflaatiota hitaammin.
- Mikäli toiminta jatkuisi ennallaan liikelaitoksena, tämä vaatisi Turun kaupungilta rahallista lisäpanostusta.
- Perustettavan yhtiön kustannusrakenne muodostuu vertailukelpoiseksi suhteessa muihin alan toimijoihin.
- Muualta Suomesta saatujen kokemusten mukaan markkinat saattavat tehostua merkittävästi, kun uusi toimija tulee markkinoille yhtiöittämisen seurauksena.
- Liikelaitoksen yhtiöittämisen seurauksena toiminta tehostuu ja myös Turun kaupungille toiminnasta aiheutuvat kustannukset laskevat.
- Yhtiömalli sopii hyvin kuntien väliseen seudulliseen yhteistyöhön.
- Yhtiössä on tehokkaampi johtamis- ja tuotantorakenne kuin liikelaitoksessa ja yhtiössä on vähemmän byrokratiaa/hallintoa.

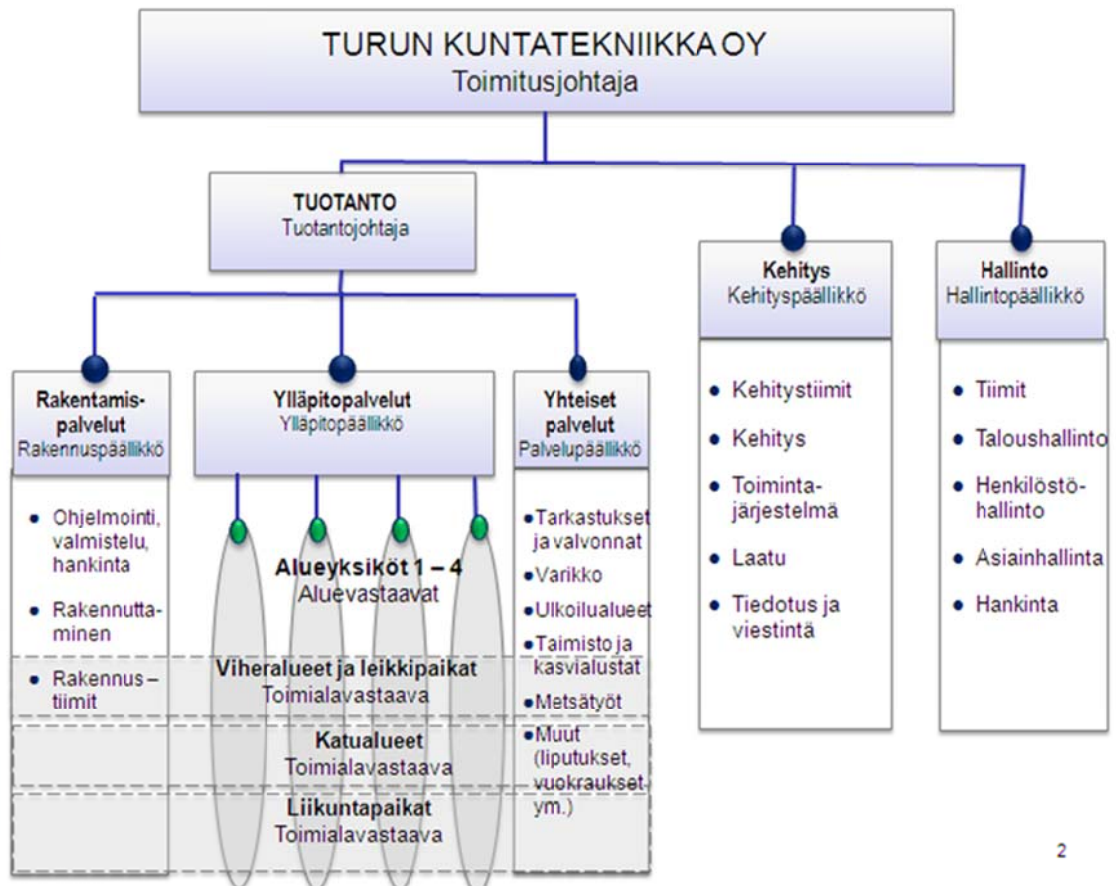
- Kuntalain mukaan säännöllinen, vaikka vähäinenkin, jatkuva myynti kaupungin ulkopuolelle aiheuttaa yhtiöittämisvelvoitteen. (Ryhmäpuheenjohtajat 2011, 2–3.)

4.2 Yhtiöittämisen toteuttaminen ja tulevan yhtiön organisaatiokaavio

Ryhmäpuheenjohtajien esityksessä on todettu, että Kunnallistekniikkaliikelaitoksen yhtiöittäminen toteutetaan siten, ettei tuleva yhtiö saa markkina- tai kilpailuetua samoilla markkinoilla toimiviin yrityksiin nähden. Perustettava yhtiö tulee maksamaan Turun kaupungille Kunnallistekniikkaliikelaitoksesta liiketoiminnan käyvän arvon mukaisesti. Mahdollisesta lainasaatavasta yhtiö tulee maksamaan vähintään markkinaehtoisena koron. Kunnallistekniikkaliikelaitoksen nykyisin voimassa olevat palvelusopimukset mm. Kiinteistöliikelaitoksen ja Vesiliikelaitoksen kanssa muutetaan määräaikaisiksi ennen yhtiöittämistä. Nämä sopimukset ovat omakustannusperusteisia, joten näiden osalta yhtiö ei saa etua muihin markkinoilla toimiviin yrityksiin nähden. (Ryhmäpuheenjohtajat 2011, 4.)

Kunnallistekniikkaliikelaitoksen yhtiöittäminen on työsopimuslain (55/2001) tarkoittama liikkeenluovutus, koska luovutettava kokonaisuus pysyy olennaisilta osiltaan samanlaisena luovutuksen jälkeenkin. Työsopimuslain 1 luvun 10 §:n mukaisessa liikkeen luovutuksessa työnantajan voimassa olevista työsuhteista johtuvat oikeudet, velvollisuudet ja niihin liittyvät työsuhteiden etuudet siirtyvät uudelle omistajalle. Näin ollen esimerkiksi työntekijää tai viranhaltijaa ei voida irtisanoa liikkeenluovutuksen perusteella. (Ryhmäpuheenjohtajat 2011, 5.)

Perustettavan yhtiön (Turun Seudun Kuntatekniikka Oy:n) organisaatio on suunniteltu seuraavan kaavion mukaiseksi:



2

Kuva 3. Turun Seudun Kuntatekniikka Oy:n organisaatiokaavio. (Hankeryhmän ehdotus organisaatioksi 31.5.2011)

4.3 Turun Seudun Kuntatekniikka Oy:n toiminta: puitesopimukset ja niihin liittyvä toiminta

Turun Kunnallistekniikkaliikelaitos on solminut Turun Kiinteistöliikelaitoksen, Satamaliikelaitoksen ja Vesiliikelaitoksen kanssa määräaikaista puitesopimuksia kaikkiaan seitsemän kappaletta. Nämä sopimukset tulevat siirtymään sellaisinaan Turun Seudun Kuntatekniikka Oy:öön. Sopimukset ja niiden kestot ovat seuraavat:

- viheralueiden rakentamisen tuotantosopimus 1.7.2011 - 31.12.2016 (Kiinteistöliikelaitos)
- viheralueiden ylläpidon sopimus 1.7.2011 - 31.5.2019 (Kiinteistöliikelaitos)
- katualueiden rakentamisen tuotantosopimus 1.7.2011 - 31.12.2016 (Kiinteistöliikelaitos)
- katualueiden ylläpidon sopimus 1.7.2011 - 31.5.2019 (Kiinteistöliikelaitos)
- vesihuollon rakentamisen tuotantosopimus 1.7.2011 - 31.12.2016 (Vesiliikelaitos)
- vesiliikelaitoksen verkostojen ylläpidon sopimus 1.7.2011 - 31.5.2019 (Vesiliikelaitos)
- satama-alueen (Pansion ja Laten alueen) ylläpidon sopimus 1.10.2011 - 30.6.2015 (Satamaliikelaitos)

4.3.1 Rakentamisen tuotantosopimukset

Viheralueiden rakentamisen tuotantosopimus velvoittaa tulevan urakoitsijan eli Turun Seudun Kuntatekniikka Oy:n toteuttamaan työn tilaajan laatiman vuosittaisen kohdeluettelon mukaiset työt 31.12.2016 asti. Sopimuksen arvon on arvioitu olevan vuosina 2011 - 2014 n. 3,2 miljoonaa euroa per vuosi, vuonna 2015 n. 1,5 miljoonaa euroa sekä vuonna 2016 n. miljoona euroa. (Viheralueiden rakentamisen tuotantosopimus 2011, 1–3.)

Katualueiden rakentamisen tuotantosopimus velvoittaa tulevan urakoitsijan eli Turun Seudun Kuntatekniikka Oy:n toteuttamaan tilaajan laatiman vuosittaisen kohdeluettelon mukaiset työt 31.12.2016 asti. Sopimuksen arvon on arvioitu olevan vuosina 2011 - 2014 n. 8 miljoonaa euroa per vuosi, vuonna 2015 n. 4,5

miljoonaa euroa sekä vuonna 2016 n. kolme miljoonaa euroa. (Katualueiden rakentamisen tuotantosopimus 2011, 1–3.)

Vesihuollon rakentamisen tuotantosopimus velvoittaa tulevan urakoitsijan eli Turun Seudun Kuntatekniikka Oy:n toteuttamaan tilaajan laatiman vuosittaisen kohdeluettelon mukaiset työt 31.12.2016 asti. Sopimuksen arvon on arvioitu olevan vuosina 2011 - 2014 n. 4,5 miljoonaa euroa per vuosi, vuosien 2015 ja 2016 osalta summa tarkentuu myöhemmin. (Vesihuollon rakentamisen tuotantosopimus 2011, 1–3.)

Edellä mainittujen sopimusten päättymisen jälkeen tullaan kyseiset sopimukset kilpailuttamaan julkisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että Turun Seudun Kuntatekniikka Oy tulee kilpailemaan sopimuksista alan toisten toimijoitten kanssa.

Rakentamisen tuotantosopimusten mukaan työn tilaaja (Turun Vesiliikelaitos ja Turun Kiinteistöliikelaitos) laatii vuosittaisen kohdeluettelon työkohteista sekä määrittää kohteiden alustavat aloitusajankohdat. Työn tuottaja (Turun Seudun Kuntatekniikka Oy) puolestaan laatii tilaajan tekemän kohdeluettelon pohjalta työkohteista vuositasoisen aikataulun ja hyväksyttää sen tilaajalla. Vuosiaikataulu tulee päivittää (tuottaja) ja hyväksyä (tilaaja) kahden viikon välein. (Rakentamisen tuotantosopimukset 2011, 1–3.)

Ennen rakennustyöhön ryhtymistä rakennushankkeille määritellään tavoitehinta, jonka jälkeen hankkeista tehdään tavoitehintainen urakkasopimus. Työn tuottaja laatii kohdekohtaisen maksuerätaulukon, jonka mukaan tuottaja laskuttaa tilaajaa kohteen edistymisen myötä. Laskutukseen oikeuttavat maksuerät todetaan työmaakokouksessa. Kaikista lisä- ja muutostöistä on sovittava kirjallisesti työn tilaajan kanssa ennen niihin ryhtymistä. Muutos- ja lisätyöt kirjataan työmaapäiväkirjaan, jonka tilaaja kuittaa. Suurista muutos- ja lisätöistä tuottaja tekee erillisen tarjouksen, jonka tilaaja hyväksyy. (Rakentamisen tuotantosopimukset 2011, 1–3.)

Tilaajan on toimitettava tuottajalle vähintään neljä viikkoa ennen suunnitellun työn alkamista kyseisen kohteen suunnitelma-asiakirjat. Tilaaja myös vastaa

siitä, että sopimusalue on tuottajan käytettävissä rakennushankkeen ajan. (Rakentamisen tuotantosopimukset 2011, 1–3.)

Työturvallisuuteen liittyen tilaaja laatii työkohteellisen työturvallisuusasiakirjan, jonka pohjalta tuottaja laatii valtioneuvoston rakennustyön turvallisuudesta antaman asetuksen (205/2009) mukaiset työturvallisuussuunnitelmat. Tilaaja asettaa työkohteeseen työturvallisuuskoordinaattorin, ja myös tuottajan on nimeävä työkohteeseen turvallisuusasioista vastaava henkilö. (Rakentamisen tuotantosopimukset 2011, 1–3.)

Tuottaja vastaa työn laadusta ja ottaa vastaan aliurakoitsijoiden työsuoritukset. Tilaaja valvoo työn edistymistä ja laatua sen eri vaiheissa. Tuottajan tulee koota hanketta koskevat asiakirjat sekä tilaajan vaatimat laatumittausdokumentit laatukansioon, jonka tulee olla tilaajan tarkastettavissa. (Rakentamisen tuotantosopimukset 2011, 1–3.)

Työkohteen valmistuttua kohteessa pidetään Rakennusurakan yleisten sopimusehtojen 1998:n (YSE 1998:n) mukainen vastaanottotarkastus, jossa todetaan työkohteen mahdolliset puutteet ja sovitaan niiden korjausaikataulu. Tuottaja vastaa taloudellisen loppuselvityksen tekemisestä ja vastaanottokokouksen järjestämisestä. Näissä todetaan tehty työsuoritus ja työn lopulliset kustannukset. (Rakentamisen tuotantosopimukset 2011, 1–3.)

4.3.2 Ylläpitosopimukset

Viheralueitten ylläpitosopimuksessa tuottaja on veloitettu tuottamaan tilaajalle Turun kaupungin asemakaava-alueella olevien viher- ja puistoalueiden sekä leikki- ja liikuntapaikkojen ympärivuotiset ylläpitotyöt. Tuottaja voi käyttää ylläpitopalvelujen tuottamisessa myös aliurakoitsijoita. Asemakaava-alue, jolla palvelut tuotetaan, on jaettu kymmeneen ylläpitoalueeseen. Kyseiset alueet ja sopimuksien kestot ovat seuraavat:

- Itä-Turku, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.5.2015

- Hirvensalo, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.5.2016
- Metsämäki-Halinen, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.5.2016
- Runosmäki-Raunistula, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.5.2017
- Länsi-Turku, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.5.2017
- Pansio-Perno, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.5.2018
- Skanssi-Uittamo, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.5.2018
- Keskusta-Ruissalo, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.5.2019
- ulkoilualueet ja venesatamat, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.12.2015
- talousmetsien hoitotyöt, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.12.2015 (Viheralueitten ylläpidon sopimus 2011, 6–13.)

Viheralueitten ylläpidon sopimuksen mukaan työn suorittaja mm.

- Vastaa siitä, että ylläpidettävien puisto- ja viheralueiden sekä leikki- ja liikuntapaikkojen hoito ja kunnossapito suoritetaan tilaajan asettamien vaatimusten mukaisesti.
- Vastaa resurssien mitoittamisesta siten, että tilaajan vaatimat laatuvaatimukset täyttyvät toimenpideaikojen puitteissa.
- Vastaa siitä, että töitä hoitaa pätevä henkilökunta.
- Pitää työmaapäiväkirjaa.
- Vastaa ylläpidettävien puisto- ja viheralueiden sekä leikki- ja liikuntapaikkojen sekä niihin kuuluvien rakenteiden jatkuvasta tarkkailusta.
- Dokumentoi ylläpitoalueella havaitut puutteet ja informoi tilaajaa näistä.
- Järjestää ylläpitopalveluiden tuottamiseen liittyvän jätehuollon.
- Suorittaa lumen poiston puistokäytäviltä sekä lumen läjityksen.

- Suorittaa äkilliset hoitotyöt ja avustaa esim. palo- ja pelastusviranomaisia. (Viheralueiden ylläpidon sopimus 2011, 6–13.)

Katualueitten ylläpitosopimuksessa tuottaja on veloitettu tuottamaan tilaajalle Turun kaupungin asemakaava-alueella olevien katu- ja liikennealueiden sekä muiden yleisten alueitten ympärivuotiset ylläpitotyöt. Tuottaja voi käyttää ylläpitopalvelujen tuottamisessa myös aliurakoitsijoita. Asemakaava-alue, jolla palvelut tuotetaan, on jaettu kymmeneen ylläpitoalueeseen. Kyseiset alueet ja sopimuksien kestot ovat seuraavat:

- Itä-Turku, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.5.2015
- Hirvensalo, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.5.2016
- Metsämäki-Halinen, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.5.2016
- Runosmäki-Raunistula, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.5.2017
- Länsi-Turku, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.5.2017
- Pansio-Perno, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.5.2018
- Skanssi-Uittamo, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.5.2018
- Keskusta-Ruissalo, sopimuskausi 1.7.2011 - 31.5.2019. (Katualueiden ylläpidon sopimus 2011, 6–8.)

Katualueiden ylläpidon sopimuksen mukaan työn suorittaja mm.

- Vastaa siitä, että ylläpidettävien katujen ja muiden liikennealueiden hoito ja kunnossapito suoritetaan tilaajan asettamien vaatimusten mukaisesti.
- Mitoittaa resurssit siten, että tilaajan vaatimat laatuvaatimukset täyttyvät toimenpideaikojen puitteissa.
- Vastaa siitä, että töitä hoitaa pätevä henkilökunta.

- Pitää työmaapäiväkirjaa.
- Vastaa ylläpidettävien katujen ja liikenneväylien sekä niihin kuuluvien rakenteiden jatkuvasta tarkkailusta.
- Dokumentoi ylläpitoalueella havaitut puutteet ja informoi tilaajaa näistä.
- Järjestää ylläpitopalveluiden tuottamiseen liittyvän jätehuollon.
- Suorittaa lumen poiston katualueilta sekä lumen läjityksen.
- Suorittaa äkilliset hoitotyöt ja avustaa esim. palo- ja pelastusviranomaisia.
- Laatii tilaajan kanssa vuosittaisen päällystysohjelman. (Katualueiden ylläpidon sopimus 2011, 6–8.)

Vesiliikelaitoksen verkostojen ylläpidon sopimuksessa tuottaja on veloitettu tuottamaan tilaajalle verkostojen ympärivuotiset ylläpitotyöt. Sopimuksen piiriin kuuluvat Turun Vesiliikelaitoksen jäte- ja hulevesiviemärit kokonaisuudessaan sekä vesijohtoverkoston osalta palopostien tyhjennykset jäätyksen estämiseksi sekä kansistojen säädöt asfaltointien yhteydessä. Sopimus on voimassa 1.7.2011 - 31.5.2019. (Vesiliikelaitoksen verkostojen ylläpitosopimus 2011, 8–9.)

Verkostojen ylläpidon sopimuksen mukaan työn suorittaja mm.

- Ylläpitää verkostoja ja vastaa tähän liittyen kaikista aine- ja materiaalihankinnoista.
- Mitoittaa resurssit siten, että tilaajan vaatimat laatuvaatimukset täyttyvät toimenpideaikojen puitteissa.
- Vastaa siitä, että töitä hoitaa pätevä henkilökunta.
- Pitää työmaapäiväkirjaa tilaajan hyväksymällä tavalla.
- Dokumentoi ylläpitoalueella havaitut puutteet ja informoi tilaajaa näistä.

- Järjestää ylläpitopalveluiden tuottamiseen liittyvän jätehuollon.
- Suorittaa äkilliset ylläpitotyöt (esim. viemäritukosten avaaminen ja vahinkojen minimointi).
- Havainnoi verkostojen mahdollisia vaurioita ja informoi tilaajaa näistä. (Vesiliikelaitoksen verkostojen ylläpitosopimus 2011, 8–9.)

Satama-alueen (Pansion ja Laten alueen) ylläpidon sopimuksessa tuottaja on veloitettu tuottamaan tilaajalle sopimuksessa mainittujen alueiden ylläpitotyöt. Sopimus on voimassa 1.10.2011 - 30.6.2015. (Satamaliikelaitoksen ylläpitosopimus 2011, 7–8.)

Satama-alueen (Pansion ja Laten alueen) ylläpidon sopimuksen mukaan työn suorittaja mm.

- Vastaa ylläpidettävien liikenneväylien, porttivyöhykkeiden ja kenttien hoidosta ja kunnossapidosta ja näihin liittyvistä kaikista aine- ja materiaalihankinnoista.
- Mitoittaa toiminnan siten, että tilaajan esittämät toimivuus- ja laatuvaatimukset täyttyvät asiakirjoissa esitettyjen toimenpideaikojen puitteissa.
- Toteuttaa ylläpitopalvelun käyttäen pätevyydeltään sopivaa henkilökuntaa.
- Pitää työmaapäiväkirjaa ylläpitopalveluihin liittyvistä tehtävistä tilaajan hyväksymällä tavalla.
- Vastaa ylläpitoalueen ja ympäristön jatkuvasta tarkkailusta.
- Dokumentoi ylläpitoalueella havaitut puutteet ja informoi tilaajaa näistä.
- Järjestää ylläpitopalveluiden tuottamiseen liittyvän jätehuollon.

- Suorittaa lisä- ja muutostöinä erikseen sovittaessa sopimusalueen ylläpitopalvelut poikkeusolosuhteissa. (Satamaliikelaitoksen ylläpitosisopimus 2011, 9.)

Ylläpitosisopimusten mukaan tuottaja on velvollinen suorittamaan kaikki sopimusalueen ylläpidon edellyttämät työt ja toimenpiteet ammattitaitoisesti ja huolellisesti. Suoritettavien työtehtävien osalta noudatetaan tilaajan tehtäväkorteissa (liite 1) esitettyjä laatuvaatimuksia ja toimenpideaikoja. (Katualueiden ylläpitosisopimus 2011, 7.)

Tuottaja on työn osalta työsuojelusäännöstön tarkoittama päätoteuttaja. Tilaaja asettaa turvallisuuskoordinaattorin koordinoimaan ylläpidon työturvallisuutta. Turvallisuuskoordinaattorin asettamisesta aiheutuvista kuluista vastaa tilaaja. Tuottaja vastaa siitä, että ylläpitopalvelut tuotetaan turvallisesti käyttämällä ammattitaitoista työvoimaa, turvallisia työmenetelmiä sekä käyttötarkoitukseen sopivia koneita ja laitteita. Ylläpitopalvelut on tuotettava siten, ettei niistä aiheudu vaaraa yleiselle turvallisuudelle eikä vahinkoa ympäristölle tai omaisuudelle. (Katualueiden ylläpitosisopimus 2011, 8.)

Tuottajan tulee nimetä ylläpitopalveluun vastaava työnjohtaja, joka johtaa töitä ja vastaa niiden asianmukaisesta suorittamisesta. Työnjohtajalla tulee olla suoritettavien töiden osalta riittävä asiantuntemus. Tuottajan on toimitettava tilaajalle kuukausittain tieto ylläpitotöissä käytetystä työvoimasta. (Katualueiden ylläpitosisopimus 2011, 9.)

Tilaaja vastaa siitä, että sopimusalue on tuottajan käytettävissä sopimusaikana. Tilaaja vastaa myös siitä, että sopimusalueilla voidaan suorittaa sopimuksen mukaiset ylläpitotyöt. Tilaaja tai tilaajan edustaja on oikeutettu suorittamaan laadunvalvontaa ylläpitoalueella omatoimisesti sekä pistokoeluontoisesti. Tilaajan ja tuottajan yhteisistä laatutarkastuksista sovitaan erikseen. (Katualueiden ylläpitosisopimus 2011, 9.)

Tilaaajan työn tuottajalle maksama vuotuinen kokonaispalkkio on jaettu maksueriin työn edistymisen ja tuottajan resurssien sitoutumisen mukaan. Osapuolet sopivat kalenterivuositain etukäteen tulevan vuoden maksuerätaulukon. Tuottaja on velvollinen tilaaajan kirjallisesta pyynnöstä suorittamaan lisä- ja muutostöitä. Lisä- ja muutostyöt laskutetaan sopimuksen mukaisilla tunti- ja yksikköhinnoin. Tuottaja raportoi tilaajalle työn toteutumisesta sekä niistä maksueristä, jotka voidaan maksuerätaulukon mukaan laskuttaa. Tuottajan raportit käsitellään työmaakokouksissa kuukauden välein. (Katualueiden ylläpitösopimus 2011, 7–15.)

4.4 Yhtiöittämisen hyödyistä ja haitoista

4.4.1 Yhtiöittämisen odotettavissa olevista hyödyistä

Vesiliikelaitoksen suunnittelupäällikkö Petri Elon mukaan Kunnallistekniikkaliikelaitoksen tulevan yhtiöittämisen hyötyinä voidaan arvioida olevan seuraavat:

- Tilaaajien on sovittava työkohteet tuottajan kanssa hyvissä ajoin, jolloin myös työkohteeseen liittyvien suunnitelmien on oltava tuottajalla ajoissa.
- Sovittuja aikatauluja tullaan noudattamaan nykyistä tarkemmin.
- Kustannustietoisuus hankkeista lisääntyy.
- Työn tuottajan toimintatavat muuttuvat tehokkaammiksi mm. vapaan kilpailun seurauksena.
- Työn tilaaja voi luottaa enemmän lopputuloksen laatuun, koska tuottaja tulee suorittamaan laadunvalvontamittauksia työkohteissa ja dokumentoinee laatukansioon.
- Työn tuottajan toimintatavat selkeytyvät ja tulevat läpinäkyvimmiksi.

- Toiminta on yhtiössä kustannustietoisempää: Yhtiön taloudellisuuteen painottuva valvonta korostaa toiminnan taloudellisuutta, kun taas kunnallisessa toiminnassa valvotaan perinteisesti laillisuutta ja tasapuolisuutta.
- Yhtiössä investointien rahoitus on helpompaa: Etenkin suurten investointien rahoitus voi olla helpompi järjestää yhtiön lainanottona kuin lisäämällä kunnan velkaa. Toisaalta taas kunta saattaa olla lainojen saatavuuden kannalta paremmassa asemassa kuin sen omistama osakeyhtiö.
- Toimintaa johtavien ja muun henkilöstön intressi: Kunnallisten yksiköiden johtotehtävissä toimivat henkilöt saattavat arvostaa vastaavia osakeyhtiön johtotehtäviä enemmän kuin ko. tehtäviä kunnan organisaatiossa. (Jalkanen ym. 1996, 23–24.)

Kunnallisia toimintoja on pyritty tehostamaan mm. yksityistämällä ja yhtiöittämisellä. Yhtiöittäminen voi olla vaihtoehto toiminnan ulkoistamiselle, ja yhtiöittämisellä saadaan kunnan toimintaan mukaan yksityisen sektorin tehokkuutta. Yhtiöittämisellä on usein katsottu saavutettavan tehokkaampi organisaatiorakenne kuin kunnallisessa organisaatiossa. Yhtiöittämistä on usein perusteltu myös rahoituksen helpommalla saatavuudella. Väitettä yhtiön rahoituksen helpommasta saatavuudesta on kuitenkin vaikea perustella. (Vesterinen 2006, 14.)

Yhtiöittäminen avaa uudenlaisia mahdollisuuksia kunnallisen toimintojen hoitamiseen. Esimerkiksi yhtiömuotoisen toiminnan hallinnon keveys luo mahdollisuuksia nopeisiin strategioihin kilpailutilanteissa. Toisaalta taas yhtiömuotoinen toiminta vaatii uudenlaisia toimintavapauksia ja –muotoja. (Puttonen 2002, 172.)

Yhtiöittämisen etuja arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että esitettyjä yhtiömuotoisen toiminnan hyviä puolia voidaan usein soveltaa myös kunnallisessa toiminnassa. Yhtiöittäminen ei ole ainoa tapa saavuttaa mainitun toiminnan hyvät puolet. (Jalkanen ym. 1996, 23–24.)

4.4.2 Yhtiöittämisen odotettavissa olevista haitoista

Yhtiöittämisen haittapuolia Turun Vesiliikelaitoksen suunnittelupäällikkö Petri Elo kommentoi seuraavasti:

- Työn tilaajat joutuvat panostamaan työmaiden valvontaan aiempaa enemmän.
- Tilaajan on neuvoteltava erikseen kaikista lisä- ja muutostöistä.
- Tilaajan ja tuottajan roolit eriytyvät nykyistä enemmän, koska sekä tilaaja että tuottaja eivät enää ole Turun kaupungin liikelaitoksia.
- Byrokratia lisääntyy mm. urakkaohjelmien myötä sekä tilaajalla että tuottajalla.
- Palaverien määrä kasvaa.
- Joustavuus sekä tilaajan että tuottajan puolelta vähenee. (P. Elo, henkilökohtainen tiedonanto 20.10.2011.)

Tulevan yhtiömallin huonoina puolina tuottajan näkökulmasta voi pitää ainakin seuraavia:

- Lisä- ja muutostöistä sopiminen työn tilaajan kanssa hankaloituu.
- Paperityö lisääntyy merkittävästi (esim. laatudokumentit, työmaakokoukset).
- Tilaajan ja tuottajan väliset suhteet muuttuvat nykyistä virallisemmiksi

Esimerkiksi kunnallisten energiayhtiöitten yksityistämisestä on kokemuksia jo noin 20 vuoden ajalta, ja kunnan omistamista asunto- ja kiinteistöyhtiöistä vielä tätäkin pidemmältä ajalta. Näiden kokemusten valossa voidaan todeta, että organisaatioiden yhtiöittäminen ei välttämättä tarkoita kunnan palvelujen ja liiketoiminnan tehostumista. Esimerkiksi yhtiöitettyjen energialaitosten tehokkuus ei ole välttämättä tehostunut verrattuna kunnallisina liikelaitoksina jatkaneisiin organisaatioihin. (Vesterinen 2006, 15.)

Kunnilla on ollut ongelmia myös omistamiensa osakeyhtiöiden ohjauksessa. Kuntaomistajilla on ollut esimerkiksi vaikeuksia nostaa osinkoja jopa tehokkaista ja menestyvistä yrityksistä, koska yritysten johtajat ovat saattaneet haluta itse hoitaa ja sijoittaa yrityksen kassavarat. (Vesterinen 2006, 15.)

Kuntien omistusta on usein pidetty ”kasvottomana”, joka on näkynyt mm. kunnallisten yritysten hallinnon ja johdon organisoinnissa. Kunnan näkyvyys ja tahto sen omistamissa yrityksissä on saattanut vaihdella suuresti jopa saman kuntakonsernin sisällä. Näistä ongelmista voidaan päästä eroon tuomalla omistajan tahto esiin ja kehittämällä johtamisprosesseja. (Vesterinen 2006, 10.)

Toisaalta kunnallisten osakeyhtiöiden osalta yleisessä ilmapiirissä ja mediassa on korostunut melko yksipuolisesti voitonteko, jonka mittarina on käytetty sijoitetun pääoman tuottoa. Tämä on saattanut leimata hyvänkin yritystoiminnan huonoksi ja tehottomaksi, koska toiminnan tarkastelun näkökulma ja käytetty mittari eivät ole olleet soveliaita. Kunnan yhtiöllä saattaa olla esim. velvoite hoitaa tietyt tehtävät, mikä tulisi ottaa yhtiöitä tarkasteltaessa huomioon. (Vesterinen 2006, 11.)

Omistajan näkökulmasta ei ole merkittävää toiminnallista eroa kunnallisen liikelaitoksen ja osakeyhtiön välillä, jos organisaation toimintaan liittyvät perusasiat ovat kunnossa. Liikelaitoksen ja osakeyhtiön välillä tulee kuitenkin eroja esimerkiksi silloin, jos yhtiöittämisellä halutaan välttää demokraattinen päätöksenteko. Yhtiöittämisen tulisikin perustua strategiaan, siinä tulisi ottaa huomioon kunnan kokonaisuus ja sen kontrollin tulisi olla demokraattisesti valituilla kunnan toimielimillä. Osakeyhtiön toiminnalle tulee olla taloudelliset edellytykset. Osakeyhtiön ja demokraattisen päätöksenteon välillä tulisi olla selkeä yhteys, ja toiminnan tulisi olla avointa ja omistajapolitiikan selkeää. (Vesterinen 2006, 13.)

Yhtiöittämisessä kuntalaisten demokraattinen kontrollimahdollisuus kaventuu merkittävästi. Kunnallinen toiminta on yleensä julkista, kun taas toiminta yrityksessä ei tätä ole. Kuntalaisella ei ole samalla tavalla kontrollimahdollisuutta yhtiön toimintaan kuin kunnalliseen toimintaan. (Puttonen 2002, 173.)

5 CASE LAHDEN SEUDUN KUNTATEKNIikka OY:N PERUSTAMINEN

5.1 Yhtiöittämisen taustaa

Lahden kaupungin infran ja ylläpidon tuotannossa työskenteli yli 400 ihmistä 1990-luvulla. Henkilöstön määrään vaikutti tällöin mm. kaupungin työllistämismallit. Vuonna 1992 tehtiin ensimmäiset periaatepäätökset tuotannon eriyttämisistä, ja eri tuotannonalat (talo- ja infrarakennus) eriytettiin toisistaan. Myös ylläpito ja rakentaminen eriytettiin toisistaan. Samana vuonna lakimuutoksen myötä kaupungin työllistämismallit poistui. (Kaupungin tuotannosta seudulliseksi tuottajaksi 2010)

Vuonna 1996 tehtiin periaatepäätös Lahden kaupungin infran ja ylläpidon tuotannon siirtymisestä tilaaja-tuottajamalliin. Tuolloin infran ja ylläpidon henkilökuntaa oli n. 300 henkilöä. Samalla päätettiin, että infran ja ylläpidon tuotantoon kuuluva kaupungin oma asfalttutuotanto lopetettaisiin ja tämä toiminta kilpailutettaisiin. Vuonna 1999 Lahden kaupunki päätti, että kaupungin infran ja ylläpidon tuotanto organisoitaisiin tuottaja-liikelaitokseksi (tuleva Lahden aluepalveluliikelaitos) ja samalla varikkotoiminta yhtiöitettäisiin. (Kaupungin tuotannosta seudulliseksi tuottajaksi 2010)

Vuonna 2000 Lahden aluepalveluliikelaitos aloitti toimintansa. Henkilökuntaa liikelaitoksella oli 195 henkilöä ja liikelaitoksen toimitusjohtaja palkattiin liikelaitoksen ulkopuolelta. Lahden aluepalveluliikelaitoksen toimialaan kuului yleisten alueiden ylläpito ja katujen sekä vesihuollon rakentaminen. Samalla varikkotoiminnat (kalusto, korjaamo ja metallipaja) yhtiöitettiin Lahti Konepalvelut Oy:ksi. (Kaupungin tuotannosta seudulliseksi tuottajaksi 2010)

Vuonna 2004 Lahden ja lähikuntien kunnanvaltuustot tekivät päätöksen siitä, että Lahden aluepalveluliikelaitoksen toiminta organisoitaisiin usean kunnan yhteiseksi seudulliseksi liikelaitokseksi, Lahden seudun kuntatekniikkaliikelaitokseksi. Lahden seudun kuntatekniikkaliikelaitos aloitti toimintansa vuoden

2005 alusta. Lahden aluepalveluliikelaitoksesta seudulliseen liikelaitokseen siirtyi 132 henkilöä. Seudullisen liikelaitoksen omistajat olivat Asikkala, Hollola, Lahti, Nastola sekä Orimattila. (Kaupungin tuotannosta seudulliseksi tuottajaksi 2010)

Lahden seudun kuntatekniikkaliikelaitoksen tehtävänä oli tuottaa keskitetysti jäsenkunnille eli Asikkalalle, Hollolalle, Lahdelle, Nastolalle sekä Orimattilalle liikenne- ja yleisten alueiden ylläpito-, rakentamis- sekä rakennuttamispalveluja sekä toteuttaa vesihuoltoinvestoinnit kuntien tai vesihuoltolaitosten tilausten mukaan. Liikelaitoksen omistajakunnat hankkivat tarvitsemansa palvelut liikelaitokselta joko neuvottelumenettelyillä tai kilpailutusten kautta. Lahden seudun kuntatekniikkaliikelaitos oli velvollinen noudattamaan julkisia hankintoja koskevia säädöksiä. (Kaupungin tuotannosta seudulliseksi tuottajaksi 2010)

Vuosina 2005 - 2007 paineet Lahden seudun kuntatekniikkaliikelaitoksen yhtiöittämiseksi kasvoivat mm. seuraavien seikkojen takia:

- Hankintalaki uudistettiin vuonna 2006.
- Kuntalakiin lisättiin uusi 10 a luku, joka säänteli liikelaitoksien toimintaa.
- Suomen hallitus ja Euroopan Unioni ottivat kantaa liikelaitosten asemaan: liikelaitokset eivät nauttineet yhteiskunnallista arvostusta.
- Osakeyhtiön toimintamahdollisuudet olivat lainsäädännöllisesti liikelaitosta paremmat. (Kaupungin tuotannosta seudulliseksi tuottajaksi 2010)

Talvikautena 2007 - 2008 Lahden seudun kuntatekniikkaliikelaitoksen omistavat kunnat ottivat kantaa tulevan liiketoiminnan organisaation muotoon. Omistajien edustajina toimivat kunnanjohtajat sekä valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajisto. Seutuhallinnon asioiden valmistelijaksi perustettiin kunnanjohtajista muodostunut työvaliokunta. Lahden seudun kuntatekniikkaliikelaitoksen toimitusjohtaja esitti mm. työvaliokunnalle henkilökohtaisen kannanoton sen puolesta, että

tuleva toiminta organisoitaisiin osakeyhtiöksi. (Kaupungin tuotannosta seudulliseksi tuottajaksi 2010)

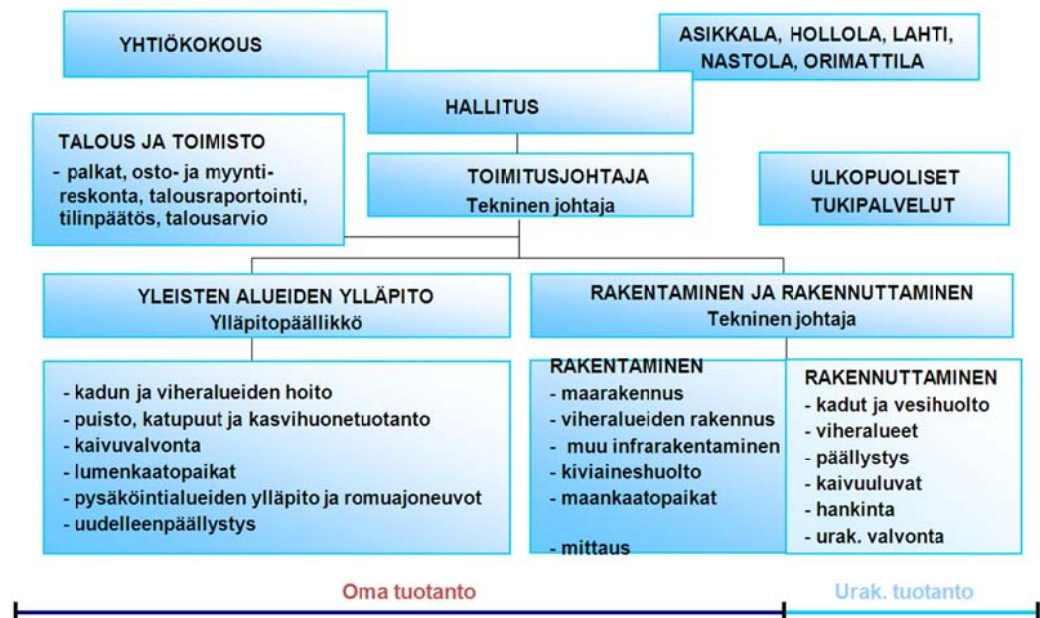
Tämän jälkeen Lahden kaupunginvaltuuston ryhmäpuheenjohtajat, Lahden kaupunginhallitus ja Seutuhallitus asettuivat Lahden seudun kuntatekniikkaliikelaitoksen yhtiöittämisen kannalle, ja Seutuhallitus ohjeisti liikelaitoksen toimitusjohtajaa valmistelemaan asian pikaisesti. Tällöin tavoitteeksi asetettiin, että Lahden seudun kuntatekniikkaliikelaitoksesta muodostettaisiin osakeyhtiö (Lahden seudun kuntatekniikka Oy) viimeistään 1.1.2009 alkaen. (Kaupungin tuotannosta seudulliseksi tuottajaksi 2010)

5.2 Lahden seudun kuntatekniikka Oy:n toiminta

Lahden seudun kuntatekniikka Oy aloitti toimintansa 1.1.2009, ja sen palvelukseen siirtyi 182 henkilöä. Tällöin yhtiölle muodostettiin kaksi liiketoimintaa, rakentaminen ja ylläpito. Tavoitteena oli muodostaa ylläpidolle ympäri- vuotinen, tasaisemmin työllistävä tuotanto ja markkinat. Tavoitteena oli myös tehdä uudesta yhtiöstä kiinnostava eri aliurakoitsijoille ja yhteistyökumppaneille. (Ylläpitoa yhteistyöllä 2010)

Lahden seudun kuntatekniikka Oy:n toiminta organisoitiin kuvan esittämällä tavalla:

Toiminnan organisointi v. 2009 alusta Oy:nä



Kuva 4. Lahden seudun kuntatekniikka Oy:n organisaatiokaavio. (Ylläpitoa yhteistyöllä 9.11.2010)

Lahden seudun kuntatekniikka Oy:n toimialat ovat:

- tuottaa kadun, vesihuollon, viheralueiden ja muiden yleisten alueiden rakentamis-, rakennuttamis- ja asiantuntijapalveluja
- tuottaa vesihuollon, katujen, viheralueiden ja muiden yleisten alueiden kunnossapito- ja ylläpitopalveluja sekä julkisten ja muiden kiinteistöjen ylläpitopalveluja

Lahden seudun kuntatekniikka Oy:ssä sovelletaan seuraavia toimintatapoja:

- oma tuotanto omalla henkilöstöllä
- oma tuotanto omalla työnjohdolla ja yksityisten aliurakoitsijoiden kalustolla ja henkilöstöllä (Ylläpitoa yhteistyöllä 2010)

Vuonna 2009 Lahden seudun kuntatekniikan 26,6 miljoonan euron liikevaihdosta noin puolet eli 13,3 miljoonaa euroa käytettiin yksityisten palvelujen (esim. kone- ja kuljetuspalveluiden) hankkimiseen. Tästä 13,3 miljoonan euron liikevaihdosta on käytetty n. 60 % tuotantoon, jossa on ollut yhtiön oma työnjohto ja 40 % kilpailutettuun ulkopuoliseen urakkatyöhön. Toinen puoli liikevaihdosta (13,3 miljoonaa euroa) liittyy yhtiön tuottamaan omaan työhön. (Ylläpitoa yhteistyöllä 2010)

5.2.1 Rakentaminen ja rakennuttaminen

Lahden seudun kuntatekniikan rakentamispalvelujen liikevaihto vuonna 2009 oli n. 14,5 miljoonaa euroa. Yhtiön rakentamispalvelujen omaa henkilöstöä oli 55 henkilöä. Rakentamispalvelujen suoritettaviin töihin on kuulunut mm. katujen ja vesihuollon sekä muun infrastruktuurin rakentamista, maa-aineshuoltoa, maankaatopaikkojen hoitoa sekä mittauspalvelujen tuottamista. Rakentamispalveluihin liittyvät kaikki kuljetuspalvelut ja kalusto on hankittu yksityisiltä markkinoilta. Kaikkiaan markkinaehtoisten palveluhankintojen osuus rakentamisen liikevaihdosta oli 75 %. (Ylläpitoa yhteistyöllä 2010)

Rakennuttamispalveluiden liikevaihto vuonna 2009 oli n. 2,95 miljoonaa euroa. Rakennuttamispalveluilla oli omaa henkilöstöä viisi henkilöä, joiden tehtäviin kuului mm. katujen, vesihuollon ja päällystysten sekä viher- ja pihakohteiden rakennuttaminen, urakkatarjouskilpailutus ja –valvonta, takuutarkastusten hoito ja kunnossapitourakoiden valvonta. Rakennuttamispalveluiden liikevaihdosta 66 % on toteutettu markkinaehtoisilla palveluhankinnoilla. (Ylläpitoa yhteistyöllä 2010)

5.2.2 Ylläpito

Lahden seudun kuntatekniikka Oy:n kadunhoidon liikevaihto vuonna 2009 oli n. kuusi miljoonaa euroa. Omaa henkilöstöä kadunhoidolla on ollut 40 henkilöä sekä kalustoa 35 liikkuvaa yksikköä. Aliurakoitsijoiden kalustoa oli käytössä 75 liikkuvaa yksikköä. Kadunhoidon suoritettaviin töihin kuului mm. katujen talvi- ja

kesähoito, liikenne- ja pysäköintilaitteiden huolto sekä romuajoneuvojen poisto liikennealueilta. Markkinaehtoisten ostopalvelujen määrä Lahden seudulla kadunhoidossa on ollut tällöin 45 % kadunhoidon liikevaihdosta. Lahden kaupungin yleisten alueiden ylläpidosta 30 % kuuluu yksityiselle urakoitsijalle. (Ylläpitoa yhteistyöllä 2010)

Lahden seudun kuntatekniikka Oy:n viherpalveluiden liikevaihto vuonna 2009 oli n. 3,97 miljoonaa euroa. Viherpalveluilla oli omaa henkilöstöä 45 henkilöä sekä omaa kalustoa 23 liikkuvaa yksikköä. Aliurakoitsijoiden kalustoa oli käytössä kolme sopimusyksikköä. Viherpalvelujen suoritettaviin töihin kuului mm. viheralueiden, puistojen ja kiinteistöjen pihojen sekä katuvihreän ylläpito sekä katu- puiden, taimistojen, taajamametsien, leikkipuistojen ja kasvihuoneiden hoito. Viherpalveluiden markkinaehtoisten ostopalveluiden määrä oli 20 % viherpalveluiden liikevaihdosta. (Ylläpitoa yhteistyöllä 2010)

5.3 Yhtiöittämisen hyötyjä ja haittoja

Lahden seudun kuntatekniikka Oy:n tekninen johtaja Jarkko Koskipalo kommentoi yhtiöittämisen hyötyjä ja haittoja seuraavasti:

- Henkilökunnan ilmapiiri sekä oman työn arvostus on kasvanut todennäköisesti siksi, että työntekijät tuntevat olevansa jotain muuta kuin peruskuntaan kuuluvia kunnan työntekijöitä.
- Työn laadun suhteen ei ole tullut oleellisia muutoksia. Toimintajärjestelmän mukaan toimien laadun varmistus on kehittynyt, mutta näin olisi voinut tapahtua myös ilman yhtiöittämistä.
- Toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden suhteen ei ole tapahtunut mitään oleellista muutosta: Kilpailutuksen ansiosta voidaan saavuttaa taloudellisia säästöjä vain, mikäli oleellisilta osilta jätetään jotain sellaista tekemättä, mitä aiemmin on tehty.

- Yhtiöittämisellä saadaan "järkevyyttä" asioiden hoitoon. Vaarana on, että tilaajan ja tuottajien välit huononevat/kiristyvät, mikäli molemmille osapuolille ei ole selvää, että myös tuottajalla pitää olla mahdollisuus hyötyä toiminnasta taloudellisesti. (J. Koskipalo, henkilökohtainen tiedonanto 20.10.2011)

6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Turun kaupunginvaltuusto päätti 24.1.2011 aloittaa Turun Kunnallistekniikkaliikelaitoksen yhtiöittämisen. Yhtiöittämistä ovat valmistelleet useat eri työryhmät. Työryhmille asetetut tavoitteet on pääpiirteittäin saavutettu, mutta joidenkin työryhmien työ tulee jatkumaan vielä yhtiövaiheessakin. Yhtiön on tarkoitus aloittaa toimintansa 1.1.2012.

Sekä työn tilaajan että tuottajan näkemysten mukaan liikelaitosmallin etuina ovat olleet mm. hyvä ja sujuva yhteistyö työn tilaajan ja tuottajan välillä sekä työn tuottajan suorittama sisäinen laadunvalvonta ja tilaajan luottamus tähän. Työn tilaajan näkökulmasta arvioiden liikelaitosmallin haittapuolena on ollut mm. se, että Kunnallistekniikkaliikelaitoksen työn kustannustaso on usein ollut liian korkea ja hallitsematon. Työn tuottajan näkökulmasta liikelaitosmallin haittapuolena voidaan arvioida olleen mm. se, että tilaajan toimittamat suunnitelmat ovat usein olleet myöhässä verrattuna kohteen aloitusaikaan.

Turun Kunnallistekniikkaliikelaitoksen yhtiöittämisprosessiin liittyvissä haastatte- luissa on käynyt ilmi, että tilaajan ja tuottajan tulevaisuuden odotukset yhtiöittä- misen suhteen ovat samankaltaisia. Tilaaja (Kiinteistöliikelaitos ja Vesiliikelai- tos) ja työn tuottaja (Kunnallistekniikkaliikelaitos) ovat tähän asti toimineet kun- nan liikelaitoksina, ja yhtiöittämisen myötä tilaajan ja tuottajan välinen toiminta tulee muuttumaan virallisemmaksi. Uusien puitesopimuksien perusteella tapah- tuva työskentely tulee lisäämään sekä tuottajan että tilaajan työmäärää työkoh- teissa sekä virallistamaan osapuolten välistä toimintaa. Lahden tapauksessa on tullut esille hyvin samankaltaisia seikkoja, eli itse yhtiötitys ei ole tae toiminnan tehokkuuden/laadun paranemisesta, vaan samat päämäärät olisi voitu saavut- taa esim. liikelaitosmallissa.

Sekä työn tilaaja että tuottaja ovat arvioineet, että Turun Kunnallistekniikkaliike- laitoksen muuttuminen osakeyhtiöksi saattaa merkitä työn tuottajan toiminnan tehostumista. Lisäksi työn tilaajan mukaan yhtiömallissa mm. sovittuja aikatau- lujä tullaan noudattamaan nykyistä tarkemmin ja kustannustietoisuus lisääntyy. Työn tuottajan näkökulmasta osakeyhtiömallissa tärkeää on mm. se, että työn

tilaaja tulee toimittamaan suunnitelma-asiakirjat työn tuottajalle vähintään neljä viikkoa ennen työkohteen alkamista.

Yleisesti ei voida todeta, että toinen organisaatiomuoto olisi toista parempi tapa tuottaa kunnallisia palveluja, vaan eri organisaatiomuotoja vertailtaessa tulee ottaa huomioon kunkin yksittäisen tapauksen erityispiirteet. Organisaatiomuotoa harkittaessa tulee selvittää organisaation toiminnan tavoitteet sekä eri organisaatiomuotojen vaikutukset kunnan talouteen nimenomaan pitkällä aikavälillä.

Turun kaupunginvaltuusto on esittänyt erilaisia perusteita ja tavoitteita Kunnallistekniikkaliikelaitoksen yhtiöittämiselle. Näitä ovat olleet mm. toiminnan tehottomuus, yhtiön tehokkaampi johtamis- ja tuotantorakenne sekä yhtiön kevyempi hallinto/byrokratia. Voidaan sanoa, että ainakin osa yhtiöittämiselle asetetuista päämääristä ovat sellaisia, jotka voitaisiin saavuttaa myös esim. liikelaitosmallissa toimintaa kehittämällä.

Koska Kunnallistekniikkaliikelaitos on päätetty yhtiöittää, on arvioitu, että toiminnan yhtiöittämisellä saavutettavat edut ovat siihen liittyviä haittapuolia merkittävämpiä. Lahden seudun kuntatekniikka Oy:n perustamisprosessin valossa voidaan arvioida, että kaikki yhtiöittämiselle asetetut tavoitteet eivät todennäköisesti tule täysimääräisesti toteutumaan. Organisaatiomuutoksen todelliset edut ja haitat voidaan kuitenkin arvioida vasta uuden osakeyhtiön toiminnan vakiinnuttua.

LÄHTEET

Hankeryhmä 2011. Operatiivisten työryhmien kokoonpano ja tavoitteet fuusioitaessa Viherliikelaitos ja Kunnallistekniikkaliikelaitos yhdeksi osakeyhtiöksi.

Jalkanen, P.; Kero, J.; Marjamäki, M.; Paloposki, J.; Väliä, V.; Westling, Y. & Åhlgren, H. 1996. Kunnan liiketoimintojen järjestäminen, *Liikelaitos, yhtiö vai yksityinen?* Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1996.

Kaupungin tuotannosta seudulliseksi tuottajaksi 2010. Lahden seudun kuntatekniikka Oy.

PwC 2008. Perustamissuunnitelma.

Puttonen, P. 2002. Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print. Tampere 2002.

Rakennemuutos 2010. Kunnallistekniikkaliikelaitos ja Viherliikelaitos.

Ryhmäpuheenjohtajat 2011. Ympäristötoimen sektorin tuottajaliikelaitosten yhtiöittäminen.

Turun Kunnallistekniikkaliikelaitoksen ja Turun Kiinteistöliikelaitoksen välinen katualueiden rakentamisen tuotantosopimus 10.8.2011.

Turun Kunnallistekniikkaliikelaitoksen ja Turun Kiinteistöliikelaitoksen välinen katualueiden ylläpidon sopimus 10.8.2011.

Turun kunnallistekniikkaliikelaitoksen ja Turun Satamaliikelaitoksen välinen Pansion ja Laten alueen ylläpitosopimus 14.6.2011.

Turun Kunnallistekniikkaliikelaitoksen ja Turun Vesiliikelaitoksen välinen verkostojen ylläpitosopimus 14.6.2011.

Turun Kunnallistekniikkaliikelaitoksen ja Turun Vesiliikelaitoksen välinen vesihuollon rakentamisen tuotantosopimus 12.9.2011.

Turun Viherliikelaitoksen ja Turun Kiinteistöliikelaitoksen välinen viheralueiden rakentamisen tuotantosopimus 10.8.2011.

Turun Viherliikelaitoksen ja Turun Kiinteistöliikelaitoksen välinen viheralueiden ylläpidon sopimus 10.8.2011.

Vesterinen, V. 2006. Kunta ja yhtiöittäminen. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala 2006.

Yhtiöittämissuunnitelma 2011. Turun Kunnallistekniikkaliikelaitoksen ja Turun Viherliikelaitoksen integraatio ja yhtiöittäminen.

Ylläpitoa yhteistyöllä 2010. Lahden seudun kuntatekniikka Oy.

Liite 1. Tilaajan tuotekortti

1210 Auraus, ajoradat

Työhön kuuluu lumen aeraus kaupungin vastuulla olevilta ajoradoilta ja linja-autopysäkeiltä. Työhön kuuluu myös siirtoajo kohteisiin.

Työhön kuuluu myös aerausviitoitus pitäen sisällään muoviviitojen hankkimisen, lisäyksen ja poiston sekä saarekkeiden merkitsemisen reunakiviin upotettavilla muoviviitoilla. Viitoitusta käytetään ajoradan turvallisen leveyden määrittämiseksi ja yliaurauksen estämiseksi.

Työn suoritus

Aerausviitat tulee olla paikoillaan vuosittain 15.11. mennessä ja poistetaan vuosittain 31.4. mennessä.

Aeraustyöt ajoitetaan taulukon 2 mukaisesti. Sateen aikana ajoradalla saa olla korkeintaan taulukossa 1. esitetty maksimilumisyyvyys.

Taulukko 1. Ajoradalla sallittu maksimilumisyyvyys kunnossapitoluokittain.

Kunnossapitoluokka	Maksimilumisyyvyys
I	5 cm
II	6 cm
III	8 cm

Taulukko 2. Aeraustöiden ajoittaminen kunnossapitoluokittain

Kunnossapitoluokka	Aerauksen ajankohhta
I	Hoitotoimenpiteet on aloitettava riittävän ajoissa, jotta ajorata on kunnossa ennen liikenteen huipputunteja. Jatkuvan lumisateen aikana ajoradat pidetään liikennöitävässä kunnossa.
II	Lumisateen jatkuessa pitkään aurataan myös lumisateen aikana. Linja-autoreitit hoidetaan ensisijaisesti.
III	<u>Välttömästi kunnossapitoluokan II jälkeen.</u>

Maksimilumisyyvydet koskevat normaaleja lumisateita. Poikkeuksellisissa lumimyrskyissä arvot voivat ylittyä.

Poikkeukselliseksi lumimyrskyksi katsotaan:

- lunta sataa yhtäjaksoisesti vähintään 10 cm 4 tunnin aikana
TAI
- seuraavat neljä ehtoa täyttyvät samanaikaisesti
 - Lunta sataa yhtäjaksoisesti 4 tunnissa vähintään 5 cm
 - Ilman lämpötila on -2 °C tai kylmempi sateen aikana
 - Tuuli on sateen ajan voimakasta ja ylittää puuskissa arvon 8 m/s
 - Satava lumi on kuivaa ja aiheuttaa voimakasta kinostumista

Ajorata tulee saattaa poikkeuksellisen lumimyrskyyn laannuttua normaaliin kuntoon

1/2