

Kuntaliiton
VERKKOJULKAISU

ACTA 240

Pekka Malinen, Ari-Veikko Anttiroiko, Tero Haahtela
ja Pentti Siitonen

Huomispäivän infrastruktuuri

Näkökulmia kuntien teknisen toimen
uudistamiseen

TOIMITTAJAT

Pekka Malinen

Ari-Veikko Anttiroiko

Tero Haahtela

Pentti Siitonen

1. painos

ISBN 978-952-213-915-3 (nid.)

ISBN 978-952-213-916-0 (pdf)

ISSN 1237-8569

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2012

Painopaikka: Hansaprint Oy, Helsinki

Myynti:

Suomen Kuntaliiton julkaisumyynti

www.kunnat.net/kirjakauppa

Tilausnumero 509396

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14

PL 200

00101 Helsinki

Puh. (09) 7711

Faksi (09) 771 2291

www.kunnat.net

Esipuhe

Teknisen toimen tarjoamien palveluiden avulla kunta voi menestyä ja säilyttää toimintakykynsä myös tulevaisuudessa. Kuntalaisilla tulee olla toimiva arki. Katuverkosto, puistot, vesi-, energia- ja jätehuolto sekä toimitilat ovat kunnan peruspalveluiden peruspalveluita, joiden toimivuus on edellytys niin kuntalaisten hyvinvoinnille kuin yritysten menestymiselle. Toimiva, turvallinen ja viihtyisä rakennettu ympäristö on kunnille myös tärkeä vetovoimatekijä.

Tekniseen toimeen liittyy kunnissa merkittäviä haasteita. Talouden näkökulmasta keskeisinä ovat omaisuuden hallinta, tuottavuuden parantaminen ja tilaajaosaaminen. Toisaalta toimintatapojen uudistaminen luo mahdollisuuden kumppanuuksiin ja kehittämisyhteistyöhön sekä toimiviin markkinoihin. Osaamisesta huolehtiminen ja riskien hallinta nousevat myös tärkeiksi päämääriksi.

Tammikuussa 2008 joukko kuntien teknisen toimen vaikuttajia aloitti keskustelun alan kehittämistä ja tulevaisuudesta. Pohdinnan tarkoituksena oli miettiä miten toimiva arki taataan kuntalaisille myös tulevaisuudessa. Yhteisenä huolena tunnistettiin esimerkiksi kuntien tiukentuva talous, voimakas eläköityminen, osaavan henkilöstön saatavuus, ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja se miten me, teknisen toimen vaikuttajat, olemme valmiita muutosta käsittelemään. Ratkaisuksi löytyi foorumi kuntien teknisen toimen kehittämisen haltuun ottamisesta ja toteuttamiseksi eli KEHTO-foorumi. Foorumi on tarkoitettu mukana olevien kuntien jatkuvaksi yhteistoiminnaksi.

KEHTO-foorumin ensimmäinen hanke kaupunkien ja Tekesin rahoittamana käynnistyi vuonna 2009. KUPERA-hankkeen eli Kuntien perusrakenteiden ja perusrakennepalvelujen rahoituksen, omistajuuden ja tuotannon innovaatiot toteuttajaksi valittiin Teknillisen korkeakoulun BIT Tutkimuskeskus (kuuluu nykyisin Aalto-yliopistoon) ja Tampereen yliopisto. Tästä kirjasta voi lukea hankkeen tuloksista.

Haluamme kiittää kuntien teknisen toimen työntekijöitä, Tekesiä, BIT Tutkimuskeskusta ja Tampereen yliopistoa sekä sidosryhmiä hyvästä yhteistyöstä. Tästä on hyvä jatkaa KEHTO-foorumin työtä Suomen Kuntaliitto vetoisena kohti foorumin visiota siitä, että Suomen kuntien järjestämät tekniset palvelut ovat Euroopan tehokaimmat!

Kirsi Rontu
yhdyskuntatekniikan päällikkö
Suomen Kuntaliitto

Kari Ström
KEHTO-foorumin puheenjohtaja
Jyväskylän kaupunki

Sisältö

Esipuhe	3
Tiivistelmä	7
Resumé	9
Summary	11
1 Johdanto	13
1.1 Tekninen sektori palvelusektorina	13
1.2 Tekninen sektori palveluintegraation näkökulmasta	14
1.3 Kuntien teknisen toimen ulkoiset ja sisäiset muospaineet	17
1.4 Taloudellisten raamien tiukentuminen	19
1.5 Uusia toimintamuotoja etsimässä	19
1.6 Innovaatiotoiminnan edistämistarpeet	20
1.7 KEHTO-foorumi ja sen käynnistäjä KUPERA-hanke	21
Lähteet	23
2 KEHTO-foorumi ja verkostoalustat	26
2.1 KEHTO-foorumin synty	26
2.2 KUPERA-hankkeen käynnistäminen	27
2.3 Verkostoalustat	29
2.4 KEHTO-foorumi verkostoalustana	32
2.5 KEHTO-foorumin toiminta	34
2.6 KEHTO-foorumin jatko	37
2.7 Yhteenveto	38
Lähteet	39
3 Innovaatiojohtaminen kunnissa	40
3.1 Johdanto	40
3.2 Innovaatiojohtamista tukevat rakenteet	41
3.3 Kunnan innovaatiojohtaminen	44
3.4 Innovaatiotoimintaa tukevat organisointiratkaisut	46
3.5 Case: Jyväskylän kaupungin innovaatiopalvelut	48
3.6 Lopuksi	50
Lähteet	51
Haastattelut	53
4 Rahoitusinnovaatiot kunnallistaloudessa – rahoitusinnovaatioiden typologisointi	54
4.1 Johdanto	54

4.2	Rahoitustoiminta ja innovatiivinen julkinen rahoitus _____	57
4.3	Rahoitusinnovaatioiden johtaminen _____	62
4.4	Rahoitusinnovaatioiden ryhmittely _____	64
4.5	Rahoitusmuotoinnovaatioiden typologiat _____	68
4.5.1	Klassinen rahoitusmuotoinnovaatioiden typologia _____	68
4.5.2	Uudet ja potentiaaliset rahoitusmuotoinnovaatiot _____	71
4.6	Päätelmät ja yhteenvedo _____	78
	Lähteet _____	80
5	Innovatiivinen omistajapolitiikka _____	83
5.1	Omistajuuden merkitys ja omistajuusinnovaatiot _____	83
5.2	Tekninen sektori ja omistajuus _____	84
5.3	Omistaminen ja omistajuus kuntakonsernissa _____	86
5.3.1	Kuntaomaisuuden lajit omistuksen kohteina _____	86
5.3.2	Konsernistrategia ja toimintapolitiikat omistusta ohjaamassa _____	88
5.4	Omistajapolitiikka _____	90
5.4.1	Omistajapolitiikka johtamisen välineenä _____	91
5.4.2	Perusteluja ja tavoitteita omistamiseen _____	91
5.5	Omistamisen muodot ja innovaatiot _____	94
5.5.1	Omistajuuden muodot ja niiden kehittäminen _____	94
5.5.2	Omistajuuden vaikutus innovatiivisuuteen _____	97
5.6	Omistajuusinnovaatiot _____	98
5.6.1	Yksityistäminen omistajuusinnovaationa _____	98
5.6.2	Omistajuus elinkaarimallissa _____	100
5.6.3	Toiminnalliset yhteistyö- ja yhteiskäyttöjärjestelyt toimitilaomistuksissa _____	102
5.7	Yhteenvedo ja päätelmiä _____	103
	Lähteet _____	106
6	Alueellinen yhteistyö kaupunkiseuduilla _____	110
6.1	Johdanto _____	110
6.2	Seudullisen yhteistyön hyödyt ja haitat _____	111
6.3	Aiemmat havainnot kuntayhteistyön vaikutuksista _____	113
6.4	Yhteistyö vaihtoehtona kuntaliitoksille _____	114
6.5	Kokemukset yhteistyöstä Turun ja Lahden seudulla _____	115
6.6	Johtopäätökset _____	117
	Lähteet _____	118
7	Tuotanto- ja operointi-innovaatiot – case vesihuolto _____	120
7.1	Innovatiivinen organisaatio _____	120
7.2	Innovaatiopotentiaalinen toimiala _____	121
7.3	Toimintaympäristön muutos ja kompleksisuus _____	123
7.4	Asiakasnäkökulma ja informaatioteknologian hyödyntäminen _____	124
7.5	Vedenkäyttö _____	124
7.6	Vesihuollon vuorovaikutteisuus _____	126
7.7	Vesihuolto vahvasti osana teknistä sektoria _____	128

7.8	Kumppanuus menestyksen mahdollistajana _____	129
7.9	Johtajuuden merkitys kehittämisessä _____	132
7.10	Tekniset innovaatiot _____	133
7.11	Lopuksi _____	134
	Lähteet _____	135
8	Kuntateknisten palveluiden ulkoistukset _____	139
8.1	Varkauden kokonaisulkoistus _____	139
8.2	Mikkelin tapaus _____	141
8.3	Ulkoistusten samankaltaisuudet ja erot _____	142
8.4	Ulkoistuksen onnistumista edesauttaneet ja haitanneet tekijät _____	143
8.5	Ulkoistuksen seuraukset _____	144
8.6	Suosituksset _____	146
8.7	Päätelmät _____	148
	Lähteet _____	148
9	Kuntainfran palveluiden tuotteistaminen ja hankinta _____	150
9.1	Yleistä _____	150
9.2	Palveluiden tuotteistaminen _____	152
9.3	Yleisen ja innovatiivisen tuotteistamismallin kehittäminen kuntien tekniselle toimelle _____	153
9.4	Palvelujen organisointi _____	155
9.5	Julkiset hankinnat _____	156
9.6	Yhteenveto _____	159
	Lähteet _____	159
10	Kansainvälisiä näkökulmia innovatiiviseen kaupunkikehittämiseen _____	161
10.1	Johdanto _____	161
10.2	Globaaleja kehityssuuntia _____	163
10.3	Kumppanuus globaalina trendinä _____	165
10.4	Katsauksia eri maanosien ja maiden kaupunki-innovaatioihin _____	167
	10.4.1 Eurooppa _____	167
	10.4.2 Pohjois-Amerikka _____	170
	10.4.3 Aasia ja Tyynenmeren alue _____	177
10.5	Johtopäätöksiä _____	183
	Lähteet _____	185
11	Johtopäätöksiä ja suosituksia _____	191
11.1	Luovaa kaupunkikehittämistä ja innovatiivista johtamiskulttuuria _____	191
11.2	Uudenlaisia toimintamalleja yksityisen sektorin kanssa _____	193
11.3	Tuotteistaminen ja hankintaosaaminen kuntoon _____	194
11.4	Omistajapolitiikkaa kehittämään _____	195
11.5	Rahoituksessa on sijaa tarkasti kohdennetuille uudisteille _____	196
11.6	Seudullisuus ja palvelulähtöisyys palveluiden tilaamisessa ja tuottamisessa _____	198
11.7	Uudenlaiset verkostoalustat yhteistyön mahdollistajana _____	200

Tiivistelmä

Pekka Malinen, Ari-Veikko Anttiroiko, Tero Haahtela & Pentti Siitonen (toim.) (2012): Huomispäivän infrastruktuuri. Näkökulmia kuntien teknisen toimen uudistamiseen. Acta nro 240. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Infrastruktuurin eli yhdyskunnan perusrakenteiden suunnittelu, rakentaminen, ylläpito ja kehittäminen ovat ensiarvoisen tärkeitä ihmisten hyvinvoinnin ja yhdyskuntien toimivuuden kannalta. Kunnilla on tällä tehtäväalueella avainrooli.

Infrastruktuuri on sidoksissa sekä fyysiseen että sosiaaliseen ympäristöön. Nopeat yhteiskunnalliset muutokset ovat muuttaneet näitä molempia ulottuvuuksia siinä määrin, että kysymys kuntien kyvystä uudistaa infrastruktuuriaan ja sen tuottamisen tapoja on tullut ajankohtaiseksi sekä kansallisella että paikallisella tasolla. Maamme suurimmat kaupungit ovat ottaneet tämän innovaatiohaasteen vastaan organisoitumalla KEHTO-foorumiksi, joka toimii alan innovaatiokeskustelun ja hanketoiminnan alustana. Sen puitteissa toteutettu KUPERA-hanke on yksi osoitus foorumin tuloksellisesta toiminnasta aivan kuten käsillä oleva teoskin, jossa käsitellään KEHTO-foorumin kannalta tärkeitä infra-alan innovaatiotoiminnan teemoja.

Tässä kirjassa Aalto-yliopiston ja Tampereen yliopiston tutkijat tarjoavat tuoreita näkökulmia kuntien teknisen toimen uudistamiseen. Kirja antaa samalla hyvän kuvan koko infra-alan ja teknisen sektorin innovaatiokeskustelusta ja sen erityispiirteistä nimenomaan kuntien teknisen toimen kannalta. Kirjan keskeisiä teemoja ovat mm. teknisen sektorin innovaatioverkostot ja innovaatiojohtaminen, rahoitus- ja omistajuusinnovaatiot sekä sektorin tuotannon ja operoinnin uudistaminen, jota ilmentävät esimerkiksi sellaiset teemat kuin alueellinen yhteistyö, kumppanuusmallit, laitosten operointi-innovaatiot, tuotteistaminen ja julkiset hankinnat. Lisäksi kirjassa luodaan katsaus yhdyskuntakehittämisen kansainvälisiin trendeihin. Näiden teemojen kautta kirja tarjoaa kokonaan uuden näkökulman koko teknisen palvelusektorin uudistamisen kysymyksiin.

Kuntien teknisen toimen uudistamisen merkittävimpiä trendejä ovat olleet mm. seutuistuminen, yhtiöittäminen ja ulkoistaminen. Kunnat ovat oppineet tekemään asioita uudella tavalla ja yhä enemmän myös yhteisvoimin. Tärkeä kehityssuunta on asteittainen siirtyminen kuntien omasta tuotannosta kohti hallinta- ja koordinoititehtäviä, markkinaehtoistumista, palvelujen ulkoistamista ja kumppanuusmalleja. Taustalla vaikuttaa näkemys, että kuntien ei tarvitse itse tuottaa kaikkia järjestämistä vastaavallaan olevia palveluja, vaan niiden tuottamisessa voidaan tehdä yhteistyötä yritysten, järjestöjen ja käyttäjien kanssa. Näitä kysymyksiä tarkastellaan tässä työssä sekä teorian

että empirian valossa.

Kirjan loppuun on kirjattu johtopäätöksiä ja suosituksia, jotka antavat eväitä kuntien infra-alan innovaatiokeskusteluun. Kirjassa kootusti esitettyinä suosituksen luonteisina johtopäätöksinä voidaan mainita seuraavat seitsemän teesiä:

1. Kaupunkien tulisi lisätä luovuutta kaupunkisuunnittelussa ja edesauttaa innovatiivisen johtamis- ja organisaatiokulttuurin syntymistä.
2. Kaupunkien tulisi kokeilla ennakkoluulottomasti uudenlaisia toimintamalleja yksityisen sektorin toimijoiden kanssa.
3. Tuotteistaminen ja hankintaosaaminen ovat osa-alueita, joiden innovatiivisen soveltamisen avulla voidaan edistää koko infra-alan dynaamisuutta.
4. Kaupunkien tulisi pohtia ennakkoluulottomasti omistajapolitiikan eri muotoja ja niiden soveltuvuutta niin kunnossapidon kuin uusinvestointienkin näkökulmasta.
5. Rahoitusinnovaatioiden mahdollisuuksia tulisi kartoittaa ja soveltaa erityisesti tilanteissa, joissa yksityiseen rahoitukseen yhdistyy yritysten projektiosaimisen ja asiakaskeskeisyyden hyödyntäminen pitkäjänteisyyttä tukevalla tavalla.
6. Seudullisuus ja yhteistyö (tuottajat) ja asiakaslähtöisyys (käyttäjät) tulisi ottaa palvelujen tilaamisen ja tuottamisen lähtökohdaksi optimaalisen kaksisuuntaisen palveluintegraation mahdollistamiseksi.
7. Uudenlaisia verkostotalustoja tulisi hyödyntää täysimääräisesti yhteistyön mahdollistajina niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla.

Huomispäivän infrastruktuuri tarjoaa inspiroivia ja uudistumiseen rohkaisevia näkökulmia teknisen sektorin kehittämisen parissa työskenteleville kehittäjille, asiantuntijoille ja johtajille samoin kuin alasta kiinnostuneille tiedeyhteisön jäsenille.

Resumé

Pekka Malinen, Ari-Veikko Anttiroiko, Tero Hahtela och Pentti Siitonen (red.) (2012): Huomispäivän infrastruktuuri. Näkökulmia kuntien teknisen toimen uudistamiseen. (Morgondagens infrastruktur: synvinklar på förnyelsen av den tekniska sektorn i kommunerna.) Acta nr 240. Finlands Kommunförbund. Helsingfors.

Planering, byggande, underhåll och utveckling av infrastrukturen, dvs. samhällets grundstrukturer, är ytterst viktiga för människors välfärd och ett välfungerande samhälle. På det här uppgiftsområdet har kommunerna en nyckelroll.

Infrastrukturen har anknytning till både den fysiska och den sociala miljön. De snabba samhällsförändringarna har förändrat både de här dimensionerna i sådan utsträckning att frågan om kommunernas förmåga att förnya infrastrukturen och dess produktionssätt har blivit aktuell på både nationell och lokal nivå. De största städerna i Finland har tagit sig an den här innovationsutmaningen genom att organisera sig i forumet KEHTO, som fungerar som plattform för innovationsdiskussionen och projektverksamheten inom området. Projektet KUPERA som genomfördes inom ramen för forumet är ett av resultaten av forumets verksamhet. Ett annat är den här publikationen som behandlar teman inom innovationsverksamheten i infrabranschen som är viktiga också för KEHTO-forumet.

I den här boken presenterar forskare vid Aalto-universitetet och Tammerfors universitet nya perspektiv på förnyelsen av den tekniska sektorn i kommunerna. Boken ger samtidigt en god bild av innovationsdiskussionen inom infrabranschen och vilka av dess särdrag som uttryckligen gäller den tekniska sektorn. Centrala teman i boken är bl.a. innovationsnätverk och innovationsledarskap inom den tekniska sektorn, finansierings- och ägarskapsinnovationer samt förnyelse av produktion och drift inom den tekniska branschen som till exempel tar sig uttryck i teman som regionalt samarbete, kompanjonskapsmodeller, driftsinnovationer i anläggningar, produktifiering och offentlig upphandling. Boken ger också en översikt över internationella trender inom samhällsutvecklingen. Genom dessa teman presenterar boken ett helt nytt perspektiv på förnyelsen av den tekniska sektorn.

De viktigaste trenderna när det gäller förnyelsen av den tekniska sektorn har bl.a. varit regionalisering, bolagisering och utkontraktering. Kommunerna har lärt sig att fungera på nya sätt och att samarbeta i allt högre grad. En viktig utvecklingsriktning är den successiva övergången från egen kommunal produktion till styr- och koordineringsuppgifter, övergång till marknadsvillkor, utkontraktering av tjänster och kompanjonskapsmodeller. Riktningen styrs av synsättet att kommunerna inte själva behöver producera alla tjänster som de har på sitt ansvar att tillhandahålla, utan de kan

produceras i samarbete med företag, organisationer och användare. I boken behandlas de här frågorna ur både ett teoretiskt och empiriskt perspektiv.

I slutet av boken finns slutsatser och rekommendationer som grund för innovationsdiskussionen inom infrabranschen i kommunerna. Följande sju teser kan sägas sammanfatta de slutsatser av rekommendationsnatur som presenteras i boken:

1. Städerna borde få in mer kreativitet i stadsplaneringen och främja uppkomsten av en innovativ ledarskaps- och organisationskultur.
2. Städerna borde fördomsfritt prova nya verksamhetsmodeller i samarbete med aktörer inom den privata sektorn.
3. Produktifiering och anskaffningskompetens är delområden, som genom innovativ tillämpning kan främja hela infrabranschens effektivitet och dynamik.
4. Städerna borde fördomsfritt överväga olika former av ägarpolitik och fundera på hur dessa kan tillämpas både när det gäller underhåll och nyinvesteringar.
5. Möjligheterna till finansieringsinnovationer borde kartläggas och tillämpas, speciellt i situationer där privat finansiering kombineras med utnyttjande av företagens projektkunnande och kundfokus på ett sätt som stöder långsiktighet.
6. Regionalitet och samarbete (producenter) samt kundfokus (användare) borde vara utgångspunkten för beställningen och produktionen av tjänster för att skapa optimal ömsesidig tjänsteintegration.
7. Nya nätverksplattformar borde utnyttjas fullt ut som utgångspunkt för samarbete såväl lokalt som internationellt.

Morgondagens infrastruktur erbjuder inspirerande synvinklar och perspektiv som uppmuntrar till förnyelse för utvecklare, experter och ledare som arbetar med utveckling av den tekniska sektorn samt för medlemmar av vetenskapssamfundet med ett intresse för området.

Summary

Pekka Malinen, Ari-Veikko Anttiroiko, Tero Hahtela & Pentti Siitonen (eds.) (2012): Huomispäivän infrastruktuuri. Näkökulmia kuntien teknisen toimen uudistamiseen. (Infrastructure for tomorrow: Perspectives into the renewal of the technical sector in municipalities.) Acta Publications No. 240. Association of Finnish Local and Regional Authorities. Helsinki.

The designing, construction, maintenance and development of infrastructure, or the basic structures of society, are of primary importance for the well-being of citizens and the functioning of communities. Municipalities are in a key role in this task area.

Infrastructure is connected to both the physical and the social environment. Rapid changes in society have changed both of these dimensions sufficiently to render the question of the municipalities' capacity to renew their infrastructure and ways to produce it topical on both the national and local levels. The major cities in Finland have accepted this innovation challenge by joining forces to create the KEHTO forum, which functions as a platform for discussion on innovations and project activities in the field. The KUPERA project, implemented in connection with the forum, is one example of productive activities by the forum; the same applies to the book at hand, in which writers focus on themes concerning innovation activities in the field of infrastructure central for the KEHTO forum.

In this book, researchers from Aalto University and the University of Tampere offer fresh perspectives into the renewal of the technical sector in municipalities. The book also provides a good overview of the current discussion on innovations in the field of infrastructure and its special characteristics, particularly from the viewpoint of the technical sector. Central themes in the book include innovation networks and innovation management in the technical sector, financial and ownership innovations and the renewal of production and operations in the technical sector, which is reflected in themes such as regional cooperation, partnership models, the operational innovations of municipal agencies, productisation and public procurement. In addition, the book provides an overview of international trends in community development. Through these themes, the book opens up a completely new perspective into questions related to the renewal of the technical sector.

The most significant trends in the renewal of the technical sector have included sub-regionalisation, incorporation and outsourcing. The municipalities have learned to do things in a new way and, increasingly, through joint effort. An important developmental direction is gradual movement from the municipalities' own production towards

a new focus on management and coordination, marketisation, outsourcing of services and partnership models. The thinking is based on the notion that municipalities do not need to themselves produce all of the services they are required to provide, but can produce them in cooperation with companies, organisations and users. In this work, these issues are considered in the light of both theory and empirical findings.

At the end of the book, the reader can find conclusions and recommendations that offer background for discussion on innovations in municipal infrastructure. The following seven theses can be mentioned here as recommendation-type conclusions presented in the book:

1. Cities should increase the amount of creativity in urban planning and promote the emergence of an innovative management and organisation culture.
2. Cities should adopt an open-minded attitude in trying out new operational models with private sector actors.
3. Productisation and procurement expertise are areas, the innovative application of which can promote the effectiveness and dynamism of the entire field of infrastructure.
4. Cities need open-minded consideration of different forms of ownership and their suitability from the viewpoint of both maintenance and new investments.
5. The opportunities of financial innovations should be mapped and applied particularly in situations where private funding is combined with the utilisation of the project expertise and customer orientation of companies in a way that supports the long-term nature of the activities.
6. Subregional and other cooperation (producers) and customer orientation (users) should be adopted as the starting points of commissioning and producing services in order to enable optimal two-way service integration.
7. New kinds of network platforms should be utilised to their full potential as enablers of cooperation on both the national and the international level.

Infrastructure for tomorrow offers inspiring viewpoints for developers, experts and managers working with the development of the technical sector as well as members of the scientific community interested in the field and encourages actors to go forward with the renewal of the sector.

1 Johdanto

Infrastruktuurin eli perusrakenteiden suunnittelu, rakentaminen, ylläpito ja kehittäminen muodostavat yhden hyvinvointimme kivijaloista. Olemme kaiken aikaa sidoksissa sellaisiin fyysisen ympäristömme ominaisuuksiin kuin toimivuus, taloudellisuus, turvallisuus, viihtyisyys ja kokonaisvaltaisesti kestävä kehityksen tukeminen. Kunnilla on tässä kokonaisuudessa merkittävä rooli, vastaavathan ne keskeisten perusrakennepalvelujen tarjonnasta eri puolilla maata.

Muuttunut toimintaympäristö on sekä taloudellisen tilanteen kiristymisen että uusien omistus-, rahoitus- ja palvelutuotantomallien kautta avannut uusia näköaloja kuntien perusrakenteiden ja perusrakennepalvelujen kehittämiseksi. Yksi kansallisesti tärkeimpiä avauksia näiden kysymysten käsittelyyn ja innovatiivisten ratkaisujen edistämiseen on maamme suurimpien kaupunkien teknisen toimen edustajien perustama KEHTO-foorumi. Sen vuonna 2009 käynnistämässä KUPERA-hankkeessa on tarkasteltu kokonaisvaltaisesti kaupunkikehittämisen, omistajuuden, rahoituksen ja tuotannon innovaatioita teknisen sektorin näkökulmasta. Tämän kirjan artikkelit perustuvat kyseisen hankkeen tuotoksiin. Kirjassa Aalto-yliopiston ja Tampereen yliopiston tutkijat tarjoavat tuoreita näkökulmia kuntien teknisen toimen uudistumiseen. Kirja antaa samalla hyvän kuvan koko infra-alan ja teknisen sektorin innovaatiokeskustelusta ja sen erityispiirteistä kuntien teknisen toimen kannalta.

Todettakoon kirjan rakenteesta lyhyesti, että kirjan teemoja taustoittavan johdannon jälkeen tarkastellaan innovaatiotoiminnan alustoja erityishuomion kohteena KEHTO-foorumi kuntien teknisen toimen verkostoalustana. Tätä seuraa kuntien innovaatiotoiminnan organisointia koskeva tarkastelu. Seuraavissa luvuissa tarkastellaan lähemmin rahoituksen, omistajuuden ja tuotannon innovaatiokysymyksiä ja sellaisia erityisteemoja kuin alueellinen yhteistyö, julkinen-yksityinen -yhteistyö ja kansainväliset kehitystrendit. Lopuksi esitetään joitakin kehityssuosituksia kunta-alan teknisten palvelujen kehittämiseen.

1.1 Tekninen sektori palvelusektorina

Infrastruktuurin eli perusrakenteen käsitteeseen sisällytetään kaikki yhdyskunnan toiminnalle välttämättömät fyysiset elementit. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat maa-alueet ja fyysinen infrastruktuuri, mukaan lukien rakennukset, liikenneväylät, muut ympäristörakenteet ja tekniset laitteet. Tämä perusrakenne yhdessä luonnonympäristön kanssa muodostaa toimintaympäristömme fyysiset puitteet. Perusrakennepalvelukäsitteen piiriin kuuluvat vastaavasti kaikki ne palvelut ja palvelujärjestelmät, jotka

liittyvät toiminnallisesti em. rakenteisiin ja fyysisen ympäristön ylläpitoon, hoitoon ja kehittämiseen. Tällaisia ovat eri toimialojen suunnittelun, rakentamisen ylläpidon ja huollon tehtävät. Perusrakenteesta ja perusrakennepalveluista huolehtimisen tehtäviä nimitetään yleensä kokoavasti teknisen sektorin tehtäviksi. Kunnilla on paikallisen fyysisen perusrakenteen ja perusrakennepalveluista huolehtimisen osalta laaja vastuu. Kuntaorganisaation osana tätä vastuuta kantaa kunnan tekninen toimi monine tehtäväalueineen.

Vaikka tekninen sektori tai tekniset palvelut voidaan edellä olevan mukaisesti rajata ja määritellä yksiselitteisesti ja teknisen sektorin tehtävien hoito pääosin kunnissa erottuu organisatorisesti omaksi kokonaisuudekseen, näyttäytyy sektori ulospäin jossain määrin hajanaisena ja yksittäisiin toimialakokonaisuuksiin tai tehtäväalueisiin eriytyneenä. Myöskään käsitteistö, jolla tätä sektoria lähestytään, ei ole sen pitkästä historiasta huolimatta täysin vakiintunutta. Tämä johtuu määrittelytarpeiden ja tarkastelunäkökulmien moninaisuudesta ja osin myös kyseisen ilmiöalueen erityisluonteesta, johon sisältyy yleisiä ja laajoja yhdyskunta- ja kaupunkirakenteellisia ulottuvuuksia ja samalla laaja kirjo erilaisia ja hyvinkin eriytyneitä palvelutehtäviä.

Varsinaisia yhdyskunnan fyysis-rakenteellisia puolia kuvataan yleensä käsitteillä perusrakenne, yhdyskuntarakenne, kuntainfrastruktuuuri ja yhdyskuntainfrastruktuuuri. Tekniikkaa ja teknisiä järjestelmiä kuvaavia käsitteitä ovat kuntatekniikka, kunnallistekniikka ja yhdyskuntatekniikka. Teknisen sektorin palveluihin viitataan termeillä kaupunkirakennepalvelut, yhdyskuntatekniset palvelut, infrastruktuuripalvelut, tekniset palvelut ja kunnallistekniset palvelut. (Ks. Siitonen 2000; 2001; Siitonen & Martikainen 2000; 2005.) Lisäksi tähän kenttään kuuluu sektori- ja organisaatio-rajot tai toimialaa määrittäviä käsitteitä, kuten tekninen sektori ja tekninen toimi kuin myös eri toimi- ja tehtäväalueiden sisältöä määrittelevää erityisterminologiaa (yhdyskuntasuunnittelu, kaavoitus, rakennusvalvonta, vesihuolto ym. vastaavat sekä toimitilapalvelut, kiinteistöhuolto, jne.).

1.2 Tekninen sektori palveluintegraation näkökulmasta

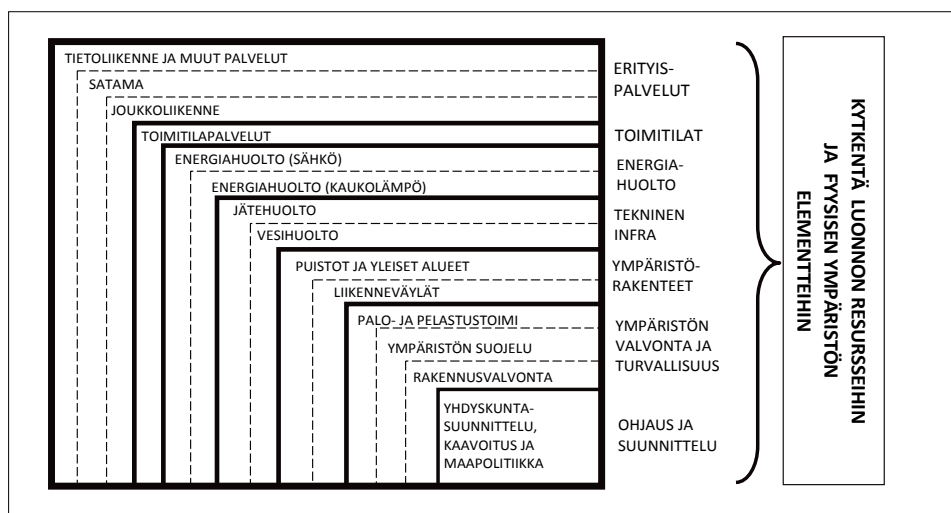
Edellä todettu tehtäväalueiden kirjavuus nostaa esiin kysymyksen siitä, mitä yhteistä teknisen sektorin palveluilla on ja miten ne liittyvät toiminnallisesti toisiinsa. Tätä kysymystä voidaan lähestyä palveluintegraation kannalta, jossa perimmäisenä huomion kohteena on pirstoutuneiden palvelujen integrointi tai linkittäminen. Palveluintegraatio yleisenä terminä viittaa toimintoihin, jotka on suunnattu jollain tietyllä maantieteellisellä alueella olevaan palvelujen joukkoon pyrkimyksenä palvelujen jakelun tehostaminen ja rajallisten resurssien käytön optimointi (King & Meyer 2006). Palveluintegraatiolla viitataan myös eri palvelujen tai palvelusektoreiden keskinäiseen vuorovaikutukseen ja riippuvuuksiin, mikä on nimenomaan teknisen sektorin kannalta tärkeä näkökulma.

Teknisen palvelun käsitteellä viitataan yleensä kaikkiin niihin palveluihin, jotka suoranaisesti liittyvät yhdyskuntarakenteeseen, erilaisiin fyysisiin rakenteisiin ja niiden säilymistä ja turvaamista edistäviin toimintoihin. Tämä merkitsee palvelusektorin toimintojen laajaa kirjoa ja toiminnallista hajanaisuutta. Sektorin palvelutuotteet ovat myös sisäisesti moniaineeksisia. Niihin sisältyy mm. (a) strategioita, suunnitelmia, ja

käyttö-oikeuksia, (b) hallintoa, valvontaa ja lupa-asiakirjoja, (c) ympäristörakenteita, teknisiä järjestelmiä ja rakennuksia, (d) rakenteiden ja järjestelmien ylläpitotoimenpiteitä ja huolehtimista niihin sitoutuvien palvelujen jatkuvasta tuottamisesta sekä (e) kotitalouksiin jaettavia aineellisia kulutustuotoksia. Hyödykenäkökulmasta voidaan todeta, että osa palveluista ja tuotoksista on puhtaasti yhteis- ja yleiskäyttöisiä julkisia palveluita (esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelu) ja osa palveluista taas on asiakaskohtaisia yksityishyödykkeitä (esimerkiksi tietoliikenteen tai vesi- ja energiahuollon tuotteet). Kaikissa tapauksissa palveluihin kuitenkin liittyy aina jonkinlainen julkinen intressi yleisen hyvinvointivaatimuksen tai ympäristönäkökohtien perusteella. Tällaisen monialaisen ja monia tuotoksia sisältävän palvelusektorin yhteydessä voidaankin hyvällä syyllä kysyä millaisia haasteita integraatiopyrkimyksestä syntyy.

Teknisen sektorin palveluintegraatiota on syytä tarkastella kolmella tasolla: 1) Teknisen sektorin sisäinen integraatio: sektorin sisällä eri toimialojen välinen integraatio ja vuorovaikutus, 2) Teknisen sektorin ulkoinen integraatio: sektorin integraatiotarpeet ja vuorovaikutus suhteessa kunnan muuhun toimintaan, 3) Teknisen sektorin yhteiskunnallinen integraatio: sektorin yhteiskunnallinen merkitys ja vaikutus yhteiskuntaan tai sen sektoreille.

Koska kaikki teknisen sektorin tehtävät ovat sidoksissa fyysiseen ympäristöön, ja sen resursseihin (luonnon resursseihin), yhdyskuntarakenteeseen, fyysisiin rakenteisiin sekä näihin liittyviin palveluihin ne muodostavat erilaisuudestaan huolimatta kokonaisuuden. Siitosen ja Martikaisen mukaan palvelusektorin kokonaisuutta voidaan jäsentää seuraavan kuvan 1.1 tapaan, joka samalla korostaa sektorin sisäistä integraatiotarvetta (Siitonen & Martikainen 2000, 30–31; Siitonen & Martikainen 2005, 28.)

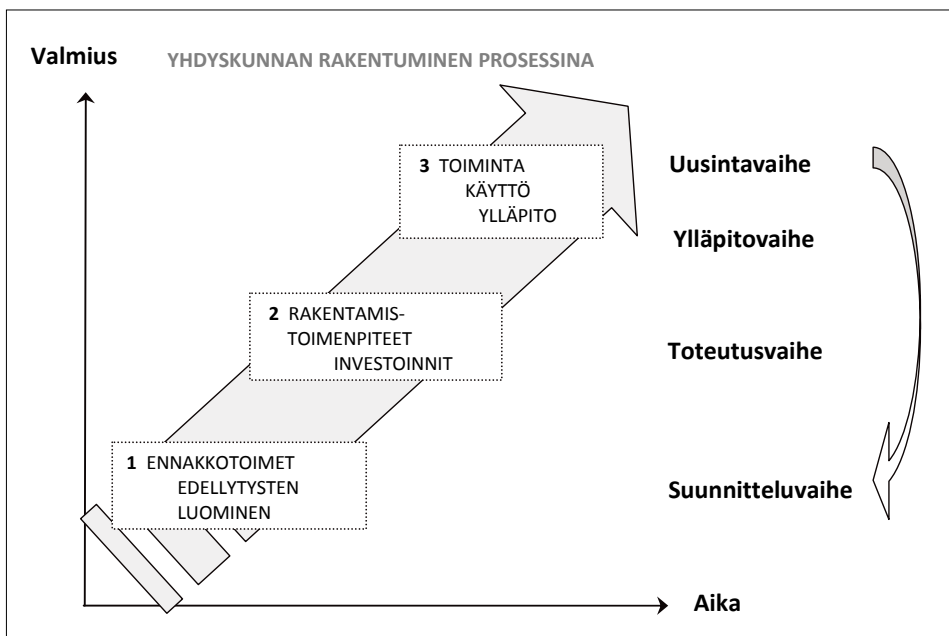


Kuva 1.1. Tekninen sektori erilaisia palveluja integroivana kokonaisuutena.

Edellä esitetty viitekehys merkitsee sitä, että jo lähtökohtaisesti kaikki tekniset palvelut ovat myös vahvasti riippuvuussuhteessa toisiinsa, ts. toimet ja järjestelmät yhdellä osa-alueella vaikuttavat usein moniin, jopa kaikkiin muihin saman aikaisesti luoden

toisaalta edellytyksiä ja mahdollisuuksia mutta myös esteitä toiminnalle. Fyysinen ympäristö luonnon ja rakennetun ympäristön elementteineen muodostaa toisiinsa vuorovaikutuksessa olevien osa-alueiden kokonaisuuden, jossa esimerkiksi muutostilanteissa vallitsee selkeitä, vaikkakin usein monimutkaisia vuorovaikutusketjuja ja riippuvuuksia ajatellen ympäristöllisiä, taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia. Teknisen sektorin kehittämisessä toimialakohtainen näkökulma onkin riittämätön ja voi johtaa osaoptimointiin ja sitä kautta kokonaisuuden kannalta epätydyttäviin ratkaisuihin, ellei koko sektorin sisäistä integraatiotarvetta tiedosteta.

Integraation välttämättömyyttä voidaan korostaa myös sen kautta, että teknisen sektorin palvelut liittyvät kaikki samaan fyysisen ympäristön muutos- ja kehittämisprosessiin, jota voidaan nimittää yhdyskunnan rakentumisen prosessiksi. Kaikki teknisen sektorin toimialat ovat tavalla tai toisella osa tätä kokonaisuutta: ne luovat edellytyksiä rakentamiselle ja toiminnoille, toteuttavat ja toimeenpanevat eli rakentavat fyysistä ympäristöä sekä ylläpitävät palvelutarjonnan jatkuvuutta (ks. kuva 1.2). Käytännössä yhdyskuntien rakentumisen ja muutoksen prosessi etenee teknisen sektorin tehtävien ja toimenpiteiden kautta, jolloin toimenpiteiden integraatio ja koordinaatio on välttämätöntä. Näin myös tämä prosessinäkökulma korostaa teknisen sektorin palvelualuejen sisäistä keskinäisriippuvuutta ja tarvetta integraatioon, yhtenäiseen johtamiseen ja koordinaatioon sektorin eri palvelutoimialojen ja myös yksittäisten tehtäväalueiden kesken.



Kuva 1.2. Fyysisen rakenteen muodostuminen ja muutos prosessina.

Integraationäkökulmaa teknisen sektorin ja kunnan muun toiminnan ja palvelujen suuntaan (ulkoinen integraatio) voidaan korostaa muutamilla toimialakohtaisilla

esimerkeillä. Itsestään selvää on, että teknisen sektorin toimialoilla tehtävillä ratkaisuilla on aina merkittäviä taloudellisia vaikutuksia ja usein hyvin pitkällä aikavälillä kun huomioidaan rakenteiden koko elinkaari. Palvelujen (esimerkiksi koulupalvelut, päiväkodit jne.) sijoittelu- ja mitoituskysymyksiä ratkotaan yhdyskuntasuunnittelun ja kaavoituksen yhteydessä. Liikennesektorin ratkaisuilla vaikutetaan turvallisuustekijöihin, onnettomuuksiin ja päästöihin, joilla on selvä yhteys terveydenhuollon kysymyksiin. Vastaavasti vaikka katujen talvikunnossapito ja liukkauden torjunta voi vähentää kaatumisia ja sitä kautta terveystoimen kuormitusta. Veden laatu – erityisesti laadun ongelmat – kytkeytyvät niin ikään terveydenhuollon toimialueelle. Kaiken kaikkiaan jo edellä esille otettu näkökulma, että tekninen sektori luo edellytyksiä erilaisille toimintoille, kertoo olennaisen riippuvuussuhteen: teknisen sektorin tehtävien hoidossa on huolehdittava siitä, että vuorovaikutus kunnan muihin toimialoihin pysyy kaiken aikaa elävänä ja toimivana.

Teknisen sektorin yhteiskunnallinen integraatio tulee esiin erityisesti taloudellisissa kytkennöissä. Kuntien teknisen toimen vastuulla olevien tehtävien vaikutukset heijastuvat koko kansantalouden tasolle. Erityisen selvästi yksittäisen kunnan teknisen toimen laaja yhteiskunnallinen vaikutus ja integraatiotarve muuhun toimintaan tulee esiin yhdyskuntarakentamisen ja yhdyskuntien toiminnan ympäristövaikutusten kautta. Tämä korostuu erityisesti siksi, että pyrkimys kestäväan kehitykseen on laajasti yhteiskunnassa määritelty paikallisenkin toiminnan tavoitteeksi. Toisaalta tiedetään, että yhdyskuntaranteella, yhdyskuntarakentamisella ja yhdyskuntien toiminnalla (esimerkiksi liikenne) on olennainen merkitys moniin kestävyiden elementteihin. Tekniset palvelut muodostavat kunnassa keskeisen osa-alueen, jonka kautta kestäväan kehityksen pyrkimyksiä voidaan edistää tai jarruttaa paikallistasolla, mutta samalla myös kansallisesti ja globaalistakin. Erityisen voimakkaasti katseet kääntyvät energiankulutukseen eri muodissaan niin liikenteessä kuin rakennuskannankin osalta. Yhtä lailla kuitenkin kaupunkiympäristön ohjaamisen kysymykset, erilaisten luonnon resurssien käyttö rakentamisen ja ylläpidon sekä esimerkiksi vesi- ja jätehuollon yhteydessä ovat niitä alueita, jotka kytkevät teknisen sektorin laajempiin, jopa globaaleihin yhteyksiin.

1.3 Kuntien teknisen toimen ulkoiset ja sisäiset muutospaineet

Toimintaympäristön syvälinen muutos ja varsinkin globaalien riippuvuuksien ja vaikutusyhteyksien lisääntyminen ovat merkinneet sitä, että kaupunkien mahdollisuudet hallita kehitystä ovat käyneet yhä vaikeammiksi. Kun kehittäminen teknisen sektorin palvelutoimialoilla vaatii suhteellisen pitkää aikahorisonttia, yhdyskuntien kehittämiseen syntyy haastava ajallinen jännite ketterän reagoinnin ja pitkävaikutteisten investointien välille.

Väestön ikääntyminen, yritysten välinen globaali kilpailu, verojärjestelmän harmonisointi ja monet vastaavat tekijät tulevat pitämään huolen siitä, että julkisen talouden raamit ovat tulevaisuudessakin tiukat. Tällaisessa tilanteessa strateginen kehittäminen, innovatiivisuuden lisääminen ja niiden rinnalla myös nykyisen toiminnan kustannustehokkuuden kasvattaminen ovat kaikki tärkeitä kehittämisen osa-alueita. Tässä kokonaisuudessa toimiva yhdyskuntarakenne ja hyvä asuinympäristö ovat kes-

keisiä kilpailutekijöitä, mikä korostaa teknisen toimen roolia kaupungin toimialojen kokonaisuudessa.

Nykykehitys tulee jatkuessaan vahvistamaan kuntien, seutujen ja alueiden erilaistumista. Kasvavien seutujen haasteena on kasvun hallinta, mihin tarvitaan mm. määrätietoista yhdyskuntasuunnittelua ja maapolitiikkaa, jotta kasvun aiheuttama tonttien ja palveluinvestointien tarve voidaan tyydyttää optimaalisella tavalla. Haasteina tällaisilla alueilla ovat mm. asukkaiden tarpeiden ja odotusten tyydyttäminen, yhdyskuntarakenteen hallittu kehitys, liikenteen ja maankäytön yhteensovittaminen sekä joukkoliikenteen toimintaedellytysten varmistaminen. Vastaavasti pysähtyneen tai supistuvan kehityksen kunnissa haaste on olemassa olevien resurssien sovittaminen supistuviin tarpeisiin ja alueen yleinen sopeuttaminen uuteen tilanteeseen. Tällaisessa tilanteessa kuntien haasteena on tietysti myös omien vahvuuksien löytäminen ja niiden hyödyntäminen. (Karessuo 2004.) Teknisellä sektorilla erityiskysymyksiä ovat tällaisessa tilanteessa mm. omaisuuden moninais- ja uskäytön mahdollisuudet ja omaisuuden myyntiin liittyvät kysymykset ja strategisena palvelujen organisointiin liittyvänä kysymyksenä palvelujen järjestämismallit kunta- tai seutuyhteistyön pohjalta.

Samalla kun globalisaatio ja Euroopan integraatio vaikuttavat Suomeen monien ulkoapäin tulevien muutosten muodossa, yhdyskuntarakenteemme kehitykseen vaikuttaa olennaisesti tietysti myös oma toimintamme. Yksi keskeisimpiä kehitystä ehdollistavia piirteitä on yhdyskuntarakenteen hajautuminen. Hajautumiskehitys on omalla tavallaan luonnollinen seuraus kävelyn perustuvista etäisyyksistä joukkoliikenteen myötä laajentuneeseen toimintapiiriin ja myöhemmin autoilun lisääntymisen tuloksena syntyneeseen hajautuneeseen kaupunkirakenteeseen, jossa keskusten suhteellinen merkitys vähenee. (Ympäristöministeriö 2003.) Kehitys heijastelee meilläkin eurooppalaista perusmallia, jossa kaupungistumista seurasi esikaupungistuminen ja sen jälkeen ensin kaupungistumisen väheneminen ja viimeisimpänä trendinä uskaupungistuminen. Tosin Suomen erityispiirre on tässä suhteessa se, että maamme kaupungistui oikeastaan lähiöistymällä tai esikaupungistumalla (Hankonen 1994).

Suomalaiset yhdyskunnat ovat kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen harvaanasuttuja ja hajautumiskehitys näyttää edelleen jatkuvan. Kaupunkiseutujen asukastiheys näyttää yleisesti alenevan Suomessa. Hajautuneesta rakenteesta seuraa liikennemäärien ja energiankulutuksen kasvua, liikkumistarpeen lisääntymistä, kaukolämmön käyttömahdollisuuksien vähenemistä, yhdyskuntateknisten verkostojen laajentamistarpeita sekä koulukuljetusten ja eräiden muiden palvelujen lisäämispaineita. Samalla osalle väestöä matkakohteiden tavoittaminen tulee ongelmallisemmaksi, kun hajautuneessa yhdyskunnassa kohteiden saavutettavuus perustuu yksityisautoiluun. (Ympäristöministeriö 2003, 73–76.)

Samalla on hyvä muistaa, että teknisen sektorin kehitys on sidoksissa kunta- ja palvelurakenteen kehitykseen. Yleisenä tendenssinä näyttää olevan kuntakoon kasvattaminen, mikä merkitsee monilla kaupunkiseuduilla uutta haastetta: miten hoitaa rakenteeltaan hajanaisen ja alueellisesti laajan kaupunkiseudun infrastruktuuripalvelut kustannustehokkaasti? Samalla tietysti yhtenä vaihtoehtona on kasvanut kiinnostus seutuyhteistyötä kohtaan, jossa pystytään hyödyntämään yhteistyöstä saatavia synergiaetuja ja sitten säilyttämään myös pienet ja keskisuuret kunnat elinkelpoisina.

Mikä tahansa tuleekin olemaan kuntarakenteen kehittämisen suunta, sillä on suoria vaikutuksia teknisten palvelujen organisointiin.

1.4 Taloudellisten raamien tiukentuminen

Kuntien toimintaympäristön muutostekijöistä taloudelliset tekijät kuuluvat luonnollisesti tärkeimpien joukkoon. Teknisen sektorin tehtävien hoitoon kohdistuu merkittäviä tehostamis- ja innovaatiopaineita. Tämä merkitsee sitä, että perusrakenteiden omistajat ja perusrakennepalvelujen järjestäjät joutuvat uudistamaan toimintojaan ja työskentelytapojaan sekä lyhyen aikavälin kustannustehokkuuden että pitkän aikavälin vaikuttavuuden ja innovatiivisuuden näkökulmasta.

Tekninen sektori joutuu sopeuttamaan toimintaansa niukkenevan talouden ehtoihin tekemällä säästöjä, lisäämällä tehokkuutta, luomalla kokonaan uusia toimintamalleja ja arvioimalla uudelleen palvelutuotannon sisältöjä. Tämän haasteen vastaanottaminen edellyttää radikaalisti uutta otetta teknisten palvelujen organisointiin ja koko toimialan yhteistyö- ja sidosryhmäsuhteisiin. Kuntien on pyrittävä hyödyntämään laaja-alaisesti se koko resurssipotentiaali, jota niiden toimintaympäristö tarjoaa (Anttiroiko & Leponiemi 2011).

Vuonna 2010 toteutetuissa Suomen suurimpien kaupunkien teknisen toimen edustajien haastatteluissa kävi ilmi, että leikkaukset käyttötaloudessa näkyvät mm. korjausvelan hälyttävänä kasvuna. Poliitikkojen tulisi kiinnittää huomiota kuntainfran kehittämisen laiminlyönnin pitkän aikavälin vaikutuksiin. Merkittävimmät ongelmat liittyvät teknisten palvelujen tuotannon (käyttötalous) ja investointien rahoitukseen. Perusongelmana on kaupunkien kasvu ja sen tuoma rakennetun ympäristön laajentuminen ja kunnossapitoon tarvittavien määrärahojen jälkeenjääneisyys tai jopa supistuminen. Teknisten palveluiden kysyntä ja vaatimukset kasvavat käytettävissä olevia voimavaroja enemmän. (Kallio et al. 2010.)

Monet keskeiset kuntatekniikan haasteet ovat samalla taloudellisesti merkittäviä. Tällaisia ovat mm. (Kallio et al. 2010): (a) talouden niukkuus suhteessa kunnossapidon ja kehittämisen tarpeisiin, (b) poliittisten päätöksentekijöiden heikot tiedot yhdyskuntatekniikan kysymyksistä, (c) henkilöstön eläköityminen, osaamisen ja tiedon välittäminen/häviäminen ja rekrytointiongelmat, (d) oman tuotannon ja ulkoistamisen optimaalinen suhde tulevaisuudessa ja (e) maan ja muun omaisuuden saaminen tuottavaan käyttöön sekä toiminnan ja tilojen käytön tehostaminen.

1.5 Uusia toimintamuotoja etsimässä

Teknisen sektorin organisoitumisessa viime vuosikymmenien merkittäviä trendejä ovat olleet mm. seutuistuminen, yhtiöittäminen ja ulkoistaminen. Todellista lähivuosien kehittämistarvetta löytyy nimenomaan seutuyhteistyön suunnalta. Liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen ovat olleet luontevia ratkaisuja kuntien teknisen toimen organisoimisessa, mutta seudullisuuden lisääntyessä painopiste saattaa siirtyä niidenkin osalta enemmän esimerkiksi seudullisiin *in-house*-osakeyhtiöihin ja kuntayhtymiin (esim. pääkaupunkiseutu ja Tampereen seutu) ja myös yksityisten kanssa kilpailutilanteessa

toimiviin osakeyhtiöihin. (Siitonen & Anttiroiko 2010.)

Seutuistumisen ohella toinen tärkeä trendi on asteittainen siirtyminen kuntien omasta tuotannosta kohti hallinta- ja koordinoititehtäviä (kunta tilaajana), markkinaehtoistumista, palvelujen ulkoistamista ja kumppanuusmalleja. Taustalla vaikuttaa näkemys, että merkittävä osa teknisen sektorin palvelutehtävistä voidaan hoitaa vaihtoehtoisilla palvelutuotantomuodoilla. Samalla kun tämän siirtymän oletetaan edistävän tehokkuutta ja uudistavan julkisen sektorin roolia perusrakenteiden kehittäjänä ja turvaajana, se luo myös merkittävää liiketoimintapotentiaalia. Yksityisen sektorin mukaantulo julkisen infrastruktuurin rakentamiseen, rahoittamiseen ja operointiin on yksi aikamme merkittävimmistä trendeistä (ks. esim. Bailey 2011; Delmon 2009; Vining & Boardman 2008; Pagano & Perry 2008; Karlsson ym. 2007; Hodge & Greve 2005; von Hirschhausen ym. 2004; Berg ym. 2002).

Toisaalta jo nyt eri puolilla maailmaa saatujen kokemusten perusteella on käynyt selväksi, että yksityisrahoitus- ja kumppanuusmallit eivät ole patenttiratkaisu kuntien infrastruktuuritehtävien hoitamiseen. Ulkoistettuja palveluja on joissain tapauksissa palautettu takaisin kaupungin omaksi *in-house*-tuotannoksi, koska yksityisen sektorin toimittamaan palveluun ei olla oltu tyytyväisiä. Myös kilpailun kannalta terveen markkinarakenteen ylläpito on usein helpompaa varsinkin pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa, jos kaupungilla on omaa tuotantoa. Lisäksi tilaajaosaamisen voidaan olettaa pysyvän korkeatasoisempana, jos julkisyhteisöllä on jonkin verran myös omaa tuotantoa. Nämä kokemukset osoittavat, että teknisen sektorin markkinaehtoistumisen kysymykset ovat kaikkea muuta kuin yksioikoisia.

Kuntien perusrakenteiden hallinnan ja siihen liittyen myös uusien toimintamuotojen ja uuden liiketoiminnan käynnistymiselle on monenlaisia esteitä. Perusrakenteita koskeva informaatio on puutteellista ja hajanaista. Päättäjät eivät välttämättä tiedosta julkisen omaisuuden hallinnan merkitystä. Lisäksi kuntien perusrakenteiden kulumista vastaavia korjaus- ja täydennysinvestointeja ei aina saada liikkeelle onnistuneesti johtuen riittämättömästä tiedostamisesta, vaihtoehtoisten hankintamuotojen soveltamisongelmista ja kuntien investointimäärärahojen niukkuudesta.

Edellä lyhyesti kuvattu tilanne on antanut pontta teknisen sektorin innovatiiviselle ja ennakkoluulottomalle kehittämiselle. Keskustelua ovat herättäneet erityisesti teknisen sektorin omistajapolitiikkaan, perusrakenteiden rahoitukseen ja innovatiivisiin palvelutuotantotapoihin liittyvät kysymykset. Näiden kysymysten pohdinta edellyttää perusrakenteita koskevan käsitteellisen kentän selkiyttämistä ja kehittämistyön yleisten lähtökohtien kartoittamista. Näitä kysymyksiä käsitellään eri näkökulmista tämän kirjan luvuissa.

1.6 Innovaatiotoiminnan edistämistarpeet

Tekninen sektori oli pitkään omalla tavallaan kuntasektorin innovatiivisimpia toimialoja. Varsinkin teknisten järjestelmien ja teiden rakentamisessa ja myös kaavoituksessa on käytetty pitkään ulkoisia palveluntuottajia. Myös liikelaitosmuotoinen toiminta ja liikelaitosten yhtiöittäminen ovat olleet vahvasti esillä nimenomaan teknisellä sektorilla. Tätä kautta ulkoistaminen, kilpailuttaminen, yhtiöittäminen ja tilaaja-tuottaja-malli sekä verkostomaiset toimintamallit ovat sinänsä tuttuja asioita teknisellä sektorilla

(Kallio et al. 2010, 15). Toisaalta nykykatsannossa tekninen toimi on kuitenkin varsin innovaatioköyhä toimiala, johtuen mm. sen resurssivajeesta, rutiiniluonteisista tehtävistä, professionaalista luonteesta, henkilöstörakenteesta ja -resursseista, sääntelystä ja kytköksistä poliittiseen järjestelmään. Sektorilla on vallitsevana ajattelutapa, että asiat tehdään vanhalla tutulla tavalla. Näin voidaan yhtäältä vahvistaa prosessien sujuvuutta ja vähentää muutoksesta aiheutuvia ongelmia, mutta toisaalta pitkällä aikavälillä se myös heikentää kykyä uudistua ja sovittaa toiminta muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksiin.

Teknisen sektorin innovaatiotoimintaa perustellaan lähtökohtaisesti samantapaisilla argumenteilla kuin julkisen sektorin toiminnan tehostamista yleisemminkin, ts. vaatimus lisätä innovaatiotoimintaa lähtee paineesta tehostaa toimintaa ja toisaalta parantaa palvelun laatua (vrt. Anttiroiko 2009; Borins 2001). Toisaalta jo pelkästään innovaation käsitteen epäselvyys aiheuttaa vaikeuksia määritellä sitä, mitä pidetään varsinaisesti innovaationa ja minkä tyyppisiä innovaatioita tulisi tavoitella. Näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää sektorin toimijoiden väistä avointa tiedonkulkua ja innovaatiokapasiteetin vahvistamista.

Teknisellä sektorilla toteutetut innovatiiviset ratkaisut ovat kohdistuneet useimmiten käytännön ongelmien ratkaisuun eli kyse on valtaosaltaan ns. inkrementaalisista innovaatioista. Tällaisia ovat uusien teknologioiden mahdollistamat hyödyt työmenetelmien tai palvelujen tuottamisen uudistamisessa, esimerkkinä koneohjausjärjestelmä. Tietojärjestelmiin liittyvät innovaatiot ovat myös merkittäviä ja niillä on helpotettu muun muassa teknisen sektorin sisäistä tiedonkulkua. Kilpailutukseen tai hankinta-asiakirjoihin liittyvien käytäntöjen uudistamiset ja oman yksikön henkilökunnan osaamisen vahvistaminen työkierron keinoin ovat esimerkkejä ”pehmeämmistä” innovaatioista, joilla on pyritty vastaamaan käytännön muutostarpeisiin. Nämä kaikki ovat tärkeitä uudistumisen osa-alueita, mutta samalla tulisi pystyä pohtimaan myös koko johtamis- ja organisaatiokulttuurin uudistumistarvetta ja laajimmillaan koko julkisen infrastruktuurialan tehtäväkenttää ja näiden tehtävien hoitamisen tapoja yhteiskunnassa. Tätä kautta on mahdollista saada aikaan sellaisia radikaaleja innovaatioita, jotka uudistavat teknisen sektorin toiminnan perusteita ja lähtökohtia.

Edellä todettu merkitsee sitä, että teknisellä sektorilla tulisi selvittää innovaatiotoiminnan tarpeita ja lähtökohtia kokonaan uudesta näkökulmasta. Toimintatapoja on uudistettava niin, että sektori pystyy hyödyntämään paremmin toimintaympäristönsä resurssipotentialin ja toisaalta uudistumaan myös sisäisesti. Samalla tietoisuutta eri puolilla maailmaa toteutetuista ratkaisuista olisi tarpeen vahvistaa. Kaiken kaikkiaan teknisen sektorin uudistumistarpeista käytävä keskustelu voidaan kytkeä varsinkin 2000-luvun jälkipuoliskolta lähtien virinneeseen keskusteluun kaupunki-innovaatioista ja julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta (Villa & Mitchell 2010; UN-HABITAT 2009; Mulgan 2009; Bailey ym. 2010; Jäppinen 2011).

1.7 KEHTO-foorumi ja sen käynnistämä KUPERA-hanke

Kaupunkien perusrakennepalvelujen uudistamispainaisiin vastaamiseksi suurimpien kaupunkien teknisistä palveluista vastaavat tahot aloittivat vuonna 2008 keskustelun teknisen sektorin kehittämisen ja uudistumisen edistämistavoista. Tämän keskustelun

tärkein tulos oli ns. KEHTO-konsortio, joka vakiintui myöhemmin KEHTO-foorumiksi (KEHTO tulee sanoista kunta-alan KEHittämisen haltuunotTO). Kyseessä on kuntien teknisen toimen kehittämissyhteisö, jonka ensimmäinen ponnistus oli kaupunkien ja Tekesin rahoittama kuntien perusrakenteiden innovatiivista kehittämistä tukeva KUPERA-hanke. (Taipale 2009.)

KEHTO-konsortio pyrki vahvistamaan tutkimusyhteistyötä luodakseen vahvaa tietoperustaa kehittämistoiminnalleen. Konsortio valitsi yhteistyökumppaneikseen Teknillisen korkeakoulun BIT Tutkimuskeskuksen (nykyisin osa Aalto-yliopistoa) ja Tampereen yliopiston Yhdyskuntatieteiden laitoksen (laitos on sittemmin sulautettu TaY:n Johtamiskorkeakouluun). Näin syntyi yhteistyöverkosto, joka alkoi valmistella uutta tutkimushanketta. Hankkeen päätavoitteeksi asetettiin kuntien perusrakenteiden ja perusrakennepalvelujen kehittäminen. Hankekokonaisuus sai nimen Kuntien perusrakenteiden ja perusrakennepalvelujen rahoituksen, omistajuuden ja tuotannon innovaatiot (lyhennettynä KUPERA) ja sille myönnettiin Tekes rahoitus. Hankkeen ideana on yhtäältä tunnistaa ja analysoida innovatiivisia toimintamalleja ja toisaalta jalkauttaa perusrakennepalvelujen kehittämiskonsepteja yhteistyössä kaupunkien teknisen toimen kanssa. Hankekokonaisuuden puitteissa toteutettavat osatehtävät on jaettu kahdeksaan erilliseen työpakettiin:

- Työpaketti 1: KEHTO-foorumin kehittäminen
- Työpaketti 2: Luova kaupunkikehittäminen ja kansainvälinen benchmarking
- Työpaketti 3: Infrastruktuuri- ja toimitilarakenteiden ja palvelujen rahoitusinnovaatiot
- Työpaketti 4: Infrastruktuuri- ja toimitilarakenteiden ja palvelujen omistajuusinnovaatiot
- Työpaketti 5: Infrastruktuuri- ja toimitilarakenteiden ja palvelujen tuotanto- ja operointi-innovaatiot
- Työpaketti 6: Julkinen- yksityinen yhteistyö
- Työpaketti 7: Alueellinen yhteistyö
- Työpaketti 8: Kehityssuosituksot

Hanke käynnistyi virallisesti 1.8.2009 ja se kesti lähes kolme vuotta eli päättyi 30.6.2012. KUPERA-hankkeeseen sitoutuivat rahoittajina mukaan seuraavat 18 kaupunkia: Espoo, Helsinki, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Kuopio, Kouvola, Lahti, Mikkeli, Oulu, Pori, Rauma, Rovaniemi, Seinäjoki, Tampere, Turku, Vaasa, Vantaa. Sidosryhminä mukana ovat myös Suomen Kuntaliitto ja FCG Finnish Consulting Group Oy, joista jälkimmäinen on toiminut hankkeessa myös alihankkijan roolissa.

Projektin alkuvaiheessa tutkijat kartoittivat kaupunkien teknisen sektorin nykytilan haastatteleamalla kaikkien 18 kaupungin edustajia (Kallio et al. 2010). Kartoitus antoi hyvän lähtökohdan myös KEHTO-toiminnan kehittämiseksi, koska haastattelussa kaupunkien edustajat esittivät toiveitaan ja odotuksiaan sen toiminnan suhteen. KUPERA-hankkeessa mukana olevien Suomen suurimpien kaupunkien teknisen sektorin kehittämishaasteet ovat suuret varsinkin niukkenevien kuntatalouden raamien vuoksi. Kaupunkien edustajien haastattelujen perusteella voidaan todeta, että teknisen

sektorin ongelmiin tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota ko. sektorin strategisen merkityksen vuoksi. Teknisen sektorin erityinen haaste tulee olemaan yhtäältä linkkaari-mallien ym. julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön uusien mahdollisuuksien hallittu ja olosuhteisiin sovitettu käyttöönotto ja toisaalta seutuistumisen ja kuntayhteistyön laajentaminen esimerkiksi jätehuollon alueellisen yhteistyön tapaan.

Haastattelujen anti oli innovaatiokysymysten osalta niukka. Niiden perusteella arvioituna teknisen toimen toimijat eivät ole erityisen innovatiivisia, vaikka toisaalta toki monia pieniä parannuksia ja kokeiluja on tehty jossain määrin kaikissa suurissa kaupungeissa. Joka tapauksessa radikaalien innovaatioiden vähäisyys on leimallista tekniselle sektorille. Lisäksi toteutetut ratkaisut ovat olleet pääsääntöisesti hyvin tuottaja-lähtöisiä, mikä jättää katveeseen toimintaa uudistavan kysyntä- ja asiakaslähtöisyyden, laatuajattelun sekä verkosto- ja sidosryhmäjohtamisen näkökulmat. Haastatteluissa kävi myös ilmi, että kaupunkien edustajien tietoisuus muiden kaupunkien uudistushankkeista oli yllättävän vähäistä. Vielä vähemmän esille nousivat uudet kansainvälisesti jo tunnetut toimintamallit ja niistä saadut kokemukset. Tällä saralla KEHTO-foorumilla on selkeä tehtävä. Sen tulee toimia kehittämis- ja innovaatioalustana, joka mahdollistaa uudistushankkeita ja niiden tuloksia koskevan tiedon leviämisen kaupunkien välillä ja edistää myös tietämyksen lisääntymistä kansainvälisistä kehitystrendeistä.

Lähteet

- Anttiroiko, A.-V. (2009): *Innovaatiot muutoksen lähteenä*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 3/09, s. 276–295.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Leponiemi, Ulriika (2011): *Kuntainfraan lisää resursseja innovaatioiden avulla*. Kuntatekniikka 4/2011, 50–51.
- Anttiroiko, A.-V. & Siitonen, P. (2010): *Teknisen sektorin haaste: lisää innovatiivisuutta*. Kuntatekniikka 65(3), 51.
- Bailey, Stephen J. (2011): *Innovative models for funding public sector infrastructure: UK case study*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/11, 93–108.
- Bailey, Stephen J., Valkama, Pekka & Anttiroiko Ari-Veikko (Eds.) (2010): *Innovations in Financing Public Services. Country Case Studies*. Houndmills, Basigstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Berg, Sanford V. & Pollitt, Michael G. & Tsuji, Masatsugu (Eds.) (2002): *Private initiatives in infrastructure: priorities, incentives, and performance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Borins, Sandford (2001): *Encouraging innovation in the public sector*. Journal of Intellectual Capital, Vol. 2 No. 3, pp. 310–319.
- Delmon, Jeffrey (2009): *Private Sector Investment in Infrastructure. Project Finance, PPP Projects and Risk*. Second Edition. AH Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Hankonen, Johanna (1994): *Lähiöt ja tehokkuuden yhteiskunta. Suunnittelujärjestelmän läpimurto suomalaisten asuntoalueiden rakentumisessa 1960-luvulla*. Otatieto Oy. Helsinki: Gaudeamus.
- von Hirschhausen, C. & Beckers, T. & Mitusch, K. (Eds.) (2004): *Trends in Infrastructure Regulation and Financing. International Experience and Case Studies from Germany*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Hodge, Graeme A. & Greve, Carsten (2005): *The challenge of public-private partnerships: learning from international experience*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Jäppinen, Tuula (2011): *New User-driven Innovation Policy: The Key to Finnish Local Government Service Reform*. In: A.-V. Anttiroiko & S.J. Bailey & P. Valkama (Eds.) *Innovations in Public Governance*, pp. 158–173. Amsterdam: IOS Press.

Kallio, O., Anttiroiko, A.-V., Haahtela, T. & Malinen, P. (2010): *Teknisen sektorin kehittämissaasteita. KUPERA-hankkeen alkukartoitusvaiheen haastattelujen tuloksia. KUPERA-hanke*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Karlsson, Charlie & Anderson, William P. & Johansson, Borje & Kobayashi, Kiyoshi (Eds.) (2007): *The Management And Measurement Of Infrastructure. Performance, Efficiency and Innovation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Karessuo, Leena (2004): *Yhdyskunnat muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa Marketta Tanskanen (toim.) Yhdyskunta tehdään yhdessä*, s. 7–10. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

King, G. & Meyer, K. (2006): *Service integration and co-ordination: a framework of approaches for the delivery of co-ordinated care to children with disabilities and their families*. *Child: Care, Health & Development*, 32, 4, 477–492.

Kwak, Young Hoon & Chih, YingYi & Ibbs, C. William (2009): *Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development*. *California Management Review*, Vol. 51, No. 2, pp. 51–78.

Malinen, Pekka & Haahtela, Tero (2007): *Arvoverkostot innovaatiotoiminnan kehittäjinä*, Report Series 2007/1, Helsinki University of Technology, BIT Research Centre, 2007.

Malinen, Pekka & Haahtela, Tero (2010): *Network Platform Concept in Renewal of Urban Infrastructures and Services*, 24th AESOP Annual Conference, 7–10 July 2010, Finland.

Mulgan, Geoff (2009): *The Art of Public Strategy. Mobilizing power and knowledge for the common good*. Oxford: Oxford University Press.

Pagano, Michael A. & Perry, David (2008): *Financing Infrastructure in the 21st Century City. Public Works Management & Policy*, Vol. 13, No. 1, pp. 22–38.

Siitonen, Pentti (2000): *Yhdyskuntapalvelut ja niiden rahoitus – taustaa yhdyskuntamaksuajattelulle*. Teoksessa Aimo Rynnänen ym. (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon renessanssi. Rakennuspuita alkavalle vuosisadalle*, s. 215–238. Tampere: Finnpublishers Oy.

Siitonen, Pentti (2001): *Yhdyskuntatekniikan tutkimusteemoja*. Teoksessa Valkama, Pekka (toim.) *Kunnallistieteiden nykytila. Opetus ja tutkimus*, s. 79–85. Kunnallistieteiden laitoksen vuosikirja 2001. Tampere: Tampere University Press.

Siitonen, Pentti & Anttiroiko, Ari-Veikko (2010): *Seutuyhteistyö etenee teknisellä sektorilla. Maankäyttö 3-2010*, s. 28–30.

Siitonen, Pentti & Martikainen, Juha-Pekka (2000): *Kuntien tekniset palvelut kokokuvassa. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 26. Acta nro 131*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Siitonen, Pentti & Martikainen, Juha-Pekka (2002): *Miten ja millä rahalla? Organisointi, rahoitustarve sekä kehittämisenäkökohtia teknisen palvelutuotannon toimialueilla*. *KuntaSuomi 2004-tutkimuksia nro 34. Acta nro 145*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Siitonen, Pentti & Martikainen, Juha-Pekka (2005): *Kunnat perusrakenteita turvaamassa. Kuntien tekniset palvelut 1995–2004. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 55. Acta nro 180*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Taipale, Paavo (2009): Tekniset palvelut uudistuvat 1,3 miljoonalla. Kuntatekniikka 5/2009, s. 50–52.

UN-HABITAT (2009): Innovative cities. Urban World, Vol. 1, Issue 3, July 2009. Nairobi: UN-HABITAT.

Villa, Nicola & Mitchell, Shane (2010): Connecting Cities. Achieving Sustainability through Innovation. White Paper. October 2010. Cisco Internet Business Solutions Group (IBSG). Cisco.

Vining, Aidan R. & Boardman, Anthony E. (2008): Public-Private Partnerships. Eight Rules for Governments. Public Works Management & Policy, Vol. 13, No. 2, pp. 149–162.

Ympäristöministeriö (2003): Liikenne yhdyskunnan suunnittelussa. Teksti: Kari Ojala. Ympäristöopas 104. Helsinki: Ympäristöministeriö. Helsinki: Rakennustieto Oy.

2 KEHTO-foorumi ja verkostoalustat

Kaupunkien perusrakennepalvelujen uudistumiseen kohdistuu tänä päivänä merkittäviä odotuksia, sillä kuntien ja palvelujen rahoitusongelmien vuoksi resurssilisäyksiin perustuvat palveluparannukset eivät ole enää ensisijainen vaihtoehto. Tarvitaan uusia ja innovatiivisempia lähestymistapoja kuntien rahoitustilanteen parantamiseksi ja edelleen palvelujen järjestämisen takaamiseksi kuntalaisille. Erityisenä haasteena kunnilla on ikääntyvä väestöpohja ja lisääntyvä kestävyysvaje. Luvussa esitetään lähestymistapa, jolla suuret kaupungit ovat omatoimisesti tarttuneet teknisen toimen palveluongelmien ratkaisemiseen ja kehittämiseen yhteistyössä. Lähestymistapa on hyvä esimerkki suurten verkostojen tarvitsemasta verkostoalustasta yhteisten kehitystarpeiden tunnistamiseksi ja ratkaisemiseksi.

2.1 KEHTO-foorumin synty

Julkiset infrastruktuuripalvelut ovat tärkeä osa hyvinvointiyhteiskunnan julkisia palveluja. Kuntien infrastruktuuripalvelut, joita tässä jäljempänä kutsutaan kuntien perusrakennepalveluiksi, luovat perustan elinkeinotoiminnalle, asumiselle, liikenteelle ja muiden hyvinvointipalvelujen kulutukselle. Perusrakennepalveluja ovat esimerkiksi kaupunkirakenne, liikenneväylät ja julkiset toimitilat. Samoin kuin muutkin hyvinvointipalvelut myös perusrakennepalvelut ovat suurten haasteiden edessä. Väestön ikärakenteen kansallinen muutos, kaupan vapauttamistoimia seuraava kiristyvä kansainvälinen kilpailu ja julkisyhteisöjen rahoituksellisen liikkumavaran kaventuminen ovat makrotekijöitä, jotka muuttavat kaikkien julkisten palvelujen järjestämisen yleisiä reunaehtoja. Makrotekijöiden lisäksi perusrakennepalvelujen ylläpitoon ja kehitykseen kohdistuu monia muita erityisiä muutosvoimia tai -tarpeita. Kuntien välinen ja sisäinen muuttoliike, suurempien kaupunkiseutujen ja työssäkäyntialueiden jatkuva kasvu, pääkaupunkiseudun metropolisoituminen, paikallisten infrastruktuuriverkostojen ikääntyminen ja taantuvien maaseutukuntien infrastruktuurin alenevat käyttöasteet ovat esimerkkejä tällaisista muutostekijöistä, joita kuntien ja kaupunkien yhdyskuntatekniset päätöksentekijät joutuvat kohtaamaan.

Kuntien ja kaupunkien on varauduttava ja vastattava näihin muutostekijöihin. Suurimpien kaupunkien kuntatekniikasta vastaavat tahot kokoontuivat vuoden 2008 alussa Vanajanlinnaan Hämeenlinnassa keskustelemaan tavoista, joilla kuntien teknisen sektorin palvelutoiminnan kehitystä ja uudistumista voitaisiin yhdessä tukea. Tilaisuudessa kaupunkien edustajat sopivatkin pitemmän tähtäyksen yhteistyön virittämistä, ja yhteistyökaavilujen eteenpäin viemiseksi perustettiin KEHTO-konsortio. KEHTO

on lyhenne sanoista ”kunta-alan KEHittämisen haltuunotTO”. Konsortioon kutsuttiin jäseniksi Suomen noin 25 suurinta kaupunkia. Konsortiolle valittiin puheenjohtaja sekä toiminnan käynnistämistä valmistelemaan pienempi valmisteluryhmä. Asian-tuntijoiksi ja sihteeristöksi konsortioon tuli mukaan Kuntaliitto sekä FCG Finnish Consulting Group Oy.

Konsortio asetti tavoitteekseen myös sen organisoimisen KEHTO-foorumiksi, joka pyrki saavuttamaan virallisen statuksen, vahvan ja tunnustetun aseman sekä toimintamallin perusrakennesektorin edunvalvojana ja kehittäjänä sekä siinä ominaisuudessa viemään eteenpäin ja panemaan liikkeelle radikaaleja mutta hyvin perusteltuja uudistuksia. Tämä edellytti yhteistä visiota tulevaisuudesta sekä toimijoiden sitoutumista tavoitteisiin yhteisen tulevaisuuden rakentamiseksi. Foorumin ensisijaisiksi tavoitteiksi asetettiin tuolloin:

- Kehittämistoiminnan hallinta
- Edunvalvontakanava
- Osaamisen varmistaminen ja informaation keskinäinen jakaminen
- Riittävä integroituminen yhteistyökumppaneiden kanssa
- Toimivien markkinoiden synnyn edesauttaminen

Konsortion toiminnalliseksi päämääräksi määriteltiin alan kehittämistoimenpiteiden käynnistäminen. Tavoitteena oli luoda myös toimintamalli verkostojen hallintaan ja johtamiseen kuntatekniikan sektorille. Toimintamallin kehittämisellä pyrittiin luomaan myös esimerkkejä ja suosituksia alan muiden yhteistyöverkostojen kehittämistä varten.

KEHTO-konsortion päämäärät kehittämiselle kiteytettiin ytimekkäästi seuraavasti:

- Kuntainfra pullonkaulasta kehityksen edistäjäksi
- Palvelujen turvaaminen kuntalaisille
- Kuntainfrasta liikkeelle paneva voima ja kilpailuvaltti

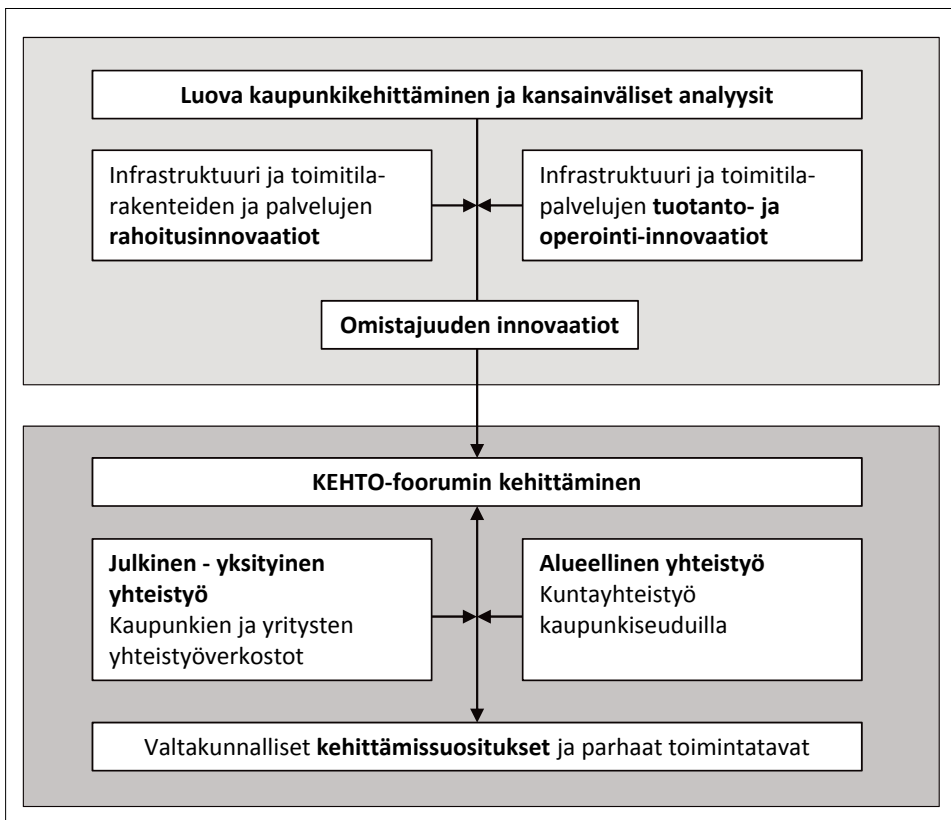
2.2 KUPERA-hankkeen käynnistäminen

KEHTO-konsortiossa tunnistettiin osaltaan myös se, että kehittämistyössään se tarvitsee partnerikseen tutkimuslaitoksia. Rahoituksen hankinta ja riittävä tutkimuksellinen osaaminen edellyttävät sitä, että konsortio verkostoituu alan huippuyksiköiden kanssa. Konsortion osallistujakaupungit selvittivät vaihtoehtoisia yhteistyötahoja. Selvitysten ja arviointien tuloksena konsortio valitsi yhteistyökumppaneikseen Teknillisen korkeakoulun (nykyisin osa Aalto-yliopistoa) BIT Tutkimuskeskuksen ja Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitoksen (nykyisin sulautettu TaY:n Johtamiskorkeakouluun). Sen jälkeen osallistujakaupungit käynnistivät ensimmäisen tutkimus- ja kehittämishankkeen valmistelun yhdessä em. tutkimuslaitosten kanssa

Hankkeen päätavoitteeksi asetettiin kuntien perusrakenteiden ja perusrakennepalveluiden kehittäminen. Tähän asettavat paineita kunnan asiakkaiden ja julkisen vallan

käyttäjien kasvavat vaatimukset. Urbanisoituminen rasittaa keskuskaupunkien palvelurakenteita, mutta samaan aikaan esikaupungistuminen hajauttaa kaupunkiseutujen yhdyskuntarakennetta. Varsinkin ilmastomuutos ja energia-asiat joudutaan ottamaan kaikessa toiminnassa jatkossa huomioon aikaisempaa enemmän. Toimintaympäristössä julkisen hallinnon ja palvelutuotannon rakenteiden on muututtava, koska talous- ja tuottavuusvaateisiin joudutaan joka tapauksessa vastaamaan. Julkisen sektorin on otettava mallia yksityisen sektorin toimintamalleista tehokkuuden parantamiseksi. Tekniikan kehityksen mahdollistamat ratkaisut ja käytännöt on otettava käyttöön myös julkisella puolella. Osaavan henkilöstön saatavuus tulee olemaan entistä suurempi haaste tulevaisuudessa.

Valmistelun tuloksena syntyi seuraavan kuvan 2.1 mukainen hankekokonaisuus, jossa toteutettavat osatehtävät on jaettu kahdeksaan erilliseen tehtäväkokonaisuuteen:



Kuva 2.1. KUPERA-hankkeen tutkimus- ja kehittämissioiden erittely.

Hankekokonaisuus sai nimen KUntien PERusRAkenteiden ja perusrakennepalvelujen rahoituksen, omistajuuden ja tuotannon innovaatiot (KUPERA) ja sille myönnettiin Tekes rahoitus. Hanke käynnistyi 1.8.2009 ja se päättyi 30.6.2012. KUPERA-hankkeeseen sitoutuivat rahoittajina mukaan seuraavat 18 kaupunkia: Espoo, Helsinki,

Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Kuopio, Kouvola, Lahti, Mikkeli, Oulu, Pori, Rauma, Rovaniemi, Seinäjoki, Tampere, Turku, Vaasa, Vantaa. Sidosryhminä mukana ovat myös KEHTO-foorumin toiminnassa vaikuttavat Kuntaliitto ja FCG Finnish Consulting Group Oy, joka toimii hankkeessa myös alihankkijan roolissa.

Kiteytettynä hankkeessa tehtävän tutkimuksen ideana on tuottaa innovatiivisia organisointimalleja ja kehittämiskonsepteja verkostomaisista toimintavaihtoehtoista, joiden avulla perusrakennepalveluja voidaan hallita aiempaa dynamisemmin ja tuloksellisemmin.

Projektin aluksi tutkijat kartoittivat kaupunkien teknisen sektorin nykytilan haastatteleamalla kaikkien kaupunkien edustajia (Kallio & al., 2010). Kartoitus antoi hyvän lähtökohdan myös KEHTO-toiminnan kehittämiseksi, koska haastattelussa kaupunkien edustajat esittivät toiveitaan ja odotuksiaan sen toiminnan suhteen.

2.3 Verkostoalustat

KUPERA-hankkeessa on haettu innovatiivista lähestymistä perusrakenteiden ja perusrakennepalveluiden kehittämiseen. Innovaatiotoiminnan tärkein prosessi on oppimisprosessi. Oppiminen tapahtuu tänä päivänä verkostoitumisen myötä myös enemmän verkostoissa (Chesbrough, 2003). Oppimisverkostojen tehokas toiminta perustuu yhteiseen kehitysagendaan, tiedon ja tietämyksen yhteiseen tulkintaan ja toimiviin ohjausmekanismeihin. Toimintaympäristö ja innovaatioympäristön käsite nousevat keskeisiksi. Johtaminen on jaettua, yksi toimija ei hierarkkisesti johda kokonaisuutta, vaan päätöksenteko perustuu jaettuun ymmärrykseen, visioon ja yhteisiin tulkintoihin (Malinen, Haahtela, 2007). Sosiaalisen pääoman kehittyminen on ensiarvoisen tärkeää tässä kokonaisuudessa (Nahapiet & Ghoshal, 1998). Sosiaalisen pääoman yksi keskeinen tekijä on luottamus, jota ilman verkostot eivät toimi eivätkä kehity tuloksellisesti.

Toisaalta kuntien omat resurssit eivät myöskään aina riitä kaikkien velvollisuuksiensa hoitamiseen vaan niiden on tehtävä yhteistyötä sekä muitten kuntien että yksityisen sektorin kanssa. Toiminta siis verkostoituu voimakkaasti kuntasektorilla ja verkostoja on pystyttävä hyödyntämään toiminnan kehittäjänä ja oppimisprosessina. Verkostoissa on useita toimijoita ja tämän lisäksi samat toimijat ovat mukana useissa eri verkostoissa moniverkostoisessa ympäristössä. Tarvitaan rakenteita ja mekanismeja, joilla verkoston ja eri verkostojen tärkeimmät toimijat saatetaan yhteen verkostojen sisällä ja verkostojen välillä keskustelemaan kehitysagendasta ja yhteisistä tulkinnoista jaetun ymmärryksen muodostamiseksi. Jaetun ymmärryksen pitäisi lopulta johtaa investointeihin yhteisen päätöksenteon pohjalta. Tarvittavaa rakennetta kutsumme *alustaksi*. Verkostot tarvitsevat eri tasoisia alustoja, joissa yhteistoiminta ja oppiminen johtavat uusiin innovaatioihin määrätietoisesti. Innovaatio- tai kehitysalustan tarpeellisuuden perustelemme seuraavilla yleisillä tavoitteilla (Malinen, Haahtela, 2007):

Alusta

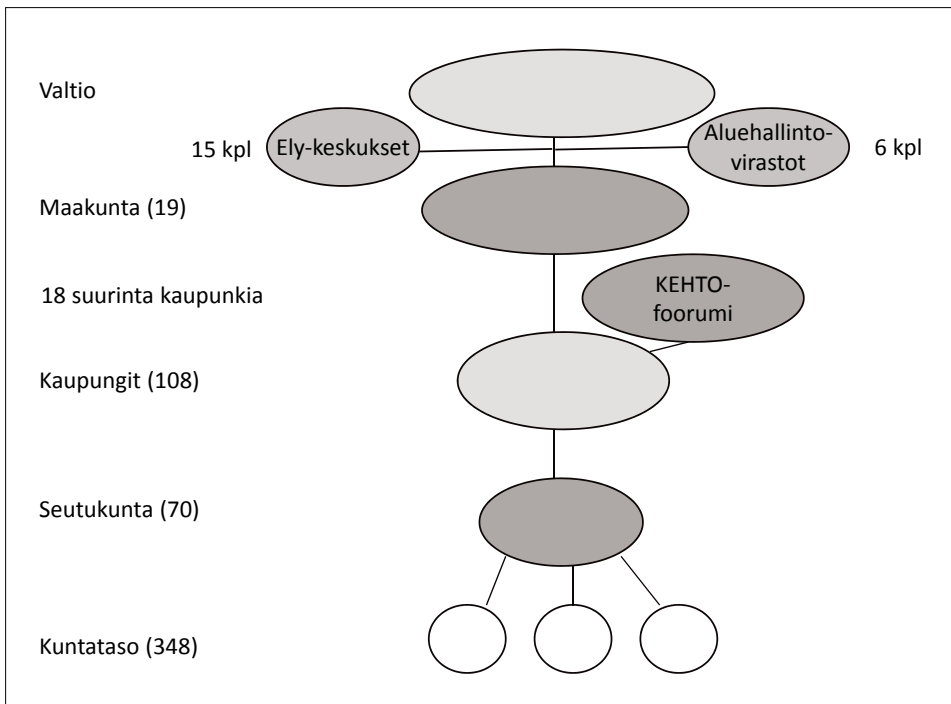
- kokoa verkoston keskeisimmät toimijat yhteen
- muodostaa ja jakaa verkoston yhteiset visiot ja tulkintakehykset
- valmistelee kehitysagendan

- kehittää yhteistä innovaatioympäristöä
- kehittää sosiaalista pääomaa ja luottamusta
- luo yhteisen arvopohjan
- edesauttaa päätöksentekoa ja yhteisten investointien toteuttamista
 - alustalla ei sinänsä tarvitse olla päätösvaltaa, vaan se voi toimia neuvoo-antavalla ja kehitysideoita ehdottavalla mandaatilla
- toimii verkostajohtajana
 - jaettu johtajuus muodostetaan alustassa
 - valvoo toimeenpanoa ja kehitystä
 - arvioi tuloksia
 - luo ja pitää yllä tärkeitä sidosryhmäsuhteita verkostossa

Alusta toimii siis foorumina, joka kokoaa innovaatioon tarvittavan verkoston, huolehtii verkoston jaetusta strategisesta prosessista ja johtamisesta, joka johtaa lopulta verkoston päätöksentekoon ja mahdollisiin investointeihin strategiaan liittyvissä asioissa.

Verkostoalusta konseptia on testattu menestyksekkäästi aikaisemmin Salon seutukunnassa Innolab toiminnassa (Malinen & al. 2005–2007) sekä Mikkelin seutukunnassa teknisen toimen seudullisena yhteistyöfoorumina (Haahtela & Malinen teoksessa Valkokari & al. 2009).

Seuraavassa hahmotamme kuntasektoriin liittyvää verkostoa. Kehittämiskonsortion tavoittelemaan kehitykseen liittyvät toimijat voidaan jakaa useampiin tasoihin (kuva 2.2). Ylin taso on luonnollisesti valtio. Valtio voi käyttää ylintä ohjausvaltaansa kuntia koskevissa asioissa, kuten esim. kuntaliitoksiin ohjauksessa Paras-hankkeen puitteissa on tehty. Seuraava alapuolella oleva makrotaso on maakunnat, joita on tällä hetkellä 19 kpl. Maakunnissa kuntien muodostamat maakuntien liitot pyrkivät ilmentämään paikallista demokratiaa aluetasolla valtion suuntaan. Valtion ja maakuntien välissä toimivat aluehallintavirastot, joita on Suomessa 6 kpl. Aluehallintovirastot edistävät perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestävää käyttöä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla. Toinen virasto tässä välimaastossa on Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ely-keskus), joita on 15 kpl. Ely-keskukset hoitavat vastuualueidensa täytäntöönpano- ja kehittämistehtäviä Suomessa. Seuraava taso on kaupungit. Suurimpia kaupunkeja edustaa tässä tapauksessa KEHTO-foorumi. KEHTO-foorumissa on mukana maan 18 suurinta kaupunkia ja tärkeimpiä sidosryhmiä (kuten Kuntaliitto). Edelleen alaspäin mentäessä seuraava taso on seutukunnat, joita on Suomessa 70 kpl (Ahvenanmaa mukaan lukien) vuoden 2009 alusta. Alin taso on luonnollisesti yksittäiset kunnat, joita kuntaliitosten jälkeen vuoden 2009 alusta oli 348 kpl. Kokonaisuus on siis erittäin laaja verkosto, jonka läpi muutokset pitäisi viedä optimaalisesti ja tehokkaasti. Tämä on haastava kokonaisuus ja laaja verkosto, jossa jokaisen toimijan olisi löydettävä oma roolinsa, tehtävänsä ja yhteistyöosapuolensa. Luonnollisesti verkosto on dynaaminen luonteeltaan toimintaympäristön muuttuessa, kuten historian saatossa on nähty.



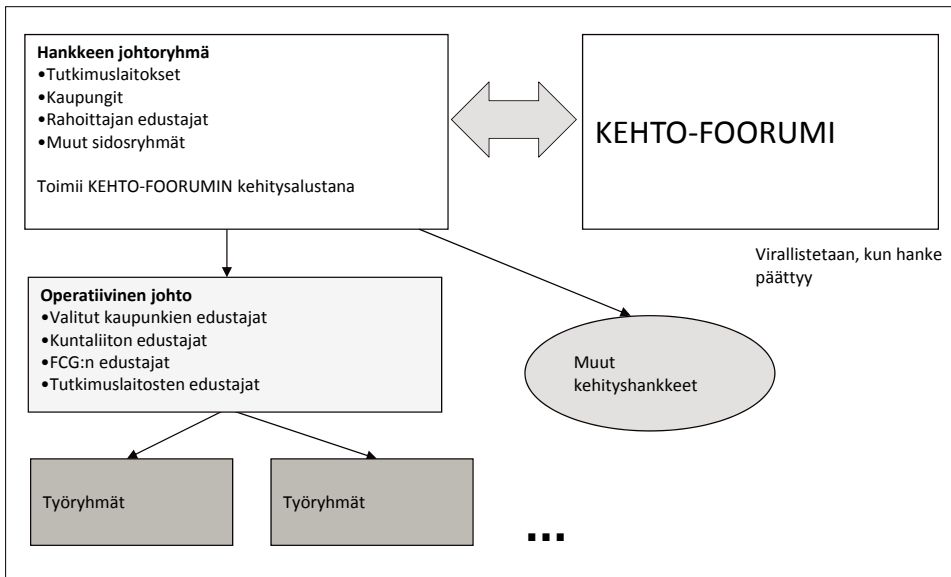
Kuva 2.2. Kehityskokonaisuuden eri tasot.

KEHTO-foorumi toimii tässä kokonaisuudessa suurten kaupunkien muodostamana verkostoalustana. KUPERA-hankkeen yhtenä tavoitteena on ollut luoda verkoston kehitysmalli kunta-alalle, jolla radikaalit toimintatavan muutokset toteutetaan niin, että kunkin tason erityistarpeet ja -vaatimukset huomioidaan. Kysymyksiä nousee mieleen heti lukuisia. Millä tasolla kulloinkin pitäisi verkostoa ohjata niin, että haluttu palvelutaso (palvelujen laatu ja volyyymi) ja alueelliset erityistarpeet ja lähidemokratia tulisivat huomioituksi? Eri tasoilla tarvitaan erilaisia *alustoja*, joissa yhteiset tarpeet ja yhteinen ymmärrys luodaan sekä päätetään yhteisistä investoinneista ja yhteistoimintamuodoista. Hyvä esimerkki lähidemokratiaa ajavista alustoista on suurissa kaupungeissa olevat kaupunginosayhdistykset. Esim. Helsingissä niitä on yli 70 kpl ja niillä on oma kattoyhdistys Helka ry (www.helka.net). Alustoja tarvitaan vastaavasti erilaisten verkostojen toteutuksessa ja kehityksessä, esimerkkinä julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyöverkostot. Tästä käytännön esimerkkinä voidaan mainita mm. sähköinen liikenne yhteisö (www.sahkoinenliikenne.fi), joka pyrkii rakentamaan sähköistä liikennettä yhdessä alansa johtavien toimijoiden ja kaupunkien kanssa.

Verkostomainen toiminta on tänä päivänä yleisempää yksityisellä sektorilla, mutta julkisella sektorilla vielä vähäistä. Yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyö on lisääntymässä tilaaja-tuottaja ajattelun ja palvelujen ulkoistamisen kautta. Tämä ei kuitenkaan riitä, tarvitaan vielä laajamuotoisempaa verkostoitumista julkisten toimijoiden kesken sekä kehittämistoiminnassa akateemisen maailman kanssa.

2.4 KEHTO-foorumi verkostoalustana

Verkostot tarvitsevat siis eritasoisia alustoja, joissa yhteistoiminta ja oppiminen johtavat uusiin innovaatioihin määrätietoisesti. KEHTO-foorumi on hyvä esimerkki tällaisesta alustasta, jonka toiminnan sisältöä ja toimintatapoja on kehitettävä vastaamaan sille asetettuihin tavoitteisiin. KUPERA-hanke on tarjonnut tähän erinomaisen mahdollisuuden. Hankkeen aikana KUPERAn johtoryhmä on toiminut KEHTO-foorumin kehitysalustana ja ajatuksena on ollut, että kun hanke päättyy, KEHTO-foorumi jatkaisi virallisena kunta-alan verkostoalustana. Hankkeen aikana on kokoontunut johtoryhmän kokousten yhteydessä myös laajempi KEHTO-foorumi (kuva 2.3), jonka tapaamisiin on voinut osallistua laajempi joukko kaupunkien ja sidosryhmien edustajia. Tällä foorumilla ei kuitenkaan ole ollut päätösvaltaa vaan se on ollut keskusteleva ja valmisteleva elin, päätökset on tehty hankkeen johtoryhmässä.



Kuva 2.3. KEHTO-foorumin organisointi osana kehityshanketta.

Johtoryhmässä ovat olleet edustettuina kaikki hanketta rahoittavat osapuolet ja sidosryhmät. Tässä tapauksessa luonnollisesti ytimenä hanketta rahoittavat kaupungit. Tämän lisäksi hankkeen tutkijaosapuolet, rahoittajan eli Tekesin edustajat sekä tärkeinä sidosryhminä kuntaliiton ja FCG:n (Finnish Consulting Group Oy) edustajat. FCG toimii hankkeessa myös alihankkijana. Johtoryhmä, joka samalla toimii myös KEHTO-foorumin kehitysalustana, voi käynnistää uusia kehityshankkeita tärkeiksi tunnistamistaan kehitysteemoista. KUPERA-hanke on toiminut siis eräänlaisena sateenvarjohankkeena kuntainfran kehittämiseksi.

Koska johtoryhmä on kokonsa puolesta suuri elin, on tarvittu lisäksi pienempi operatiivinen ryhmä, joka on vastannut käytännön operatiiviseen toimintaan liittyvästä johtamisesta. Tähän ryhmään johtoryhmä nimesi edustajat kolmesta kaupungista,

Helsingistä, Jyväskylästä ja Kuopiosta. Operatiivisessa ryhmässä on ollut edustettuna myös tutkimuslaitokset sekä Kuntaliiton ja FCG:n edustajat. Operatiivisen ryhmän lisäksi hankkeen aikana on toiminut myös muita fokuoituja työryhmiä, jotka ovat valmistelleet tiettyyn teemaan liittyviä kehitysasioita ja järjestäneet seminaari ja workshop tilaisuuksia. Näitä fokuoituja työryhmiä on toiminut seuraavasti (kukin työryhmä on liittynyt hankkeen johonkin työpakettiin):

- 1) Omistajuus ryhmä
- 2) Tuotanto ja operointi ryhmä
- 3) Rahoitus ryhmä
- 4) Julkinen/yksityinen yhteistyö ryhmä
- 5) Alueellinen yhteistyö ryhmä
- 6) Operatiivinen ryhmä
 - Operatiivinen johtaminen
 - Visiotyöskentely
 - KEHTO-foorumin toiminnan kehittäminen
 - Julkisuus ja sidosryhmäsuhteet
 - Kehityssuosituks

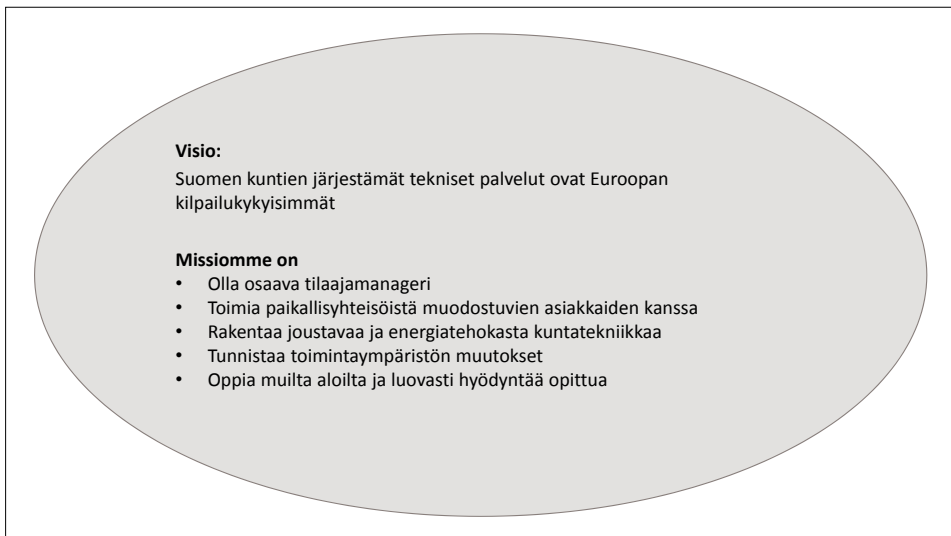
Foorumin toiminnan kehittämisessä keskeisimpinä tehtävinä operatiivisella ryhmällä ovat olleet:

- Yhteisen vision, toiminta-ajatuksen ja strategian synnyttäminen.
- Yhteisen tulkinnan muodostaminen tulevaisuudesta, sen mukanaan tuomista haasteista ja kehityskohteista.
- Yhteisen kehitysagendan ja projektiportfolion luonti, jolla visio saavutetaan. Osapuolten sitouttaminen kehitysagendaan ja sen toimeenpanoon. Toteuttavana osapuolena kehitysagendalle ovat tutkimuslaitokset yhdessä kaupunkien ja palvelutarjoajien kanssa.
- Toimintamallien kehittäminen kehitystulosten ja hyvien käytäntöjen jalkauttamiseksi verkoston eri tasoille. Foorumi toimii verkostojohtajana toimeenpanossa.
- Sosiaalisen pääoman ja luottamuksen positiivisen kehittymisen varmistaminen.
- Kuntainfran innovaatioympäristön kehittäminen.
- Infrastruktuurin luominen tiedon jakamiseksi verkoston jäsenille. Tämä pitää sisällään tietoteknisen infrastruktuurin (kuntateknikka portaali) sekä koulutuspalvelujen luomisen tiedon jalkauttamiseksi.
- Sidoryhmäsuhteiden ylläpito ja uusien suhteiden avaaminen.

KEHTO-foorumi on esimerkki laajasta verkostoalustasta, joka on toteuttanut sille kuuluvia toimintoja. Sen työn onnistumisessa on ensiarvoisen tärkeää yhteiset päämäärät ja niiden tulkinnat samoin kuin sosiaalisen pääoman positiivinen kehittyminen.

2.5 KEHTO-foorumin toiminta

KEHTO-foorumin ensimmäisiä tehtäviä oli vision luominen kuntatekniikan alalle. Kuvassa 2.4 on esitetty foorumin laatima visio ja missio, joka on asetettu toiminnan tavoitteeksi pitkällä tähtäimellä. Visiona on nostaa kuntien järjestämät palvelut Euroopan kilpailukykyisimmäksi. Visio on haastava ja missiossa on purettu auki pääkohdat, mitä tämä tarkoittaa käytännössä. Kuntien teknisen toimen on oltava osaava tilaajamanageri. Tilaaja-tuottajamallin mukaisesti tilaajatoiminto on hallittava tilattaessa palveluja sekä sisäisesti että organisaation ulkopuolelta. Se toimii myös paikallisesti asukkaiden kanssa yhteistyössä toteuttaen näin lähidemokratiaa. Tekninen toimi tunnistaa toimintaympäristön muutokset ja rakentaa joustavaa ja energiatehokasta kuntatekniikkaa kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisesti. Se ottaa oppia myös muilta aloilta ja osaa hyödyntää näitä oppeja luovasti omassa toiminnassaan.



Kuva 2.4. KEHTO-foorumin luoma visio kuntatekniikan palveluille.

KEHTO-foorumi on järjestänyt kokoontumisia kaksi kertaa vuodessa. Kaksipäiväisen kokoontumisen ohjelma on muotoutunut siten, että ensimmäisenä päivänä on ollut laajempi tilaisuus, jossa käsitellään ajankohtaisia teemoja ja keskustellaan kehittämisideoista sekä valmistellaan tarvittavia toimenpiteitä, ja toisena päivänä on ollut virallinen päätöksiä tekevä kokous (KUPERA-projektin johtoryhmän kokous). Osanotto on ollut runsasta ja aktiivista. Lähes kaikki foorumin kaupungeista on ollut edustettuina kokoontumisissa. Ensimmäiseen päivään on kutsuttu myös ulkopuolisia asiantuntijoita ja tärkeitä sidosryhmien edustajia osallistumaan keskusteluihin ja pohtimaan yhteisiä intressejä. Tärkeänä osana kokoontumisissa on ollut myös sosiaalista pääomaa ja yhteishenkeä kohottava yhteinen illanvietto kokouspäivien välissä.

Foorumin operatiivinen ryhmä on kokoontunut erittäin aktiivisesti, keskimäärin kahden kuukauden välein. Kuten kohdassa 2.4 on kuvattu, tämän pienryhmän pääte-

tävänä on ollut foorumin toiminnan kehittäminen ja operatiivinen johtaminen samoin kuin esitysten valmistelu KEHTO-foorumin päätöksentekoa varten. Kokoukset on järjestetty videoneuvotteluina niin, ettei osapuolten ole tarvinnut matkustaa omalta paikkakunnaltaan tätä varten. Myös näissä kokouksissa osanotto on ollut runsasta ja aktiivista.

Muitten pienryhmien osalta kaupungeilta kysyttiin, ketkä ovat kiinnostuneita osallistumaan mihinkin pienryhmään ja kuka on kaupungin edustaja ryhmässä. Kiinnostuneita ilmoittautuikin kuhunkin ryhmään 7–12 henkilöä. Osallistumisaktiivisuus aikataulu ja muista syistä ei ollut aivan odotetun kaltaista, mutta pienryhmissä saatiin kuitenkin keskusteltua fokusoiduista kehitystarpeista, kerättyä tietoa ja kiinnostuksen kohteita halutusti. Joissakin pienryhmissä päätettiin kokousten sijasta järjestää seminaareja halutuissa kaupungeissa ja valituista teemoista. Kahdessa pienryhmässä valitut sisältöanalyysit tehtiin opinnäytetöinä (Leppisaari, 2011 & Valtonen, 2011).

Informaation jakaminen kunnille on yksi KEHTO-foorumin toiminnan keskeisiä tavoitteita. Kaupungeilla oli aikaisemmin käytössä SKTY:n (Suomen kuntatekniikan yhdistys) ja muutamien kaupunkien rahoittama ja ylläpitämä Kuntatekniikan foorumi (KunFo) sivusto tätä varten, mutta sitä ei käytetty eikä sisältötuotanto toiminut halutulla tavalla. KEHTO-foorumi päättikin uudistaa tämän tärkeän tiedonjakokanavan niin, että KunFosta saadut kokemukset ja KEHTO-foorumin kehitysajatukset yhdistettiin ja luotiin uusi Kuntatekniikka.fi sivusto. Tavoitteet tälle uudelle sivustolle asetettiin korkealle ja sisältötuotantoon päätettiin panostaa voimakkaasti. Kuntatekniikka.fi sivustolle päätettiin luoda vahva brändi ja sivuston tekninen toteutus modernisoitiin vastaamaan tämän päivän tarpeita. Sivuston ylläpitovastuu annettiin Kuntatekniikka lehdelle, jossa on ammattitaitoinen toimitus ja lehden kautta varmistetaan toimiva uutistuotanto. Sivuston muina tärkeinä sisältöteemoina ovat kuntatekniikan palvelut ja kehittämishankkeet. Sivustolta löytyy myös projektien käyttöön tarkoitettut jaetut ja suojatut työtilat. KEHTO-foorumi omalta osaltaan on tärkeä sisällöntuottaja kehittämistoiminnallaan.

Sivusto avattiin julkisuudelle keväällä 2011 (www.kuntatekniikka.fi). KEHTO-toiminnan ja KUPERA-hankkeen materiaali tullaan päivittämään kokonaisuudessaan sivustolle kaikkien saataville. Edelleen kaupungit veloitetaan jatkossa tuottamaan sisältöä portaaliiin omasta toiminnastaan. Sitä varten jokaisella KEHTO-kaupungilla on nimettyä yhdyshenkilö, jonka vastuulla on tiedon lataus sivustolle.

Toinen tärkeä KEHTO-toiminnalle asetettu tema on kehittämistoiminnan hallinta. KEHTO-foorumi tunnistaa tärkeitä kehitystarpeita ja tarvittaessa käynnistää uusia kehityshankkeita tai lähtee mukaan muiden käynnistämiin hankkeisiin kehitystarpeiden ratkaisemiseksi. Tällä sektorilla toiminta onkin ollut vilkasta ja seuraavassa on esimerkkejä hankkeista, joihin on lähdetty aktiivisesti mukaan:

- **KUPERA:** ensimmäinen KEHTO-foorumin käynnistämä hanke. Aalto-yliopisto ja Tampereen yliopisto, KEHTO-kaupungit sekä Tekes
- **FiDiPro hanke:** vieraileva prof. Stephen J. Bailey Glasgow Caledonian University Skotlanti, Tampereen yliopisto, 8 partneriosapuolta, mm. KEHTO-foorumi sekä Tekes

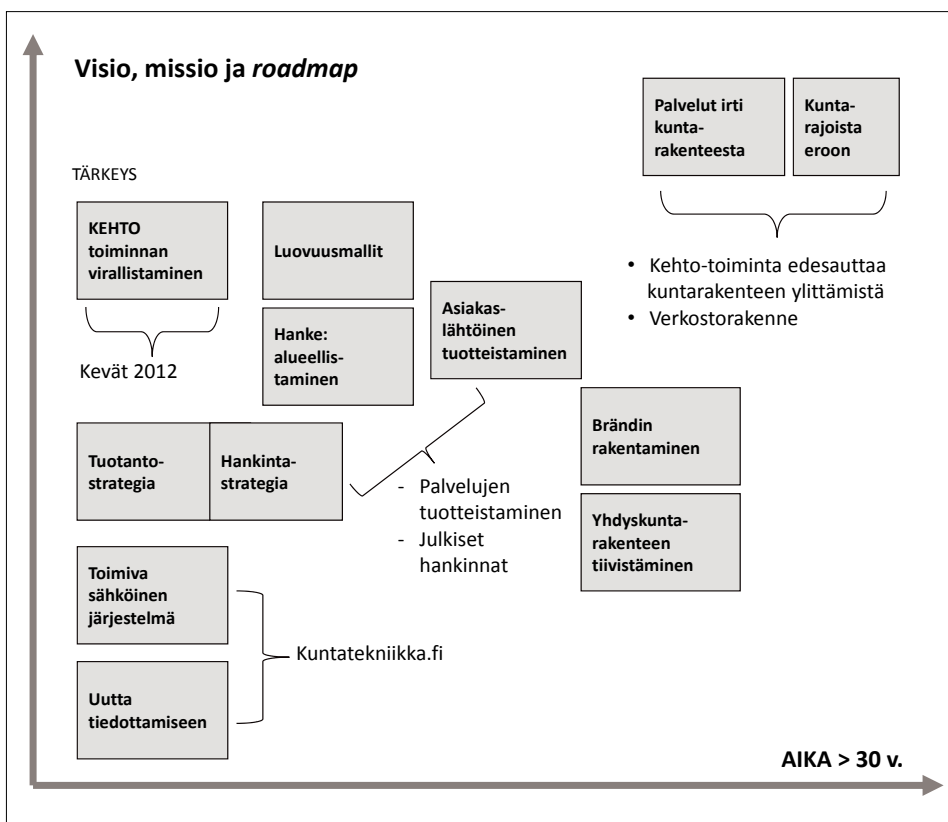
- **Kuntatekniikan portaali:** SKTY, KEHTO-kaupungit, Kuntatekniikka lehti
- **Elinkaarilaskenta:** Rapal, KEHTO-kaupungit, Kuntaliitto, FCG
- **Kuntien teknisen toimen yhteistyökonsepti:** Sitra, KEHTO-kaupungit
- **Sähköautojen käyttöönotto Suomessa:** yhteistyö Sähköinen liikenne foorumin kanssa

Edellä mainittujen hankkeiden lisäksi foorumilla on esitelty lukuisa joukko muita hankkeita, joihin ei olla sitouduttu osallistumaan. Kaupungeilta on myös pyydetty listat heidän omista kehityshankkeistaan, joita on vaihtelevasti saatu. Tavoitteena on ollut ylläpitää ajantasaista hankeportfoliota, mikä mahdollistaisi entistä paremman kehitystoiminnan koordinaation ja päällekkäisyyksien välttämisen. Foorumin kokoontumisissa sekä erillisissä sidosryhmätapaamisissa on kuultu tärkeiden sidosryhmien (kuten esim. RYM Oy) kehityssuunnitelmia ja kommentteja KEHTO:n toiminnasta.

KEHTO-toiminnalle on edelleen tärkeätä, että tehdään yhteistyötä huippuyliopistojen kanssa ja seurataan aktiivisesti kansainvälistä kehitystä infra-alalla. Siksi osana KUPERA-hanketta on tehty laaja kansainvälinen benchmarking, jossa on tutustuttu seuraavien maiden infra-alan innovaatioihin ja analysoitu niitä: Ruotsi, Iso-Britannia, Yhdysvallat, Etelä-Korea, Singapore, Malesia/Kuala Lumpur. Benchmarkingin tulokset voidaan kiteyttää seuraavaan toteamukseen: Infra-alan innovaatiot ovat hyvin ”kontekstisidonnaisia” eli paikalliset ja kansalliset olosuhteet vaikuttavat ratkaisevasti siihen miten ja mihin innovaatiotoimintaa kohdistetaan. Benchmarkingin tuloksista ja kansainvälisistä trendeistä kerrotaan enemmän luvussa 10.

Alussa määritellyssä visiossa asetettiin kova tavoite nousta Euroopan kilpailukykyisemmäksi kuntien teknisten palveluiden toteuttamisessa. Missiossa purettiin auki, mitä se tarkoittaisi käytännössä. KEHTO-foorumi on edelleen pohtinut asiaa useissa strategiatyöpajoissaan ja työstänyt askelia tiekartaksi (kuva 2.5).

Tiekartta on laadittu vuonna 2010 Kuopiossa järjestetyssä työpajassa (KEHTO-strategia työpaja, 2010). Tiekartan osoittamista askeleista on toteutunut Kuntatekniikka.fi tiedotuskanava. KEHTO-toiminta ollaan organisoimassa viralliseksi foorumiksi kevään ja kesän 2012 aikana, tästä tarkemmin seuraavassa kappaleessa. Palvelujen tuotteistamisesta KEHTO-foorumi on laatinut yhteistyössä BIT tutkimuskeskuksen kanssa projektisuunnitelman ja julkisten hankintojen kehittämistä on pohdittu useissa tilaisuuksissa ja siihen liittyviä projekteja valmistellaan. KEHTO-foorumin tunnettuus on jo hyvä sidosryhmien keskuudessa ja brändin edelleen kehittämistä pyritään jatkamaan määrätietoisesti myös KUPERA-projektin päätyttyä. Kuntarajoista eroon pääsy on akuutti aihe, kun käynnissä on mittava kuntauudistus istuvan hallituksen agendassa. Yhdyskuntarakenteen tiivistäminen on yksi kantava ajatus menossa olevassa kuntauudistuksessa, jossa tarkastellaan työssäkäynti- ja asioimisalueita. Verkostorakenteiden kehittämistä on pohdittu yhteistyössä Sitran kanssa. Toisin sanoen tiekartan askeleisiin liittyviä aktiviteetteja on jo käynnissä/käynnistymässä.



Kuva 2.5. KEHTO-foorumin luoma tiekartta visioon pääsemiseksi

2.6 KEHTO-foorumin jatko

KEHTO-foorumin toimintaa on ylläpitänyt ja kehittänyt KUPERA-projektin aikana projektin operatiivinen ryhmä. Foorumin toiminnan kehittäminen on ollut yhtenä tehtäväkokonaisuutena (kuva 2.1). Projektin kuluessa on mietitty useita vaihtoehtoisia malleja organisoida toiminta projektin päättymisen jälkeen. Kuntaliitto on halunnut tulla vahvasti mukaan toiminnan järjestämiseen. Syksyn 2011 foorumitapaamisessa Turussa hyväksyttiin seuraava toimintamalli:

- KEHTO-foorumi organisoidaan Kuntaliiton alaisuuteen
- Kuntaliitto palkkaa toiminnan resurssiksi kehitysinsinööriin
- Foorumilla on käytettävissä Kuntaliiton infrastruktuuri ja palvelut
- Foorumi valitsee itselleen puheenjohtajan
- Kuntien ei tarvitse maksaa toiminnasta erillistä jäsenmaksua
- Kaupungit osallistuvat kokouksiin omalla kustannuksellaan
- Foorumi on ensisijaisesti tarkoitettu suurten kaupunkien foorumiksi. Toiminta käynnistyy 18 kaupungin voimin, mutta foorumi on avoin myös uusille jäsenille

- Toiminnasta tehdään kirjallinen sopimus
- Foorumin tilaisuudet ovat avoimia koko kuntasektorille samoin kuin sen tuottama materiaali, joka on julkisesti saatavissa Kuntatekniikka.fi portaalissa

Saavutettu ratkaisu osoittaa sen, että foorumia on pidetty vahvana kaupunkien teknisen sektorin edustajana ja näin ollen se saavutti myös vahvan aseman Kuntaliiton sisällä ja muiden sidosryhmien keskuudessa. Tässä suhteessa toiminnan organisoinnille asetetut tavoitteet onnistuivat täydellisesti.

2.7 Yhteenveto

KEHTO-foorumi on erinomainen esimerkki toimivasta verkostoalustasta. Toiminta on johtanut hyviin tuloksiin ja sen jatkuvuus on varmistettu kehitysalustana toimineen KUPERA-hankkeen päättymisen jälkeenkin. Vapaaehtoisuuteen perustuvana foorumina alkanut toiminta tullaan virallistamaan ja organisoimaan Kuntaliiton alaisuuteen ilman jäsenille tulevaa erillistä lisämaksua.

Alustan luomisessa ulkopuolisella riippumattomalla taholla voi olla keskeinen rooli toiminnan käynnistämisessä ja hahmottamisessa. Tässä tapauksessa ulkopuolisena tahona on toiminut tutkimuslaitos, joka on vastannut kehittämistoiminnasta vastaavan operatiivisen ryhmän toiminnan sisällöstä, tiedon hankinnasta, verkostoyhteyksien luomisesta ja kokousrutiineista. Ulkopuolinen riippumaton taho voi toimia neutraalina facilitaattorina siihen asti, kunnes toiminta vakiintuu ja sen pyörittämiseen tarvittavat resurssit löytyvät. Tarvittavan luottamuksen rakentamisessa osapuolten välille ulkopuolisella ja neutraalilla taholla on erittäin tärkeä rooli.

Toiminnan yhtenä onnistumisen edellytyksenä on ollut aktiivinen, sitoutunut ja yhteishengen ja sosiaalisen pääoman kasvattamiseen motivoitunut puheenjohtaja. Puheenjohtajan roolia ei voida liikaa korostaa. Hänen tehtävänä on mm. päätöksentekotilanteissa tuoda esiin päätöksentekoon vaikuttavat tärkeimmät tekijät ja niiden liityntä foorumin toimintaan. Tärkeiden asioiden valmistelussa puheenjohtaja selvittää tärkeimpien tahojen kannat ja kuuntelee jäsenten mielipiteitä. Asioiden valmistelussa hänen apunaan olleen operatiivisen ryhmän asema ja resurssit on ollut erittäin keskeinen.

KEHTO-foorumin tapaamisissa on muodostettu yhteinen näkemys tulevaisuudesta ja kehitystoimintaan liittyvien asioiden tulkinnasta. Samalla on luotu yhteistä kehitysohjelmaa kuntainfran kehittämiseksi yhdessä tutkimuslaitosten kanssa. Foorumin tapaamiset ovat olleet keskeisessä roolissa sosiaalisen pääoman rakentamisessa. Foorumin kokouksiin on osallistunut laaja joukko kaupunkien tekniseen toimeen liittyviä henkilöitä ja näin on opittu tuntemaan toisensa. Tapaamisissa ja keskusteluissa on kuultu eri kaupunkien ajankohtaisista asioista ja päästy jakamaan yhteisiä kokemuksia kehityskohteiden ratkaisuisista. Samoin on kuultu ulkopuolisia asiantuntijoita päivänpolttavista teemoista. Päätöksenteko yhdessä silloin, kun lähes kaikki ovat paikalla, on osoittautunut parhaaksi ratkaisuksi asioiden eteenpäin viemisessä. Jos jokaiselta kaupungilta lähdetään erikseen kysymään kantaa asioihin, se on hidas ja jäykkä tapa.

Voidaankin sanoa, että KEHTO-foorumi on löytänyt paikkansa ja tapansa toimia asettamiensa korkeiden päämäärien toteuttamiseksi kuntasektorilla.

Lähteet

Chesbrough, H. (2003): *Open Innovation, The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Harvard Business School Press, 2003, pp. 237.

Helka ry (2012): www.helka.net

Kallio, O., Anttiroiko, A-V., Haahtela, T., Malinen, P. (2010): *Teknisen sektorin kehittämishaasteita, KUPERA-hankkeen alkukartoitusvaiheen haastattelujen tuloksia*. Tampere.

KEHTO strategiatyöpajan materiaali (2010): 21.–22.6.2012, Kuopio.

Leppisaari, Elli (2011): *Kuntien välinen yhteistyö infrastruktuuripalvelujen järjestämisessä, Tapaustutkimus Lahden ja Turun seuduilla*. Pro gradu -tutkielma, Aalto-yliopisto, Kauppakorkeakoulu, 31.8.2011.

Malinen, P., Kronström, V. (2003)a: *Salon seudun teollisuuden kehittäminen ja tutkimusyhteistyö, Loppuraportti*. Huhtikuu 2003, TAI Tutkimuslaitos, Espoo.

Malinen, P., Kronström, V. (2003)b: *Salon seudun teollisuuden kehittäminen ja tutkimusyhteistyö II vaihe, Loppuraportti*. Elokuu 2003, TAI Tutkimuslaitos, Espoo.

Malinen P., Simula H. (2005): *A Conceptual platform for developing local and regional innovation environment*. the 6th International CINet Conference: Continuous Innovation – (Ways of) Making Things Happen, Brighton, United Kingdom, 4–6 September 2005, p. 422–431.

Malinen, P. (2006): *Key Drivers of Innovation Management*. Innovation Pressure - International ProACT Conference, 15–17th March 2006, Tampere, Finland.

Malinen, P., Haahtela, T. (2007): *Arvoverkostot innovaatio toiminnan kehittäjinä*. Report Series 2007/1, Helsinki University of Technology, BIT Research Centre, 2007.

Malinen, P., Surakka, T. (2007): *Developing a Regional Cluster for Fuel Cell Applications*. The 4th Conference On New Exploratory Technologies, October 25–27, 2007, Seoul, Korea.

Malinen, P., Haahtela, T. (2010): *Network Platform Concept in Renewal of Urban Infrastructures and Services*. 24th AESOP Annual Conference, 7–10 July 2010, Finland.

Nahapiet, J., Ghoshal, S. (1998): *Social capital, intellectual capital, and organizational advantage*. Academy of Management Review, Vol 23, No 2, p. 242–266.

Rintala, N., Malinen, P. (2005): *Varsinais-Suomen elektroniikkateollisuuden nykytila ja kehittämistarpeet Salon seudulla*. Loppuraportti, BIT Tutkimuskeskus, Maaliskuu 2005.

Valkokari, K., Hyötyläinen, R., Kulmala, H., Malinen, P., Möller, K., Vesalainen, J. (Toim.) (2008): *Verkostot liiketoiminnan kehittämisessä*. WSOYpro, Helsinki.

Valtonen, Jussi (2011): *Kuntien yhdyskuntateknisten palveluiden ulkoistaminen*. diplomityö, Aalto-yliopisto, Perustieteiden korkeakoulu, 9.8.2011.

3 Innovaatiojohtaminen kunnissa

Tässä luvussa tarkastellaan kuntien innovaatiojohtamista ja erityisesti innovaatio toiminnan organisointia tukevia rakenteita. Luvussa hahmotellaan innovaatio toiminnan merkitystä osana kuntien toimintaa ja tämän taustoittavan kysymyksen pohjalta sitä, mikä rooli innovatiivisella organisaatiokulttuurilla on innovaatiokyvyn kasvattamisessa. Käsittely tarkentuu yhteen innovaatiojohtamisen ydinkysymykseen eli siihen, miten kuntien tulisi organisoida innovaatio toimintansa ja millaisia erityisiä innovaatio toiminnan edistämistapoja niillä on käytettävissään. Artikkelin antaa yleisesityksenä viitteitä siitä, millä organisatorisilla ratkaisulla kuntien teknisellä sektorilla voidaan edistää koko toimialan innovatiivisuutta ja mihin asioihin tällä tehtäväkentällä tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

3.1 Johdanto

Mielikuvat innovaatioista liittyvät usein yksittäisen keksijän mullistavan keksinnön kaupallistamiseen ja leviämiseen. Tällöin innovaation käsite saa sellaisen sädekehän, joka kaventaa ko. käsitteen alaa, asettaa sen soveltamiselle kohtuuttomia vaatimuksia ja tekee sen käytännössä soveltumattomaksi julkisen sektorin uudistamiseen. Innovaatioita koskeva keskustelu on kuitenkin jo pitkään kehittynyt suuntaan, joka etäännyttävällisistä mielikuvista. Ensiksikin innovaatioista on tullut yhä enemmän kilpailukyvyyn ja talouskasvun yleinen edellytys, jolloin innovaatiot ovat ”arkipäiväistyneet”. Ne ovat muutakin kuin pelkkiä mullistavia teknologisia keksintöjä. Tosin edelleenkin tällaiset radikaalit teknologiset ja tuoteinnovaatiot ovat tärkeitä yritysten kansainvälisen kilpailukyvyyn kannalta (Malaviya & Wadhwa 2005). Niiden edistämiseksi yritykset ovat luoneet alueellisia ja globaaleja innovaatioverkostoja ja alliansseja ja toisaalta julkinen sektori on puolestaan tukenut innovaatioympäristöjen kehitystä

Innovaatiot ovat taloudellisen merkityksensä vuoksi ujuttautuneet myös kansainvälisiin, kansallisiin ja alueellisiin kehitysohjelmiin ja strategioihin. Ne kuuluvat siinä mielessä myös erikokoisten alueyhteisöjen kilpailukyvyyn ydintekijöihin. Innovaatiopotentiaalini hyödyntäminen vaatii laaja-alaista näkemystä siitä, miten organisaatiot voivat edistää työntekijöidensä innovatiivisuutta ja myös sidosryhmäsuhteidensa uudistavaa potentiaalia. Tätä kautta innovaatioilla on muitakin tehtäviä kuin edistää pelkästään kilpailua ja talouskasvua korostavia kehitysprosesseja. Yksi laajentuma tällä saralla on innovaatioajattelun leviäminen julkiselle sektorille. Julkisella sektorilla kyse on lähinnä yhteiskuntapolitiikan toteuttamisen vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden radikaalista lisäämisestä, millä on alueyhteisöni kilpailukykyä ja myös yhteisöni jäsenten

hyvinvointia lisäävä vaikutus. (Anttiroiko & Kuoppala 2011; Koch & Hauknes 2005; Borins 2001; Altshuler & Zegans 1997.) Jos esimerkiksi kunnan palvelutuotanto on huomattavasti vastaavan kokoluokan kuntia tehokkaampaa, se tarjoaa mahdollisuuden pitää kunnallisveroprosentti alhaisena, tuottaa kilpailijoita parempia palveluja tai lisätä panostuksia kehittämistoimintaan ja kuntamarkkinointiin. Tällaisella liikkumavaralla kunta voi puolestaan parantaa asemaansa kuntien välisessä kansallisessa ja kansainvälisessä kilpailussa, jossa on viime kädessä kyse kunnan kyvystä vetää puoleensa kunnan kehitystavoitteiden kannalta tärkeitä toimijoita eli asukkaita, matkailijoita, osajajia ja yrittäjiä ja heidän mukanaan tuomiaan resursseja.

Julkinen sektori on erityisen haasteellinen innovaatiotoiminnan ympäristönä. Sitä ovat luonnehtineet valtakamppailut, kontrollitehtävät ja byrokraattiset toimintaperiaatteet, joiden ylikorostuminen on heikentänyt mahdollisuuksia innovatiivisen palvelukulttuurin luomiseen. Julkisen sektorin innovaatioiden – silloin kun niitä on yleensä voitu tunnistaa – on todettu olleen monipolvisia, epävarmoja ja hitaita (Mullan 2009, 152). Tässä suhteessa julkinen sektori alkoi kuitenkin muuttua länsimaissa varsinkin 1980-luvulta lähtien. Valtiokeskeisyyden vähentyminen, kuntien välinen kilpailu, asiakaslähtöisyys ja vastaavat tekijät ovat tuoneet uusia aineksia julkisen sektorin toimintaan ja tehneet tilaa myös hallintoa uudistavalle innovaatioajattelulle. (Vrt. Harisalo 1995, 12–15.)

Innovaatiointensiivisyyden lisääntyminen on lisännyt tarvetta ottaa innovaatioajattelu huomioon osana kuntien toiminnan ja talouden ohjaamista ja strategista kehittämistä. Kunnat joutuvat tällöin vastaamaan aivan uudenslaisiin kysymyksiin. Mikä on innovaatioiden merkitys kuntien vaikuttavalle, kustannustehokkaalle ja toimintaympäristöön sovitetulle toiminnalle? Voivatko kunnat saada todellista hyötyä lisäämällä innovaatiotoimintaansa? Miten innovaatiotoiminta eroaa perinteisestä kehittämistoiminnasta? Miten innovaatiotoimintaa tulisi edistää kuntaorganisaatiossa? Miten henkilöstöä tulisi kannustaa innovatiivisuuteen? Millä tavoin kuntien tulisi hyödyntää erilaisia innovaatioverkostoja tai käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan muotoja?

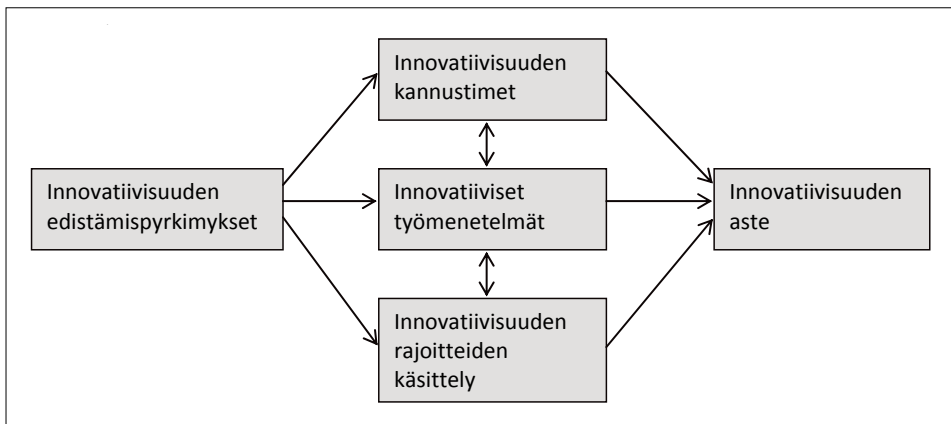
Tässä luvussa paneudutaan kuntien innovaatiojohtamisen peruskysymyksiin erityisesti innovaatiotoiminnan organisoinnin ja fasilitoinnin näkökulmasta. Pyrkimyksenä on valottaa sitä, miten kuntien tulisi nähdä innovaatiotoiminnan merkitys osana toimintaansa, miten niiden tulisi organisoida innovaatiotoimintansa ja millaisia erityisiä innovaatiotoiminnan edistämistapoja niillä on käytettävissään. (Ks. lähemmin Anttiroiko & Kuoppala 2011.)

3.2 Innovaatiojohtamista tukevat rakenteet

Altshuler ja Zegans (1997, 73) ovat luonnehtineet innovaatiota ”toiminnallistetuksi uutuudeksi”. Innovatiivinen organisaatio on sellainen, joka kykenee synnyttämään uusia ideoita ja toiminnallistamaan ne kestäväällä ja organisaation strategian kannalta rikastuttavalla tavalla. Innovatiivisuus ei synny itsestään, vaan sen synnyttävät ihmiset, joiden toimintaa ohjataan organisaatiossa vallitsevan kulttuurin ja sääntöjen avulla. Näin ollen innovatiivisuuden vahvistaminen edellyttää aina jonkinlaisia organisaatorakennetta koskevia ratkaisuja. Näiden rakenteiden tehtävänä on vahvistaa kuntaorganisaation

innovointikykyä, jota Harisalo (2008, 286) on luonnehtinut näin: ”Organisaatiota, joka korjaa, kehittää ja uudistaa tekemisiään sisäisesti ja ulkoisesti, voidaan luonnehtia innovatiiviseksi. Innovatiivisuuden on oltava itsetoimivaa, itseohjautuvaa ja pakotonta.” Innovatiivisessa organisaatiossa innovatiivisesta toiminnasta tulee koko organisaation rakenteellinen ominaisuus. Mulganin (2009, 161–168) mukaan innovatiivisen julkisen sektorin kuusi ominaispiirrettä ovat innovaatiojohtajuus ja innovatiivinen kulttuuri, kehitystä ”työntävien” tai ”vetävien” voimien vaikutus, mahdollisuushorisontteja avartava luovuus ja uudelleenyhdistely, kokeiluhenkisyys (prototyypit ja pilotit), skaalaaminen ja innovaatioiden leviämisen edistäminen sekä sofistikoitunut riskien hallinta.

Organisaatorakenteiden vahvistamisen tehtävänä on tuoda toimintaan selkeyttä, varmuutta ja tehokkuutta. Tällaiset rakenteet, jotka ovat luonteeltaan pysyviä, vakioivia ja rajoittavia, voivat asettaa samalla rajoitteita myös innovatiivisuudelle. Tämä on sinänsä tuttu ilmiö julkisella sektorilla. Paradoksaalisesti, samalla kun innovatiivisuuden edistäminen edellyttää jonkinlaisia rakenteellisia ratkaisuja, se edellyttää myös mahdollisuuksia hallinnollisten sääntöjen joustavaan tulkintaan, organisaatorajoja ylittävään tiimiytymiseen, eri näkökulmien esiin nostamista edistävään vuorovaikutukseen ja uusien ratkaisujen toiminnallistamisen edellyttämiin kokeiluihin ja riskinottoon. Eri-tyisesti vanhakantaisten organisaatioiden kohdalla innovaatiotoiminnan organisointi voi edellyttää rakenteiden ja vakiintuneiden toimintamallien murtamista ja kokonaan uusien rakenteiden luomista. Rakenteita tulisi joka tapauksessa monimuotoistaa siten, että niihin sisältyy innovatiivisuutta edistäviä piirteitä (Harisalo 2008, 309; vrt. Nonaka ym. 2000, 22; Nonaka 1994, 32–33). Uudet ajatukset syntyvät usein eri yhteisöjen ja erilaisuuden kohtauspaikoissa eli kyseenalaistamisen ja avoimuuden ilmapiirissä (Bäcklund & Jyrämä & Väisänen 2010, 63).



Kuva 3.1. Organisaation innovaatioarkkitehtuuri (Harisalo 2008).

Innovatiivisuuden sijaan julkisella sektorilla on perinteisesti korostettu yhtäältä poliittisen ohjauksen merkitystä sisällöllisissä kysymyksissä sekä toimintavarmuutta, jatkuvuutta ja sääntöorientoituneisuutta toiminnallisina piirteinä. Tähän kuvaan innovaatiotoiminta alkoi ujuttautua hitaasti yhtäältä yritysalamästä saatujen vai-

kutteiden kautta ja toisaalta julkisella sektorilla erillisyyksiköiden muodostamisen ja markkinaehtoisuuden lisääntyessä 1990-luvulta lähtien. Toiminnallisena vaatimuksena ja myös omana toimintokokonaisuutenaan osana kehittämistoimintaa innovaatiot tulivat kuntien kehittämisen agendalle käytännössä vasta 2000-luvulla. Tämä ei tarkoita tietenkään sitä, etteikö innovaatioita olisi saatu aikaan ja etteivätkö ne olisi levinneet kunnallishallinnossa aikaisemminkin (ks. esim. Harisalo 1984). Pikemminkin kyse on siitä, että toiminta ei ole ollut systemaattista ja organisoitua. Innovaatiot ovat tapahtuneet ennemminkin yksittäisten tapauskohtaisten pyrkimysten tai sattuman kuin organisoidun toiminnan tai design-ajattelun kautta (Mulgan 2009, 161). Innovatiivisia aineksia on tietysti sisältynyt myös laajoihin yhteiskuntapolitiittisiin reformeihin, kuten terveyskeskus- tai peruskoulujärjestelmän luomiseen, jossa kuntien rooli on ollut keskeinen.

Kuntasektorin innovaatiotoiminta on ollut suhteellisen organisoimatonta, minkä vuoksi se ei yleensä perustu tietoisesti rakennettuun järjestelmään, joka vastaisi esimerkiksi tuotantolaitoksen laboratoriota tai yrityksen t&k-yksikköä ja sen toimintoja. Tämä johtuu siitä, ettei innovaatiotoimintaan erityisenä toimintokokonaisuutena ole kiinnitetty huomiota. Julkisella sektorilla ei ole aina edes kovin selvää, millaiset innovaatiot ovat hyödyllisiä pitkällä aikavälillä ja millaiset eivät (Mulgan 2009, 158). Tosin yrityssektorillakin lähinnä 1950- ja 1960-luvuilla syntynyt t&k-toimintaan assosioituvaa innovaatiotoimintaa alkoi 1970-luvulle tultaessa kääntyä markkinoita korostavaksi toiminnaksi ja 1980-luvulta lähtien yhä voimallisemmin monimutkaiseen toimintaympäristöön ja sen verkostoihin kiinnittyväksi toiminnaksi (Malaviya & Wadhwa 2005, 4). Kunnat ovatkin alkaneet saada vaikutteita yritysten innovaatiotoiminnan uusista muodoista, jotka korostavat kiinteää yhteyttä asiakkaisiin, sidosryhmiin ja muuhun toimintaympäristöön ja painottavat myös avointa, osallistavaa ja kestäväää innovaatiotoimintaa (Ks. esim. Hautamäki 2008). Avoimen ja yhteisöllisen innovaatioparadigman omaksumisen osalta kuntasektori on siinä mielessä edullisessa asemassa, että sillä ei ole taustalla vahvaa lineaarisen innovaatiomallin taakkaa ja toisaalta uuden innovaatioparadigman oletukset istuvat lähtökohtaisesti hyvin kuntien innovaatioprosesseihin.

Organisaatiotasoisena ilmiönä *innovaatiojärjestelmä* tai innovaatioiden johtamisjärjestelmä kuvaa kaikkia niitä suhteellisen pysyviksi tarkoitettuja järjestelyjä, joilla teknologiaa, tietoa ja uudistumista koskevia ideoita välitetään organisaation toimijoiden kesken organisaation uudistumis- ja innovaatiokyvyn ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Näin pyritään varmistamaan se, että organisaatio kykenee toteuttamaan tehtävänsä mahdollisimman hyvin toimintaympäristön muuttuessa. Tämä edellyttää nimenomaan sellaisia innovaatio- ja kehittämisprosesseja ja niitä tukevia rakenteita, joiden kautta *toimintaa uudistavat ideat muuttuvat käytännöiksi*. Esimerkiksi erilliset innovaatiopalveluyksiköt, ajoittain toteutetut kehityskeskustelut, jokaviikkoiset ideapalaverit, palautejärjestelmät ja vastaavat ovat osa organisaation sisäistä innovaatiojärjestelmää. Tarkoituksena on yhtäältä luoda *organisaatiokulttuurin* tasolla avoin, rohkea ja uudistushenkinen ilmapiiri ja toisaalta *institutionaalisella tasolla* tuottaa toimintakäytäntöjä, joilla voidaan systemaattisesti edistää organisaation perustehtävän toteuttamista keskeisillä tavalla edesauttavaa innovatiivisuutta.

3.3 Kunnan innovaatiojohtaminen

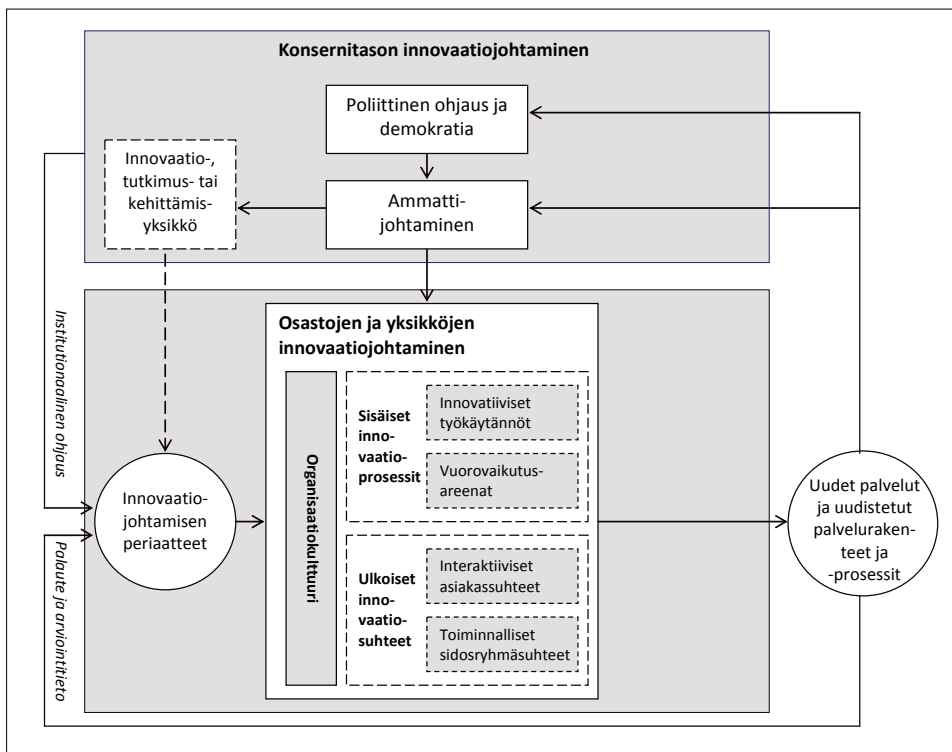
Innovaatiojohtamisen tehtävänä on edistää luovuutta ja antaa innovaatiotoiminnalle suunta. Käytännössä innovaatiotoiminta on joukko innovaatioihin tähtäviä toimintoja, kuten tieteellistä tutkimusta, teknologian kehittämistä, innovointiin liittyviä työkokouksia ja ideariihejä sekä innovaatiotoimintaa tukevia organisatorisia, taloudellisia ja hallinnollisia toimintoja (vrt. OECD 1997). Johtamisen tehtävä on muuttaa uudistava idea toimivaksi käytännöksi, joka synnyttää uutta julkista arvoa (*public value*) kuntien toiminnassa.

Innovaatiojohtamisen lähtökohdat ovat kunnissa hyvin omintakeiset, mikä johtuu niiden roolista julkisoikeudellisina alueyhteisöinä ja myös innovaatiotoiminnan kohdealueiden luonteesta. Tästä syystä perinteinen STI-lähestymistapa (*Science, Technology, Innovation*) tai lineaarinen innovaatioajattelu – perustutkimuksesta kaupallistamiseen etenevä prosessi ja sen mukaisesti organisoitu t&k-toiminta – ei pysty hahmottamaan niitä realiteetteja, joiden puitteissa kuntien innovaatiotoiminta toteutuu. Yleisellä tasolla kyse on siitä, että käytännön innovaatiotoiminnassa näkökulman on kuntien erityisluonteen vuoksi painotettava prosessien parantamiseen, käyttäjälähtöiseen innovaatiotoimintaan ja ns. UDI-paradigmaa (*Using, Doing, Interacting*) myötäileviin uudistusprosesseihin. Kuntien innovaatiotoiminta toteutuu käytäntölähtöisinä tiedon luomisen ja jalostamisen prosesseina, joissa yhdistellään erilaisia tiedonintressejä hallintotoimintaan ja palveluihin kytkeytyvissä käytännöllisissä prosesseissa ja ympäristöissä. (Jäppinen 2009; Anttiroiko 2009.) Julkisella sektorilla toteutetussa innovaatiotoiminnassa keksintövaihetta tärkeämmäksi on osoittautunut nimenomaan innovaatioiden levittäminen ja omaksuminen (Mulgan 2009, 170).

Kuntien innovaatiojohtaminen on yleensä luonteeltaan käytäntölähtöistä, verkostomaista ja jaettavaa. Merkittävä osa siitä on ”oman toimen ohella” toteutettua toimintaa. Lisäksi miltei kaikki tietoisesti rakennetut innovaatioprosessit toteutetaan *laajapohjaisessa verkostomaisessa yhteistyössä*. Tulosten saavuttaminen edellyttää monipuolisen asiantuntemuksen hyödyntämistä (esim. kansalaisten oikeusturvan, hallintojärjestelmien, palvelukysynnän, palvelujen omaksumistapojen ja sovellettavien teknologioiden tuntemus), erilaisten intressien yhteensovittamista ja eri osapuolten välistä yhteistyötä. Näin ollen innovaatiojohtaminen on kuntasektorilla yleensä tavalla tai toisella jaettava johtajuutta. (Jäppinen 2009, 122–124; Anttiroiko 2009.) Tämä on yhteydessä siihen institutionaaliseen seikkaan, että kuntien johtaminen perustuu kaksoisjohtamiseen, jota toteutetaan paikallisyhteisön tahtoa heijastelevan *poliittisen ohjauksen* sekä kunnan hallinto- ja palvelutuotanto-organisaation puitteissa toteutettavan *ammattijohtamisen* muodossa (Haveri & Anttiroiko 2009, 195-196; ks. myös Haveri ym. 2009). Tässä mielessä innovaatiojohtamisella on kuntasektorilla monikerroksinen kehys.

Innovaatiojohtamisen ytimessä on kolme erityistä toiminnallista ulottuvuutta: (a) organisaatiokulttuuri, (b) sisäiset innovaatioprosessit ja (c) ulkoiset innovaatiosuhteet. Innovaatiotoiminnan edellytyksiä luovana lähtökohtana on kehystävä organisaatiokulttuuri, jonka tulisi tukea innovatiivisuutta. Pyrkimyksenä on yleisen innovaatiokulttuurin aikaansaaminen. Se on perusta, jonka varaan kuntien toimintaa voidaan rakentaa nopeasti muuttuvassa ja haasteellisessa toimintaympäristössä (Martin 2000). Toiminnallisina osa-alueina innovaatiojohtaminen voidaan jakaa sisäisten innovaa-

tioprosessien hallintaan ja ulkoisten innovaatio-suhteiden hoitamiseen, joiden avulla organisaatiot vastaavat monimutkaisuuden ja epävarmuuden synnyttämiin haasteisiin (Tidd 2001). Tätä asetelmaa havainnollistaa kuva 3.2.

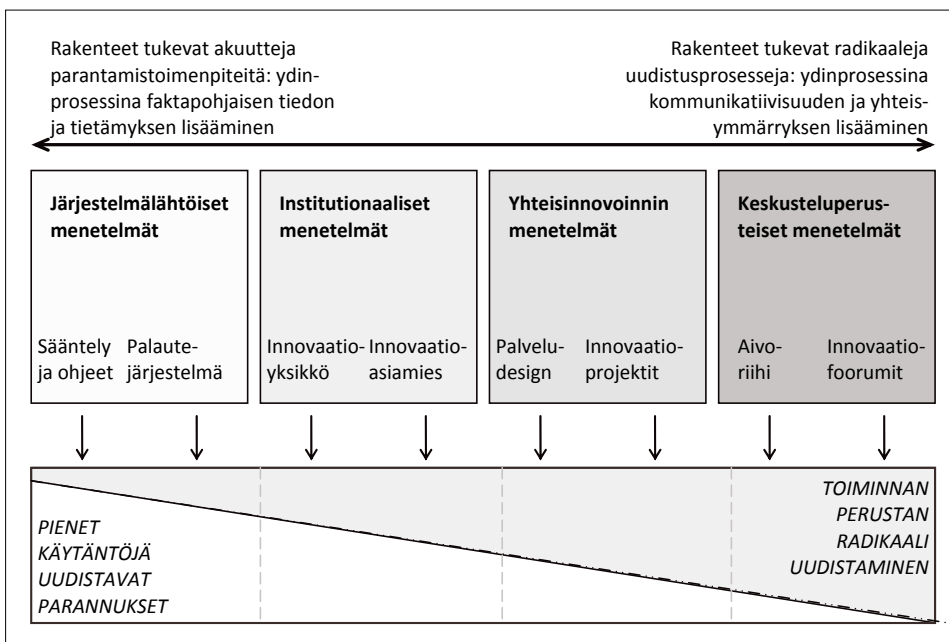


Kuva 3.2. Innovaatiotoiminnan organisointi kunnissa.

Itse innovaatiotoiminnan johtamisessa noudatetaan käytännössä hyvin erilaisia tyylejä tilanteesta ja organisaatiosta riippuen. Innovaatiojohtamisen parhaat käytännöt ovat kontingenteja eli toimintaympäristön, toimialan, teknologioiden ja organisaatiomuotojen ehdollistamia, jolloin yleispäteviä innovaatiojohtamisen malleja on vaikea antaa (Tidd 2001). Innovaationäkökulma voidaan siten kytkeä johtamisen koko repertuaariin: on strategista johtamista, kokonaisvaltaista suunnittelua ja erilaisia uusia ideoita kokeilevia, löyhästi päämääräsuuntautuneita kehittämisprosesseja. Lisäksi innovaatioprosessit voivat perustua pilottihankkeisiin, kansalaisten kuulemiseen, asiakaskyselyihin tai vastaaviin menetelmiin. (Borins 2001; Anttiroiko 2009.) Seuraavassa tarkastellaan lähemmin innovaatiotoiminnan edistämisen ja tukemisen muotoja (käsitteley perustuu artikkeliin Anttiroiko & Kuoppala 2011). Huomattakoon, että asiaa käsitellään pääsääntöisesti kunnan oman toiminnan organisoinnin kannalta.

3.4 Innovaatiotoimintaa tukevat organisointiratkaisut

Innovaatioprosesseja luonnehtii yleensä aina epävarmuus (Pearson 1991, 21), joka liittyy niin tuloksiin ja toiminnan vaikutuksiin kuin sopiviin keinoihin tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä epävarmuus antaa perusteita hyödyntää fasilitointimuotojen tyypittelyssä Daftin ja Lengelin (1986) mainiota tietoprosessien fasilitointitypologiaa, joka jäsentää tietoprosesseja epävarmuuden (selkeät ongelmat) ja epäselvyyden (vaikeasti hahmotettavat ongelmat) jatkumona. Fasilitoinnilla tarkoitetaan tässä sellaisia tuki-, palvelu- ja edistämistoimenpiteitä, jotka mahdollistavat kulloinkin tarkasteltavana olevan toiminnan suorittamisen. Innovaatiotoiminnan yhteydessä fasilitointimuodot tai -mekanismit viittaavat erilaisiin innovaatiotoimintaa palveleviin menetelmiin ja järjestelmiin. Innovaatiotoiminnan luonteen kannalta olennaisin ulottuvuus muodostuu inkrementaalisen ja radikaalin innovaation välille, mitä voidaan käyttää lähtökohtana käsitteellistettäessä em. fasilitointimekanismeja. Näiden mekanismien neljää pääluokkaa ja muutamia esimerkkejä on koottu kuvaan 3.3.



Kuva 3.3. Innovaatiotoiminnan fasilitointimekanismeja (Vrt. Daft & Lengel 1986, 561).

Innovaatiotoiminnan ääripäässä on yhtäältä vähäisiä parannuksia ja tavanomaista kehittämistoimintaa edistävä toiminta ja toisaalta radikaalit toiminnan perusteita uudistavat innovaatiot. Samalla on syytä muistaa, että innovaatiot edellyttävät tiettyä radikaalisuutta, mikä kuntakentässä merkitsee esimerkiksi palveluprosessien tai organisointitapojen perusteellista uudistamista. Tässä mielessä käsitteellinen raja kehittämistoiminnan ja innovaatiotoiminnan välillä on hämärä juuri julkisella sektorilla, jossa innovaatioilla on kuitenkin pääsääntöisesti inkrementaalinen eli pieniä

parannuksia tuottava luonne.

Hierarkkisiin rakenteisiin ja yleensä organisaation toimintakyvyn ylläpitämiseen ja palvelun laadun varmistamiseen tähtäävät ratkaisut voivat perustua sääntöihin, standardeihin ja ohjeisiin, jotka edistävät inkrementaalisia innovaatioita. Tähän nähden astetta vuorovaikutteisempi fasilitointimuoto on säännöllinen innovaatiotoimintaa tukeva palautejärjestelmä, joka voi olla osa laajempaa, esimerkiksi sähköisesti toteutettua johtamisen tai vuorovaikutuksen tukijärjestelmää. Tällaisia palautejärjestelmiä kunnilla on käytössä varsin yleisesti.

Innovaatiotoiminnan fasilitoinnin rakenteellisesti ja hierarkkisesti toteutetut ratkaisut pitävät sisällään sellaiset suhteellisen pysyvät rakenteet tai organisointiratkaisut, joilla pyritään edistämään innovointia. Tällaisia innovaatiotoiminnan organisointia varten räätälöityjä organisointitapoja ovat mm. innovaatioprojektitiimi, organisaation sisäiset asiantuntijaverkostot, toiminnallisesti erikoistuneet palveluyksiköt, innovaatioverkostot, semiautonomet asiantuntijaorganisaatiot ja innovaationeuvostot (InnovationPoint 2004; ks. myös Henry & Walker 1991). Nykyisin nämä yksiköt tukevat lähinnä inkrementaalisia innovaatioita, mutta niihin sisältyy myös periaatteellinen mahdollisuus allokoida resursseja radikaalien innovaatioiden synnyttämiseen erityisesti ulkoisen rahoituksen turvin tehdyn hanketoiminnan muodossa. Jäljempänä käsitellään Jyväskylän kaupungin innovaatiopalveluja lähemmin.

Fasilitoinnin näkökulmasta toinen pysyvää järjestelyä edustava muoto on innovaatioasiamies, joita on käytetty erityisesti yliopistojen innovaatiopalvelujen piirissä. Esimerkiksi Hämeen ammattikorkeakoulussa hyvinvointialan osaamiskeskittymän yhteydessä toiminut vammaispalvelujen innovaatioasiamies on toiminut yhteistyössä yritysten, julkisyhteisöjen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa kartoittaessaan vammaispalvelujen uusia tuottamistapoja ja edistäessään alan innovaatiotoimintaa teknologia- ja hyvinvointipalveluyrityksissä (ks. Kehittämiskeskus Oy Häme 2010). Myös yliopistojen ja tiedepuistojen innovaatioasiamiehet ovat joissain yhteyksissä olleet yhteistyössä kuntien kanssa. Kunnilla ei ole ollut omassa organisaatiossaan kuitenkaan varsinaisia innovaatioasiamiehiä, koska näiden palveluihin kytkeytyy perinteisesti vahva immateriaalioikeuksiin liittyvä ulottuvuus, joka ei ole kuntien innovaatiotoiminnassa samassa roolissa kuin mitä se on yritystoiminnassa. Tässä mielessä innovaatioasiamiestä vastaavia tehtäviä hoitavat osin kaupunkien kehittämisjohtajat ja palvelukehityspäälliköt ja vastaavat.

Astetta toiminnallisempaan ja vuorovaikutteisempaan suuntaan menevät palveludesign (palvelumuotoilu), palveluinnovaatiolaboratoriot, yhteissuunnittelu, innovaatioprojektit ja vastaavat organisoidut päämääräsuuntautuneet prosessit, joissa on mahdollista hakea uusia ratkaisuja erilaisten vuorovaikutteisten ratkaisujen avulla. Palvelumuotoilu on laadun, tuottajan ja asiakkaan vuorovaikutuksen ja käyttökokemuksen parantamiseen tähtäävää palvelun peruskomponenttien suunnittelua ja organisointia. Se on pääosin luonteeltaan palvelujen inkrementaalista parantamista. (Ks. Hautamäki & Oksanen 2011.)

Vuorovaikutteisia fasilitointimekanismeja tällä saralla ovat aivoriihet, paneelit ja vastaavat innovointitilaisuudet, joilla pyritään yleensä etsimään radikaalisti uudenlaisia ajattelutapoja, malleja ja ratkaisuja kuntien haasteisiin. Suurempia osallistujamääriä ja kirjavampia toimijajoukkoja kokoavia innovaatiotoiminnan fasilitointimuotoja

ovat erilaiset innovaatiofoorumit, joissa tehdään yhteistyötä kuntakonsernin sisäisten ja/tai ulkoisten sidosryhmien kanssa. Esimerkiksi Mikkelin LivingLab-kehityshanke ilmentää tällaista ikään kuin ”ulkoistettua” innovaatiofoorumia. Mikkelissä toteutettiin vuonna 2009 LivingLab-konseptiin ja sidosryhmien ja institutionaalisen yhteistyön osapuolten määrittelyn osalta Quadruple Helix-konseptiin perustuva *Edelläkävijäkunta Living Lab* -pilotti, jossa pyrittiin palvelujen käyttäjälähtöiseen kehittämiseen. Mukana olivat alueen julkisen sektorin, elinkeinoelämän, tutkimuksen ja käyttäjien edustajat. Tilaisuuksissa korostuu ennemminkin keskinäinen vuorovaikutus kuin vastausten etsiminen yksittäisiin ongelmakysymyksiin. (Kunnat.net 2009; Jäppinen 2011.) Myös Oulun kaupunki on ollut kehittämässä Oulu Urban Living Labs (OULLabs) –konseptia ja Patio-konseptia, jotka molemmat ovat tuotteiden testaamisessa auttavia käyttäjäyhteisöjä. Vaikka ne eivät ole varsinaisesti kaupungin palvelujen kehittämiseen luotuja konsepteja, ne ovat kuitenkin esimerkkejä siitä, miten innovaatiotoimintaa voidaan tukea käyttäjäorientoituneilla fasilitointimuodoilla.

Innovaatioiden toiminnallistamiseen vaikuttavat monet tekijät. Toimintavapauden lisääminen lisää yleensä innovaatioiden hyödyntämistä, mutta toisaalta ääripäässä se saattaa myös johtaa ”yli-investointeihin”, jos innovaatioita viedään käytäntöön ilman erityistä lisäarvoa tai silloin kun ne osoittautuvat tavalla tai toisella haitallisiksi (Inderst 2009). Kuntasektorilla ja yleisemminkin julkishallinnossa innovatiivisuudesta ei yleisesti ole palkittu, vaikka innovatiivisuudella saattaa toki parhaassa tapauksessa olla urakehitystä edistävä vaikutus. Kansallisella tasolla meillä on useitakin yksittäisiä ja myös toistuvia innovaatiopalkintoja, jotka ovat auttaneet huomion kiinnittämisessä innovaatiotoiminnan tärkeeseen (esim. Huoltaja-säätiön myöntämä kunnallisen sosiaalipolitiikan innovaatiopalkinto, Palosuojelurahaston innovaatiopalkinto, Mielenterveyden keskusliiton innovaatiopalkinto ja Tekesin innovaatiopalkinnot).

3.5 Case: Jyväskylän kaupungin innovaatiopalvelut

Yksi esimerkki rakenteellisesta innovaatiotoiminnan fasilitointitratkaisusta on Jyväskylän kaupungin innovaatiopalvelut -yksikkö, joka avustaa ja toimii yhteistyössä kaupungin palvelualueiden ja hallintokeskuksen kanssa. Innovaatiopalvelujen perustehtävä on olla mukana kaupungin kehittämistoiminnoissa, hankkeissa ja selvityksissä, mikä merkitsee toiminnan painottumista kehittämistoimintaan ja kytkeytyy sitä kautta ennen muuta inkrementaalsiin innovaatioihin.

Innovaatiopalvelut syntyi, kun Jyväskylän kaupunkiin muodostettiin Tulevaisuus- ja kaupunkisuunnittelulautakunta ja sille tarvittiin toimintayksikkö, joka tekee valmistelutöitä. Kesän 2008 aikana mietittiin, miten innovatiivinen tutkimus- ja kehittämistiimi pitäisi koota. Konsernihallinnossa on kehittämissyksikkö, joka mm. valmistelee asiat johtoryhmälle ja kaupunginhallitukselle. Sen lisäksi oli tarkoitus perustaa toinen yksikkö, mikä aiheutti keskustelua siitä, miten nämä kaksi yksikköä saadaan toimimaan rinnakkain. Elokuussa 2008 kehittämisjohtaja Soini pääsi strategijahtaja Möttösen kanssa yhteisymmärrykseen yksikön perustamisesta ja sille varattiin 100 000 euroa kehittämisrahaa. Sen jälkeen seurasi viivästyksiä. Marraskuun alussa Soini sai virallisen nimityksen ja vuoden loppuun mennessä hänen piti kasata yksikkö ja tehdä toimintasuunnitelma. Yksikkö oli viimein koossa jouluaaton aattona. Rekrytointi ohitti

kaikki perinteiset kaupungin rekrytointitavat, jotta yksikkö saatiin toimintaan. Aluksi työntekijöitä oli neljä kokoaikaista ja yksi osa-aikainen. Yksikön 100 000 euron budjettia oli esitetty perusbudjetin lisäksi tulevana kehittämistoiminnan määrärahana, mutta ensimmäisenä vuonna tällä budjetilla piti kattaa yksikön kaikki kulut: palkkarahat, tilavuokrat, laitehankintarahat ja kehittämisrahat. Toiminta aloitettiin ja ensimmäiset kuukaudet oli kamppailua, jonka tuloksena yksikölle saatiin kasaan 270 000 euron budjetti, joka oli 60 prosenttia alun perin kaavaillusta 450 000 kokonaisbudjetista. Seuraavana vuonna tilanne korjaantui, sillä yksikkö oli itse valmistelemaan talousarviota. (Korhonen ym. haastattelu 2011.)

Ensimmäisenä vuonna muotoiltiin yksikön tehtävää ja strategiaa. Aluksi oli myös suunnitteilla isompi organisaatio kuin mihin lopulta päädyttiin. Yksikkö sijoitettiin kaupunkiorganisaatioon sivistyspalvelualueen apulaiskaupunginjohtajan alle, mutta yksikön määrärahat ovat hallintokeskuksessa konsernihallinnossa kaupunginhallituksen budjettivaroissa. Tämä aiheutti tietynlaista leijumisen tunnetta, sillä varsinkin alussa kukaan ei ottanut yksikköä ”pesäänsä”. Tämä on toisaalta turvannut vapauden sidoksista ja estänyt yksikköä leimaantumasta jonkin tietyn toimialan kehittämisyksiköksi. (Korhonen ym. haastattelu 2011.)

Innovaatiopalveluissa työskentelee viisi henkilöä ja lisäksi yhteispalveluissa maakunnissa on kuusi vakituista henkilöä. Yksikköä vetää Tapio Soini. Pirkko Korhonen tekee yhteistyötä enemmän kunnan ulkopuolisten verkostojen kanssa, ts. yliopiston, yritysmaailman ja kansainvälisten verkostojen kanssa. Tuija Rasinen keskittyy kuntaorganisaation sisäisiin verkostoihin. Laura Hokkanen on mukana yksikön eri toimintojen toteutuksessa. Päivi Haapajoki aloitti syksyllä 2011 projektipäällikkönä. Innovaatiopalvelujen työntekijät tulevat kaikki eri aloilta. Tämä takaa laajan yhteistyöverkoston, josta on apua tiedonhankinnassa ja uusien toimeksiantojen synnyttämisessä. Lisäksi yksikön laajan asiantuntijuuden ansiosta suurin osa toimeksiannoista voidaan toteuttaa itse. Kuitenkin on myös palveluita, joita yksikkö ei pysty itse tuottamaan ja nämä ostetaan ulkopuolelta. Osassa palveluita on käytetty asiantuntijoita esimerkiksi yliopistoista. (Korhonen ym. haastattelu 2011.)

Yksikön palvelu on lähinnä konsultaatiota ja se tarjoaa työkaluja innovaatioiden synnyttämiseen. Yksikkö auttaa kunnan organisaatioita erilaisten kyselyiden tekemisessä, raporttien ja suunnitelmien kirjoittamisessa sekä erilaisten verkostojen muodostamisessa. Toimeksiantojen mukaan yksikkö hankkii tilaajaorganisaatiolle tietoa erilaisten työmenetelmien avulla kuten selvityksillä, asiakasraadeilla ja työpajoilla. Yksikön henkilökuntaa pyydetään ohjaamaan, valmentamaan ja herättämään organisaatioiden omaa kehittämiseen liittyvää pohdintaa. Innovaatiopalvelut on mukana myös kunnan suurissa muutosprosesseissa, kuten koko kaupunkiorganisaation uudistamistyössä. Yksikön työntekijöitä on mukana erilaisissa ohjausryhmissä sekä koko kaupungin kehittämistyötä tekevien yhteisessä kehittämistiimissä. (Korhonen ym. haastattelu 2011.)

Innovaatiopalveluihin otetaan usein yhteyttä, jos kaupungin organisaation sisältä ei löydy toimijaa jollekin kehittämiseen liittyvälle tehtävälle. Innovaatiopalveluyksikkö toimii myös monessa ulkopuolisessa hankkeessa Jyväskylän kaupungin edustajana. Kaupungin organisaation sisällä toimittaessa Innovaatiopalvelujen etuna on, että se on kaupungin oma yksikkö ja tarjoaa maksuttomia palveluja, mutta on kuitenkin

ulkopuolinen taho toimeksiantavaan yksikköön nähden. Ulkopuolisille toimijoille yksikkö on samalla linkki ja kontaktipinta Jyväskylän kaupunkikonserniin. (Korhonen ym. haastattelu 2011.)

Perusajatuksena on, että Innovaatiopalvelut palvelee koko kaupunkikonsernia ilman perinteisiä hallintorajoja. Toimeksiannot tulevat suurelta osin sosiaali- ja terveyspalvelujen toimialueelta. Innovaatiopalveluyksikkö on mukana mieltämässä eri yksiköiden kanssa sitä, miten palvelutarpeen kasvun hillitsemistä voitaisiin edistää. Sosiaali- ja terveystoimen kanssa työskentely on tiivistä, koska toimialoilla palvelutarpeen kasvu on suurinta. Sen osalta kehittämistä tehdään myös yhdessä Kosken eli Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen kanssa. Toimeksiantoja on tullut lisäksi sivistystoimesta sekä myös kaupunkirakennepalvelujen organisaatiosta. Tekninen sektori muutoin on vähemmän aktiivinen yhteydenotoissa. Keskushallinnosta toimeksiantoja ei tule juuri lainkaan. Suurelta osin toimeksiannot perustuvat Innovaatiopalvelut-yksikön omasta aktiivisesta pyrkimyksestä synnyttää kehittämishalukkuutta kaupungin organisaation piirissä. (Korhonen ym. haastattelu 2011.)

Innovaatiopalvelut-yksikön tarkoituksena on luoda ärsykeitä, epäilystä ja ihmetystä, olla sytykkeiden antaja. Yksikkö toimii verkostomaisesti ja verkostojen kautta leviää osaamista ja tietoa, jotka edelleen luovat uusia kehittämissimpulseja. Yksikkö toimii aktiivisesti yhteistyössä kunnan ulkopuolisten organisaatioiden, kuten tutkimuslaitosten, korkeakoulujen ja yritysten kanssa luoden näin koko kuntakonsernia palvelevaa verkostoa. Kansainvälisissä yhteyksissä yksikkö on sekä omana toimijana että kaupunkiorganisaation edustajana. Innovaatiopalvelut on mukana muun muassa Urbact II -ohjelman Creative Clusters -hankkeen partnerina Jyväskylän osalta keskittyen erityisesti Culture and Wellness -teemoihin. Lisäksi Innovaatiopalvelujen edustaja on mukana Yliopistokeskus Agoran tutkimushankkeessa, jossa tarkastellaan innovaatio-toimintaa tukevia keihäänkärkihankkeita. (Korhonen ym. haastattelu 2011.)

3.6 Lopuksi

Kunnat ovat haasteellisessa vaiheessa innovaatiotoiminnan organisoinnin suhteen. Yhtäältä koko toiminta on uutta ja sen merkitystä ei vielä osata kaikilta osin hahmottaa, mutta samalla itse innovaatiotoiminnan organisoinnin muodot ovat monimutkaistumassa ja asettavat siten kunnille erityisiä hallintatapaa koskevia haasteita. Joka tapauksessa näyttää siltä, että kuntakentällä on paineita innovaatiotoiminnan vahvistamiseen ja systemaattiseen edistämiseen. Monissa kunnissa oppimista on jo pelkästään sellaisissa yksinkertaisissa asioissa kuin tarpeettoman byrokraattisuuden välttäminen, alaisten arvostaminen ja kuuleminen sekä asiakaspalautteen hyödyntäminen, innovatiivisen organisaatiokulttuurin edistämisestä puhumattakaan.

Jos innovaatiointensivisyyden vahvistamistarpeet ovat ilmeisiä, seuraava kysymys on, miten ”johtaa” tai edistää innovaatioita kunnissa. Haasteet tulevat erityisesti siitä, että kunnat ovat paikallistasolla toimivia monitoimialaisia julkisyhteisöjä, jolla tulee olla tiiviit yhteydet yhdyskunnan sisäisiin ja ulkoisiin sidosryhmiin. Tällaiset lähtökohdat ovat erityisen haastavia innovaatiotoimintaa ajatellen. Sen enempää innovaatiokulttuuri kuin alan käytännötkään eivät ole erityisen kehittyneitä kunnissa, minkä vuoksi kehittämissyö on käynnistettävä peruskysymyksistä lähtien. Tämä keskustelu

alkoi vireytyä 2000-luvulla ja on syytä olettaa, että sekä alan käytännöt että tutkimus tulevat lähivuosina vahvistumaan merkittävästi.

Tämän artikkelin pääsanoma on, että innovaatiotoiminta ja sen johtaminen tulisi integroida kuntien johtamisjärjestelmään niin, että innovaatiotoiminta muodostuisi osaksi kuntien tavanomaista toimintaa. Näin innovaatiotoiminta ei olisi erityinen ”lisä” kunnan perustehtäviin, vaan olennainen osa kunnan hallinta-, palvelu- ja kehittämistehtävien toteutusta, ts. tavallaan toiminnan jatkuvaa parantamista ja sovittamista toimintaympäristön muutokseen. Toinen tärkeä johtopäätös on, että innovaatioiden syntyä ja leviämistä edistävien menetelmien käyttö tulisi sovittaa kulloisiinkin tarpeisiin. Keskeinen lähtökohta tämän arvioinnissa puolestaan on se, minkä luonteisesta innovoinnista on kysymys, ääripäinä inkrementaalisten pienten parannusten tekeminen ja toisaalta radikaalit koko toiminnan perusteita uudelleen määrittävät innovaatiot. Inkrementaaliset innovaatiot edellyttävät ennen muuta tehokasta tiedonkulkua palvelevia ja työ- ja palveluprosesseihin kytkeytyviä fasilitointijärjestelmiä, kun taas radikaalit innovaatiot edellyttävät keskustelufoorumien ja aivoriihien tapaisia menettelyjä, jotka vahvistavat poliittisen ja ylimmän viranhaltijajohdon sitoutumista ja yhteisymmärryksen luomista. Kolmanneksi, innovaatiotoiminnan organisoiminnin ja fasilitoinnin tarkastelussa on syytä ottaa huomioon yleinen innovaatiotoiminnan avautumis-, hajautumis- ja yhteisöllistymiskehitys, joka siirtää painopistettä vahvemmin kuntalaisten ja muiden sidosryhmien osallistamisen ja kuulemisen suuntaan, mikä edellyttää kunnilta samalla kykyä hallita monimutkaistuvia innovaatioprosesseja, ylittää organisaatiokulttuurisia kuiluja, omaksua luovuutta edistäviä toimintatapoja ja käsitellä näissä prosesseissa tuotettua tietoa. Tässä mielessä on oletettavaa, että kyetäkseen hyödyntämään kuntaorganisaation ja koko yhdyskunnan innovaatiopotentiaalia, kuntien on luotava sekä uutta innovaatiokulttuuria että innovointia tukevia organisatorisia ratkaisuja.

Lähteet

Altshuler, Alan A. & Zegans, Marc D. (1997): *Innovation and Public Management: Notes from the State House and City Hall*. In: Alan A. Altshuler & Robert D. Behn (eds.) *Innovation in American Government. Challenges, Opportunities, and Dilemmas*, s. 68-80. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Anttiroiko, A.-V. (2009): *Innovaatiot muutoksen lähteenä. Kuntien innovaatiotoiminta kunnallishallinnon muutoksen suuntaajana*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3 – 2009, s. 276–295.

Anttiroiko, Ari-Veikko & Kuoppala, Kari (2011): *Innovaatiotoiminnan organisoiminta kunnissa*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2011, 266-280.

Borins, Sandford (2001): *Public Management Innovation: Toward a Global Perspective*. *American Review of Public Administration*, Vol. 31, No. 1, March 2001, s. 5-21.

Bäcklund, Pia, Jyrämä, Annukka & Väisänen, Heini (2010): *”Nyt innovoidaan!” Helsingin kaupungin henkilöstön kokemuksia kehittämistyöstä*. Tutkimuksia 1-2010. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Daft, Richard L. & Lengel, Robert H. (1986): *Organizational Information Requirements, Media Richness and Structural Design*. *Management Science*, 32 (1986), pp. 554–571.

Harisalo, Risto (1984): Innovaatioiden diffuusio kunnallishallinnossa. *Acta Universitatis Tampereensis. Ser. A*, vol. 163. Tampere: Tampereen yliopisto.

Harisalo, Risto (1995): Kunnallishallinnon innovatiivisuus: Tutkimus innovatiivisten kuntien tunnistamiseksi. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotiede 1995 A7.

Harisalo, Risto (2008): *Organisaatioteoriat*. Tampere: Tampere University Press.

Hautamäki, Antti (2008): Kestävä innovointi. Innovaatiopolitiikka uusien haasteiden edessä. Sitran raportteja 76. Helsinki: Sitra.

Hautamäki, Antti & Oksanen, Kaisa (toim.) (2011): *Yliopisto palveluinnovaatioiden kehittäjänä*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.

Haveri, Arto & Anttiroiko, Ari-Veikko (2009): Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa: Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo (toim.) *Governance - Uuden hallintatavan jäsentyminen*, s. 191–211. Hallintotieteiden keskus. Tampere: Tampereen yliopisto.

Haveri, Arto & Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (2009): *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Henry, Jane & Walker, David (Eds.) (1991): *Managing Innovation*. London: Sage.

Inderst, Roman (2009): Innovation management in organizations. *European Economic Review*, 53(8), 871–887.

InnovationPoint (2004): *Organizing for Innovation*. Organizational models that support strategic innovation. Available at: http://www.innovationtools.com/PDF/Organizing_for_Innovation.pdf

Jäppinen, Tuula (2009): Uusi innovaatiopolitiikka kuntapalveluiden uudistamisen mahdollistajana. Teoksessa: Jari Kolehmainen & Tommi Ranta (toim.) *Innovaatioympäristöjen kehittäminen ja johtaminen*. Käytännön kokemuksia suomalaisilta kaupunkiseuduilta, s. 110–141. Aluekeskusohjelman verkkojulkaisu 1/2009. <http://www.innovaatioverkosto.fi/cgi-bin/webio-f?id=144&saitti=innovaatioverkosto>

Jäppinen, Tuula (2011): *New User-driven Innovation Policy: The Key to Finnish Local Government Service Reform*. In: A.-V. Anttiroiko & S.J. Bailey & P. Valkama (Eds.) *Innovations in Public Governance*, pp. 158-173. Amsterdam: IOS Press.

Kehittämiskeskus Oy Häme (2010) *Innovaatioasiamies etsii uusia ideoita vammaispalveluihin*. Kehittämiskeskus Oy Häme tiedottaa. Kesäkuu 2010. Verkkojulkaisu, <http://news.kehittamiskeskus.fi/newsletter/view/kehittamiskeskus-oy-hame-tiedottaa-864/491> (käytetty 8.4.2011)

Koch, Per & Hauknes, Johan (2005): *On innovation in the public sector – today and beyond*. Second revised edition, December 2005. Publin Report No. D20. Publin.

Kunnat.net (2009): *Edelläkävijäkunta Living Lab – Mikkelin kaupunki edelläkävijänä käyttäjävetoisessa kehittämisessä*. Julkaissut Tuula Jäppinen 12.3.2009. Kunnat.net. Verkkolähde, http://www.kuntaportaaali.org/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;31540;148166;129178;147953 (käytetty 8.4.2011)

Malaviya, Pratibha & Wadhwa, Subhash (2005): *Innovation Management in Organizational Context: An Empirical Study*. *Global Journal of Flexible Systems Management*, 6(2), 1-14.

Martin, John (2000): *Innovation Strategies in Australian Local Government*. Occasional Paper 4. Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute (AHURI). Retrieved February 14, 2011, from http://www.ahuri.edu.au/downloads/publications/Occasional_Paper_4.pdf

Mulgan, Geoff (2009): *The Art of Public Strategy. Mobilizing power and knowledge for the common good.* Oxford: Oxford University Press.

Nonaka, Ikujiro (1994): *A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation.* *Organization Science*, 5 (1994) 1, pp. 14–37.

Nonaka, Ikujiro & Toyama, Ryoko & Konno, Noboru (2000): *SECI, Ba and Leadership: a Unified Model of Dynamic Knowledge Creation.* *Long Range Planning* 33 (2000), s. 5–34.

OECD (1997): *Oslo Manual. The Measurement of Scientific and Technological Activities. Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data. Second Edition.* Verkkolähde, <http://www.oecd.org/dataoecd/35/61/2367580.pdf> (käytetty 22.5.2009)

Pearson, Alan W. (1991): *Managing innovation: an uncertainty reduction process.* In: Henry, Jane & Walker, David (Eds.) *Managing Innovation*, pp. 18–27. London: Sage.

Tidd, Joe (2001): *Innovation management in context: environment, organization and performance.* *International Journal of Management Reviews*, 3(3), 169–183.

Haastattelut

Korhonen ym. 2011. Jyväskylän innovaatiopalvelut -yksikön edustajien ryhmähaastattelu Jyväskylässä 7.11.2011, mukana Pirkko Korhonen, Päivi Haapajoki, Tapio Soini, Laura Hokkanen ja Tuija Rasinen. Haastattelija Tiina Ramstedt-Sen.

4 Rahoitusinnovaatiot kunnallistaloudessa – rahoitusinnovaatioiden typologisointi

Artikkelin tavoitteena on lisätä kuntien teknisen toimen toimijoiden ja sidosryhmien kiinnostusta kuntien toiminnan rahoituksen ja kunnallisen rahoitustoimen hallinnointia ja kehittämistä kohtaan. Artikkelissa kuvataan kuntien rahoituspolitiikan periaatteita ja käytäntöjä, mikä tukee kunnallistalouden rahoitusehtojen nykytilan ymmärrystä ja potentiaalista liikkumavaraa. Artikkeliki käsitteellistää kunnallistalouden rahoituspolitiikan ulottuvuuksia innovaationäkökulmasta kysymällä, miten kunnallistalouden rahoitusinnovaatioita voidaan typologisoida ja käsitteellistää. Kysymyksenasettelun johdattamana tarkastelu kattaa sekä vakiintuneet kunnallistalouden rahoituslähteet että kunnan rahoituksen vaihtoehtoiset toteutusmuodot.

4.1 Johdanto

Kunnat ovat omavastuisia taloudellisia yksiköitä, joiden täytyy huolehtia tulo- ja menotaloutensa tasapainosta pitkällä aikavälillä. Hyvin lyhyellä aikavälillä kunnan menot voivat ylittää tulot, mutta tällöinkin kunnan on huolehdittava maksuvalmiutensa rahoittamisesta. Koska kuntien meno- ja palvelutarpeet ovat rajattomat, kunnallistalouden rahoituksen liikkumavara ratkaisee sen, miten paljon ja minkä laatuista palveluja kunnat voivat asukkailleen järjestää. On mahdollista, että kunta joutuu supistamaan jopa lakisääteisiä kuntapalveluja, jos sillä ei ole riittävästi tuloja niiden rahoittamiseen. Jos tulot eivät kasva samassa tahdissa kuin menot tai tulot kääntyvät peräti laskuun, kunta joutuu säästämään menoissaan ja sopeuttamaan palvelujaan vastamaan tulotasoa. Tällainen tilanne kehitty entistä vaikeammaksi, kun samaan aikaan kuntalaisten palvelutarpeet kasvavat, ja rahoitusongelmat kärjistyvät varsinkin väestöään menettävissä kunnissa ja sellaisissa kaupungeissa, joissa elinkeinoelämä on ajautunut rakennemuutosongelmiin. Myös voimakkaan väestökasvun kunnissa on poikkeuksellisia rahoitusongelmia, sillä niiden tulopohjan kasvu ei kasva niin nopeasti kuin yhdyskunnan investointitarpeet.

Kuntien omavastuisuus liittyy siihen, että kunnat ovat itsenäisiä talousyksiköitä, jotka itse tekevät omat päätöksensä. Vaikka kunnat ovat osa julkishallintoa, kuntien ei tarvitse alistaa esimerkiksi omia rahoituspäätöksiään valtion hyväksyttäväksi. Joissakin muissa maissa kunnilla on tällaisia alistusvelvollisuuksia. Kuntien itsehallinto on kuitenkin rajoitettua siinä mielessä, mistä asioista kunnat voivat itse päättää. Esimerkiksi kuntien toimiala on rajoitettu.

Vain osa kuntien toiminnan rahoituspoliittisista päätöksistä kuuluu kunnallisen itsehallinnon piiriin. Merkittävin kunnallistalouden rahoituspoliittinen valta

kuluu kansanedustuslaitokselle, joka lainsäädäntövallan avulla linjaa ja rajaa kuntien yleiset rahoitusperiaatteet. Esimerkiksi kaikista veroista täytyy säätää lailla. Kuntien tärkein päätösvalta koskee kunnallisveron tason määrittämistä, koska Suomessa ei ole olemassa kunnallisveron vähimmäis- tai enimmäisrajoittimia. Laeilla linjataan myös valtionosuuksien perusteet, vaikka valtionosuuksien tarkemmat määrät määritellään vuotuisissa valtion talousarvioissa. Valtioneuvostolle kuuluvia kunnallistalouden rahoituspäätöksiä ovat mm. linjaukset kuntien harkinnanvaraisista valtionosuuksista ja ratkaisut kuntien investointeihin myönnettävistä valtionosuuksista. Tällä tavalla kunnallistalouden rahoituspoliittisen päätösvallan käyttö jakautuu siis kuntien, lainsäätäjän ja maan hallituksen kesken.

Teknisen toimen näkökulmasta kunnallistalouden rahoituskysymykset ovat etäisiä ja ristiriitaisia. Yhdyskuntarakenteen ylläpitäminen ja kehittäminen ovat keskeisiltä osin riippuvaisia kunnan investointibudjetista, josta päättää kunnanvaltuusto samanaikaisesti, kun se ratkaisee kunnan käyttötalousarvion. Teknisen toimen lautakuntataso tekee oman toimialansa talousarvioesityksen, joka menee viranhaltijakäsittelyn kautta kaupunginhallitukseen. Lautakunnat ei voi tehdä esityksiä, jotka koskisivat kuntien yleisiä rahoitusperiaatteita. Käytännössä lautakuntien esitysmahdollisuudet rajoittuvat usein vain teknisten palvelujen maksujen ja vuokrien perusteisiin. Toisaalta kunnan talousarvion tasapainotusongelmat pakottavat kuntapäätäjät usein tekemään juuri sellaisia ratkaisuja, jotka koskevat erityisesti teknisen toimen velvoitteita ja palveluja. Ensimmäisiä säästötoimenpiteitä ovat tavallisesti teknisen toimen esittämien investointien lykkääminen ja investoinneista luopuminen. Infrastruktuuri-investointien myöhentäminen lisää palvelujen laatuongelmia, ja se voi tuoda keskeytyksiä tavanomaisiksi koettuihin teknisiin palveluihin ja lisätä kunnan käyttötalousmenoja. Tekninen toimi joutuu vastamaan heikentyvän infrastruktuurin tuottamien ongelmien hoidosta, ja tällöin se joutuu ottamaan vastaan sekä kuntalaisten että toisten hallintokuntien valituksia ja keksimään tilapäisiä ratkaisuja ongelmatapauksiin, kuten esimerkiksi puhtaan veden jakeluongelmiin tai katujen kunnossapitioon. Kunnissa tehtävät rahoitusratkaisut ovat pääsääntöisesti tiukasti keskitetty ylimmälle päätöksentekoaikavälille eli kunnanvaltuustolle. Kuntien tärkeimmät rahoituspoliittiset päätökset, kuten esimerkiksi kunnallis- ja kiinteistöveropäätökset ja lainanottopäätökset, valmistellaan kuntien keskushallinnossa, josta ne menevät kunnanhallituksen esityksinä valtuustolle. Näistä organisatorisista ja työnjaollisista kysymyksistä johtuen tekninen sektori ei ole välttämättä edes kovin hyvin informoitu kunnan rahoituspolitiikan ehdoista ja liikkumavarasta.

Tyypillisesti teknisellä sektorilla voi olla jotakin omaa päätösvaltaa sisäisten erien suhteen, mutta tämä riippuu siitä, miten keskitetysti kukin kunta linjaa sisäisen laskutuksen ja vyörytyserien periaatteet. Tekninen toimi tai sen yksiköt voivat saada hieman enemmän rahoituksellista liikkumavaraa, jos niiden annetaan ottaa käyttöön nettobudjetointi tai niitä muutetaan taseyksiköiksi. Joissain kunnissa teknisen toimen yksiköitä on siirretty myös liikelaitosmuotoon. Nämä ratkaisut tuovat pientä joustavuutta toiminnan ja talousarvion johtamiseen, mutta niiden avulla ei sinänsä luoda mitään uusia tulonlähteitä.

Kunnallistalouden rahoituskysymykset ovat pienten piirien asiantuntemuksen aluetta, koska kuntien toiminnalliset palveluyksiköt osallistuvat rahoituspoliittiseen valmisteluun vain erittäin marginaalisesti. Artikkelin tavoitteena on lisätä kiinnos-

tusta kuntien toiminnan rahoituksen ja kunnallisen rahoitustoimen hallinnointia ja kehittämistä kohtaan. Artikkelissa kuvataan kuntien rahoituspolitiikan periaatteita ja käytäntöjä, mikä tukee kunnallistalouden rahoitusehtojen nykytilan ymmärrystä ja potentiaalista liikkumavaraa. Artikkeliki käsitteellistää kunnallistalouden rahoituspolitiikan ulottuvuuksia innovaationäkökulmasta kysymällä, miten kunnallistalouden rahoitusinnovaatioita voidaan typologisoida ja käsitteellistää. Kysymyksenasettelun johdattamana tarkastelu kattaa sekä vakiintuneet kunnallistalouden rahoituslähteet että kunnan rahoituksen vaihtoehtoiset toteutusmuodot. Näkökulman rajaamiseksi tarkastelu kohdistetaan rahoitustypologioiden johtamiseen ja jaotteluun sekä kunnallistalouden rahoitusmuotojen syvempään tarkasteluun.

Julkistalouden tutkimuksessa kunnallistalouden rahoituksen kysymykset ovat vähemmän suosittua aluetta. Perinteisesti julkistalouden ja -rahoituksen tutkimuksen päähuomio on kohdistunut valtiontalouden rahoituskysymyksiin, mikä johtuu valtionhallinnon dominanssiasemasta suhteessa alue- ja paikallishallinnon tehtäviin. Lisäksi on tutkittu yleisempiä verotuksen kysymyksiä, kuten esimerkiksi optimiverotusta ja verotuksen tulonjakovaikutuksia paneutumatta kuitenkaan erityisesti kunnallisen verotuksen ongelmiin. Uudempana tutkimustrendinä on hieman vahvistunut useampia maita koskevien liittoutumien rahoituskysymysten tutkimus, jota varsinkin euromaiden julkisten talouksien rahoituskriisi on peräänkuuluttanut. Suomessa kunnallistalouden rahoituskysymysten tutkimuksessa päähuomio on kohdistettu pääosin valtionosuuksien tutkimukseen (ks. tarkemmin Oulasvirta 1996; Moisio 2002). Vaikka kunnallisvero on kuntien tärkein tulonlähde, kunnallisverotusta on tutkittu suhteellisen vähän. Kunnallisverotuksen kansainvälinen tutkimus on jäänyt erittäin vähälle, koska monessa suuressa OECD-maassa kuntien tärkein tulonlähde on kiinteistövero. (Ks. esim. Loikkanen 2009.) Muita rahoitusmuotoja koskeva tutkimus on sen sijaan jäänyt varsin marginaaliseksi.

Kiinnostus julkisen sektorin innovaatioita kohtaan on lisääntynyt muutaman viime vuoden aikana. Toimintaympäristön voimakkaat muutokset, kuten esimerkiksi globalisaatio, Itä-Euroopan vallankumoukset, yhtenäismarkkinat, eurokriisi ja yksityiskohtaisen sääntelyn korvautuminen puitelainsäädännöllä ovat luoneet tilauksen myös uusille kunta-alan ideoille ja kiinnostuksen vaihtoehtoihin hallintomalleihin. Kunnallistalouden rahoitusinnovaatioita koskevan tutkimuksen pitäisi pyrkiä osoittamaan, mitkä rahoituspolitiikan uudisteet ovat olleet merkittäviä, menestyksellisiä, sovellettavissa olevia ja ongelmallisia. Toisaalta rahoitusinnovaatioita koskeva tutkimus voi olla luonteeltaan eksploratiivista ja konstruktivistista, jolloin sen tehtävänä on tuottaa ideoita ja perusteltuja uudistusehdotuksia. Tämä tutkimus on luonteeltaan yhdistelmä käsitteellistä perustutkimusta ja kriittistä kirjallisuustutkimusta, ja sen tehtävänä on tukea myöhemmin tehtävää empiiristä innovaatioiden arviointitutkimusta ja kokeellista kehittämistutkimusta sekä rahoituspolitiikan kehittämistyötä lainvalmistelussa ja kuntasuunnittelussa.

4.2 Rahoitustoiminta ja innovatiivinen julkinen rahoitus

Raha on mikä tahansa esine tai tunniste, jonka jokainen on halukas hyväksymään maksuksi hyödykkeistä sekä velan suoritukseksi. Rahan tehtävänä on toimia maksuvä-

lineenä, arvon mittana ja varallisuuden muotona. Nykyajan raha on varsinaista paperirahaa (*fiat money*), jonka arvo perustuu ihmisten luottamukseen rahan arvoon tulevaisuudessa. (Tarkka 1993, 32.) Rahoitus on käytännön toimintaa yrityksissä, julkisyhteisöissä ja muissa organisaatioissa, minkä avulla pyritään hankkimaan organisaatioon rahaa, pitämään sitä siellä saatavilla ja ohjaamaan sitä järkeviin käyttökohteisiin oikea-aikaisesti. Joskus hyvin kapeasti ymmärrettynä rahoitus viittaa vain vieraan pääoman hankintaan, mutta esimerkiksi kunnallishallinnossa rahatoimen vastuulla on huolehtia kaikkien kunnalle kuuluvien tulojen keräämisestä. Rahoitus voidaan nähdä myös palveluna tai toimialana, jolloin sillä viitataan pankkien ja muiden rahoituslaitosten toimintaan. Rahoitustoimialalla toimivat rahoitusorganisaatiot siirtävät rahoitusvaroja rahoituksellisilta ylijäämäsektoreilta rahoituksellisesti alijäämäisille sektoreille.

Rahoitustoimiala oli pitkään hyvin yksityiskohtaisesti säännelty. Esimerkiksi rahan vieminen pois maasta oli aikanaan luvanvaraista toimintaa, ja kansainvälisiä pääoman liikkeitä säänneltiin muutoinkin tarkkaan. Vaikka sääntelyä on väljennetty, pankkeja ohjataan edelleen erityislainsäädännöllä, ja pankkitoiminnan aloittaminen vaatii edelleenkin toimiluvan saamista. Rahoitusmarkkinoiden sääntelyn aikakaudella rahoituspääomista oli yleensä merkittävää niukkuutta, ja mm. kunnilla oli vaikeuksia saada lainarahoitusta pankeista investointien tekemistä varten. Suomessa rahoitusalan tiukka sääntely jatkui aina 1980-luvun alkuun asti, jolloin käynnistyi sääntelyn purkamisen, minkä myötä siirryttiin kohti enemmän markkinataloudellista järjestelmää. Sääntelyn purkaminen ja rahoitusalan uudenaikaistuminen johtivat myös rahan tarjonnan kasvuun, minkä seurauksena syntyi kiinteistöjen ja osakkeiden hintakupla 1980-luvun lopulla. Kun sen jälkeen tapahtui myös Neuvostoliiton kaupan romahtaminen, omaisuuksien ja vakuuksien arvot romahtivat. Koska myös länsitalous oli ajautunut taantumaa, työttömyys kasvoi voimakkaasti, ja kansatalous ajautui syvään lamaan. Lama-aika tuotti pankeille luottotappioita, eivätkä pankit olisi pysyneet pystyssä ilman valtion maksamaa pankkitukea. Lamasta oli kuitenkin se hyöty, että se pakotti rahoituslaitokset tervehdyttämään toimintojaan. Esimerkiksi pankkitoiminnan tehokkuus parani merkittävästi, kun pankit karsivat konttoriverkosta. Tiskipalveluja voitiin vähentää, kun pankit lisäsivät itsepalvelua automaateilla ja Internet-sivuilla.

1990-luvun alun laman jälkeenkin on koettu taloudellisia taantumia, jotka eivät ole olleet vaikutuksiltaan yhtä dramaattisia. Lamavuodet muokkasivat rahoitustoimialaa myös sillä tavalla, että aiemmin erillään erilaisia palveluja tuottaneita yhtiöitä alettiin fuusioimaan. Ne synnyttivät ns. finanssitavarataloja, jotka tarjoavat sekä pankkipalveluja että vakuutustoiminnan tuotteita. Sääntelyn väljentäminen loi perusedellytykset myös rahoitustoimialan kansainvälistymiselle, joka sai viimeisen sykäyksen eurooppalaisen yhteisvaluutan käyttöönotosta. Rahoituslaitokset ovat laajentaneet markkinoitaan toisiin maihin ja kasvaneet isommiksi kansainvälisten fuusioiden ansiosta.

Samaan aikaa myös julkinen talous on kehittynyt entistä kansainvälisemmäksi. Suomen EU-jäsenyys ja yhtenäisvaluutta ovat liittäneet Suomen valtiontalouden tiiviimmin ja hieman ennalta arvaamattomalla tavalla Euroopan toisten kansantalouksien kohtalonyhteyteen. (Vrt. Conceição 2006.) Kun rahaliiton pohjana olevaa vakaussopimusta ei ole noudatettu EU:n jäsenmaissa, Yhdysvalloista vuonna 2007 alkanut yksityisen sektorin finanssikriisi suisti myös Euroopan monet julkiset taloudet syviin vaikeuksiin, koska ylivelkaantuneiden maiden piti ottaa lisää velkaa vain pitääkseen

pankit pystyssä. Monet euromaat ajautuivat maksukyvyttömiksi, minkä seurauksena vahvemmat euromaat ja kansainvälinen valuuttarahasto ovat joutuneet rahoittamaan tai takaamaan heikompia euromaita. Aluksi yhtenäisvaluutan käyttöönotto vakautti taloutta ja alensi korkoja, mutta finanssikriisi ja valtiontalouksien ylivelkaantuminen ovat saaneet monet tahot arvioimaan uudelleen yhteisen valuutan etuja.

Kasvukoneteesin mukaan kuntien tehtävänä on edistää alueensa talouskasvua (ks. esim. Logan-Molotch 1996). Nykyään tätä teesiä täydentää laintasoinen vaatimus siitä, että kuntien kasvulla tulee olla kestävä perusteet. Liiketaloudessa yritys hankkii rahoitusta tehdäkseen toiminnallaan lisää rahaa. Julkiseen sektoriin kuuluvat kunnat hankkivat rahoitusta maksaakseen kuntaorganisaation menoja. Tarkoitus ei ole pyrkiä voiton tuottamiseen, vaan kunnallistalouden rahoituksen ideana on tehdä mahdolliseksi palvelujen järjestäminen kuntalaisille, harjoittaa tulonsiirtoja ja edistää paikallistalouden hyvinvointia ja kasvua. Kollektiivisten hyödykkeiden ja asiakaspalvelujen tuotanto tyydyttävät alueyhteisön jäsenten välittömiä perustarpeita, mutta samalla ne luovat edellytyksiä uudelle kasvulle. Kunnallistalouden rahoitus on rahan hankintaa toiminnan perustamista, ylläpitoa ja laajentamista varten. Tällä tavoin ymmärretty rahoitus viittaa siis sekä käyttötalouden että pääomatalouden menojen kattamiseksi hankittaviin tuloihin. Käyttötalouden rahoituksen ideana on kunnan operatiivisista ja päiväkohtaisista velvoitteista suoriutuminen. Pääomatalouden rahoituksen avulla voidaan tehdä kestokulutushyödykkeiden hankintoja sekä reaali- ja arvopaperi-investointeja. Käyttötaloutta rahoitetaan keskeisimmin verotuloilla ja maksuilla. Eräänlaisessa ideaalitalanteessa verotulot riittäisivät myös pääomatalouden rahoitukseen, mutta käytännössä moni kunta joutuu rahoittamaan pääomatalouden hankkeensa osittain tai kokonaan lainarahoituksella.

Kun tarkastellaan lähemmin käyttötalouden ja pääomatalouden rahoitusproblematiikkaa, voidaan huomata, että useiden pääomatalouden hankkeiden rahoitus tapahtuu usein ikään kuin kahteen kertaan. Ensimmäisellä kerralla joudutaan etsimään tai anomaan laina, jonka avulla investointi voidaan tehdä. Reekien (2010) mukaan englannin kielessä termi ”*financing*” viittaa tähän ensimmäiseen rahoituskierrokseen. Lainanostetaan, ja sillä maksetaan investoinnista aiheutuneet käteismenot. Samanaikaisesti alkaa lainan takaisinmaksu, jonka rahoittaminen pitäisi pystyä tekemään normaalilla tuloviralla. Kotitalous maksaa asuntolainansa takaisin ansio- ja yritystuloilla. Kunta maksaa lainansa takaisin vero- ja valtionosuustuloilla sekä joissain määrin maksutuloilla. Englannin kielessä termi ”*funding*” kuvaa tätä jälkimmäistä rahoitusvaihetta.

Kunnallistalouden rahoitustoimi huolehtii ensisijaisesti kunnan oman toiminnan eli kuntaorganisaation rahoituksesta. Rahatoimen keskeisiä tulonhankintatehtäviä ovat verotuspäätökset, maksupolitiikan periaatteiden määrittely, yksittäisten taksapäätösten tekeminen, valtionosuuksien anominen ja lainarahoituksen hankinta. Tärkeimmät rahoituspoliittiset periaatelinjaukset ja yksittäispäätökset tehdään kansanvaltaisesti eli kunnanvaltuustoissa. Rahoitustoimi sisältää kuitenkin monia operatiivisen tason päätösvelvoitteita, joita luottamushenkilöelimet eivät voi hoitaa, koska niitä on tehtävä jopa päivätasolla. Suurempien kaupunkien keskushallinnossa rahoitusasioita hoitaa rahatoimi, jonka entisaikojen nimi oli rahatoimikamari. Pienemmissä kunnissa ei ole erillistä rahoitusyksikköä, sillä vastuu rahoitusasioiden hoidosta kuuluu kunnan talousjohdolle.

Kunnallistalouden vaikeimmat ongelmat liittyvät ensisijaisesti kunnan investointien ja varsinkin toiminnallisten palvelujen rahoittamiseen. Kuntien toiminta on palvelujen tuotantoa ja järjestämistä, johon ei liity erityisen vaikeita tai ylitsepääsemättömiä teknisiä ongelmia, mutta rahoituksen järjestäminen palvelujen tasaisen saatavuuden ja laadun varmistamiseksi on kuntapäätäjien krooninen haaste. Mikäli rahoitusresurssit eivät riitä palvelujen ylläpitämiseen tai lisärahoituslähteitä ei kyetä osoittamaan, kunnan säästöt, leikkaukset ja saneeraukset voivat johtaa tilinpidollisiin vastuuselvityksiin. Koska säästöt voivat vaarantaa myös kansalaisten perus- ja sopimus-oikeuksien toteutumisen, kunta voi joutua vastamaan myös oikeudellisiin kanteisiin, jos kuntalaiset katsovat kunnan lyöneen laimin velvoitteensa. Kunta on pakkoyhdyskunta, ja kuntalaiset ovat kuntansa jäseniä lain nojalla. Kuntalaisilla on lakisääteinen velvollisuus maksaa veronsa kunnalle, mikä pienentää kuntalaisten käytettävissä olevia tuloja ja siten rajoittaa heidän mahdollisuuksiaan tehdä palveluhankintoja muualta, jos kunta ei kykene niitä jostain syystä tarjoamaan. Kuntalaiset ovat ikään kuin sidottuja kotikuntaansa. Tätä kautta kuntaorganisaatioon kohdistuvat suuret kansalaispaineeet, koska sen täytyy kyetä järjestämään rahoitusta eri tavoin pitääkseen yllä riittävää tai tyydyttävää palvelutuotantoa kaikissa olosuhteissa.

Kunnallistalouden rahoitusasioiden hallinnan haastetta kuvaa myös se, että kunnat eivät voi ulkoistaa rahoituspolitiikkaansa ja rahoituspäätöksiään millekään toiselle taholle. Palvelutuotannon ulkoistamisesta on tullut trendikäs suuntaus ja säästökeino julkishallinnossa, mutta kunnan rahatoimi on niin olennainen kuntajohtamisen funktio, ettei rahoituspolitiikan tehtävien ulkoistaminen ole juridisesti kestävä vaihtoehto. Sen sijaan joitakin rahatoimen yksittäisiä ja operatiivisia tehtäviä, kuten esimerkiksi pankkien kilpailuttaminen lainahankinnoissa, kunnan sijoitusvarojen hoito tai kunnan riskienhallinnan selvitykset voidaan teettää ulkopuolisilla asiantuntijoilla.

Suppean määritelmän mukaan kunnallistalouden rahoitus tarkoittaa kunnan menojen kattamiseen tarvittavien tulojen hankintaa, joka käytännössä merkitsee kunnan jäsenten verottamista, maksujen keräämistä asiakkailta ja lainarahoituksen hankintaa kotimaasta tai ulkomailta. (Bannock ja Manser 1999). Innovaatiolla tarkoitetaan uudistetta, joka voi olla esimerkiksi tuote, palvelu, prosessi tai vaikkapa uusi paradigma, joka on omaksuttu käyttöön markkinoilla tai yhteiskunnassa. Esimerkiksi Budworthin (1996, 1) mukaan innovaatio on jokin uutuus tai uuden asian käyttöönottoprosessi. Nayak ja Ketteringham (1986 viitauksella Lynn 1997, 86) ovat suhteellisen vapaamuotoisesti sanoneet, että innovaatio on taidetta tehdä asioita aiempaa paremmin. Altshuler ja Zegan (1997, 86) pitävät innovaatiota toiminnallistettuna uutuutena. Voidaan sanoa, että kunnallistalouden rahoitusinnovaatiot ovat uusia keinoja kunnan tulojen hankkimiseksi, kuten esimerkiksi uusia veroja, aiemmasta poikkeavia palvelumaksuja ja vaihtoehtoisia lainamuotoja.

Luonteeltaan innovaatio voi olla radikaali tai inkrementaalinen. Radikaali rahoitusinnovaatio on vaikkapa työn verotuksesta luopuminen ja siirtyminen kulutuksen verottamiseen. Inkrementaalinen rahoitusinnovaatio tuo ainoastaan jonkin pienen parannuksen nykyisiin tulonhankinnan muotoihin. Arvioitaessa innovaation uutuutta, voidaan tiukassa mielessä vaatia, että sen on oltava globaali uutuus, mutta tällaista näkökulmaa ei voida soveltaa yhteiskunta-analyysissä. Kuntatutkimukseen soveliaamman, väljemmän näkökulman mukaan riittää, että kyseessä on paikallinen

uuttuus. Lisäksi innovaatiolta edellytetään, että se on tietoisesti otettu ja vakiinnutettu käyttöön. Sattumanvaraiset tapahtumat eivät ole innovaatioita. Jotkut innovaatiotutkijat ovat asettaneet innovaation kriteeriksi menestyksellisyuden (Budworth 1996, 2). Kaupallisilla aloilla tätä voidaan arvioida markkinaosuuksina ja kannattavuuksina, mutta julkisen ja kolmannen sektorin innovaatioiden kohdalla menestyksellisyys on monitulkintainen kysymys. Sen rinnalla tai sijasta voitaisiin peräänkuuluttaa vaikkapa innovaation edistyksellisyttä ja parannusvaikutusta.

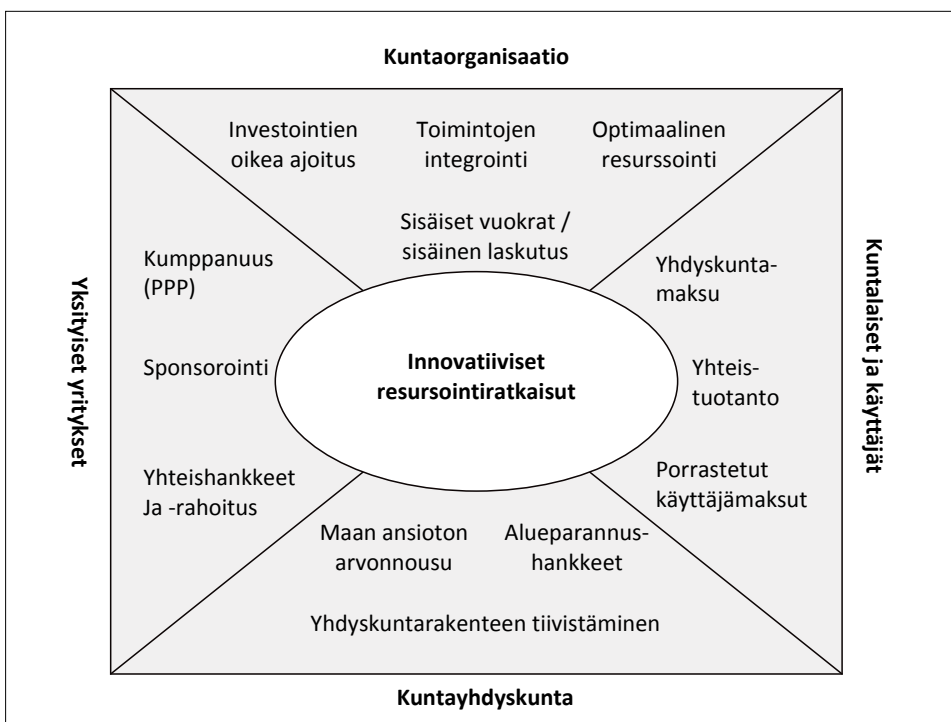
Kuntaorganisaation tulorahoituksesta huolehtiminen on ikään kuin kunnan rahoituksen perustehtävä. Tämä on kuitenkin liian suppea näkökulman rahoitustehtävien sisältöön, sillä kunnan rahatoimien tehtäväkenttä ja vastuut ovat laajemmat. Rahoitusjohto ei hoida yksin kunnan tulojen keräämistä, vaan se osallistuu tiiviisti myös kunnan menotalouden seurantaan, minkä johdosta voidaan väittää, että rahoitusjohto vaikuttaa yhtä lailla kunnan tulo- ja menotalouteen. Menokohteiden pienentäminen vähentää rahoitustarpeisiin kohdistuvia paineita, minkä vuoksi rahoitusjohto on pakotettu osallistumaan myös talousarvion menomäärärahojen valmisteluun. Meno- ja tulotalouden hoidon ohella rahoitusjohdon tehtäviin kuuluvat myös kunnan rahavarojen ja omaisuuserien hallinta.

Kunnan rahoitustoimella ja rahoituspolitiikalla on myös laajempia velvoitteita, jotka ylittävät organisaatorajat. Kunnat joutuvat rahoittamaan myös joidenkin muiden tahojen toimintaa alueyhteisössään joko suoraan tai välillisesti. Esimerkiksi kuntakonserniin kuuluvien organisaatioiden pääomahuolto on usein kuntien vastuulla. Kuntien rahoitusvastuut voivat ulottua aina jopa kuntalaisten ja kunnan alueella toimivien yritysten toiminnan rahoittamiseen. Kunnat rahoittavat kotitalouksien toimintaa jakamalla tulonsiirtoja ja myöntämällä avustuksia. Kuntalaisten palveluhankintoja rahoitetaan palveluseteleillä. Jotkut kaupunkikunnat rahoittavat jopa kuntalaisten asuntokauppoja ja -remontteja myöntämällä asunto- ja peruskorjauslainoja. Yksityisten yritysten rahoitusvastuu ei yleensä kuulu kunnalle millään tavalla, mutta poikkeustilanteissa kunnat osallistuvat myös yritysrahoitukseen. Kun elinkeinopolitiikan puitteissa joudutaan houkuttelemaan kuntaan uusia yrityksiä ja kannustamaan kunnassa jo toimivia yrityksiä tekemään laajennusinvestointeja, kunnat voivat olla pakotettuja osallistumaan yritysten rahoittamiseen esimerkiksi investointiavustuksilla, edullisilla vuokrausehdoilla tai lainatakauksilla.

Laajan määritelmän mukaan kunnallistalouden rahoitus tarkoittaa kunnan tulorahoituksen huolehtimisen ohella myös kuntien menojen hillintää, kunnan rahavarojen hallintaa ja omaisuuden hoitamista sekä kunnan osallistumista kunnan kannalta tärkeiden sidosryhmien toiminnan rahoitukseen. Näin ollen kunnallistalouden rahoitusinnovaatiot eivät ole ainoastaan tulonhankinnan innovaatioita, vaan myös budjettitalouden, varallisuuden hallinnan, sijoittamisen ja rahan ja tukiaisten jakamisen innovaatioita.

Schumpeteriläisen käsityksen mukaan innovaation kriteerinä on luovan tuhon toteutuminen, jolla Schumpeter viittasi talouselämän vanhojen rakenteiden väistymiseen. Hänen mukaansa innovaatiot nostavat esiin tehokkaampia tuotantotapoja, jotka syrjäyttävät aikaisemmat tuotantotavat. (Böckerman 2005.) Julkisella sektorilla on ehkä jossain määrin vierastettu tätä luovan tuhon vaatimusta. Esimerkiksi kyläkoulun lakkauttaminen on kouluverkon rakenteellista muutosta, mutta siihen liittyvät sidos-

ryhmäkokeemukset ovat ristiriitaisia. Joillakin toisilla toimialoilla luovan tuhon logiikka hyväksytään paljon helpommin. Esimerkiksi terveydenhuollon uudet hoitomuodot otetaan tyytyväisesti vastaan, jos ne tuottavat esimerkiksi vähemmän kipuja, parempaa osumatarkkuutta ja vähemmän sivuvaikutuksia. Julkisessa rahoituksessa luovan tuhon logiikkaa ei voida välttämättä soveltaa. Esimerkiksi uuden veron tuottamaa tuloa voidaan tarvita talousarvion menotarpeiden kattamiseen, minkä vuoksi luopuminen vanhasta veron tuottamasta tulosta voi olla yksinkertaisesti mahdoton ajatus. Vanhan veron lakkauttaminen voi olla perusteltu ratkaisu kuitenkin siitä näkökulmasta, että uuden veron tehokkuustappiot paikallistaloudessa ovat pienemmät kuin vanhan veron. Jos kunnallistalouden rahoituksen uudella innovaatiolla ei voida korvata vanhaa toimintatapaa, uuden innovaation tulisi kuitenkin täydentää vanhoja toimintatapoja niitä tehostavasti. (Valkama et al. 2010.)



Kuva 4.1. Teknisen sektorin täydentäviä resursointi- ja rahoitusmuotoja. (Anttiroiko & Leponiemi 2011.)

Laaja-alaista näkökulmaa kunnallistalouden rahoitukseen edustaa myös Anttiroikon ja Leponiemen (2011) jäsenitys kunta-alan resursointiratkaisuista. Anttiroikon ja Leponiemen typologian tarkoituksena ei ole toimia kattavana rahoituskeinojen esittelynä. Sen sijaan se kiinnittää huomiota enemmän siihen, miten resurssien hankinta liittyy kunnan sidosryhmäsuhteisiin.

4.3 Rahoitusinnovaatioiden johtaminen

Kunnallistalouden rahoitusinnovaatioita voidaan johtaa, ammentaa tai tuottaa usealla eri metodilla. Ensi kuulemalta voisi ajatella, että rahoitusinnovaatioiden analysointi olisi taloustieteen tehtävä. Taloustieteiden erityisala rahoitusoppi on erikoistunut esimerkiksi uusien rahoitusinstrumenttien analysointiin, mutta rahoitusinnovaatioita voidaan tutkia myös laajemmin ja muillakin tieteenaloilla, sillä rahoitusinnovaatiot ovat käytännöllisiä uudisteita, joiden hallinnassa tarvitaan usein poikkitieteellisiä välineitä.

Talushistoriallisessa tarkastelussa analysoidaan kaupunkien tulolähteiden kehitystä eri aikoina. Tällöin ollaan kiinnostuneita varsinkin erilaisten tulonhankintatapojen käyttöönoton taustatekijöistä ja käyttöönottoprosesseista kunakin aikakautena. Tiedonlähteitä ovat kaupunkien omat asiakirjat, vanhat säännöt, sanomalehtikirjoitukset ja muut aikalaiskirjoitukset, pitäjänhistoriat, kuntien arkistot ja yleisempi historiankirjoitus. Talushistoriallisista analyyseistä voidaan muodostaa kokonaiskuva, millainen on ollut eri rahoitusmuotojen elinkaari.

Komparatiivisessa kunnallistalouden tutkimuksessa selvitetään kuntarahoituksen eri muotoja eri maissa ja alueilla, kuten esimerkiksi osavaltioissa. Niissä maissa, joissa kunnallinen itsehallinto on minimaalista, kunnilla on vain vähän tai ei ollenkaan sellaisia tulonlähteitä, joiden suhteen kunnat itse voivat käyttää päätösvaltaa. Kunnallista itsehallintoa tehokkaasti rajoittavissa maissa kunnallisen toiminnan rahoitus saattaa perustua ainoastaan erilaisiin valtionosuuksiin. Pohjoismaisissa kunnallishallintojärjestelmissä, joissa itsehallinnolla on pitkä perinne ja vankka perustuslaillinen asema, kuntien tulot nojaavat keskeisesti kunnalliseen verotukseen, jonka suhteen kunnilla on omaa päätösvaltaa varojen keräämisen ja hallinnoinnin suhteen.

Joissakin tutkimuksissa kunnallisverotuksen innovaatiot on jaettu kiinteistöveroihin, ansiotuloveroon, liikevaihtoveroihin, kotitalousveroihin ja yritysveroihin. Ehkä kaikkein yleisimmin sovellettu kunnallistalouden veroinnovaatio on kiinteistövero sen eri muodoissa sovellettuna.

Taulukko 4.1. Kunnallisverotuksen innovaatiot eräissä Euroopan maissa (McConnell 1999, 129).

Maa	Kiinteistövero	Tulovero	Liikevaihtovero	Kotitalousvero	Yritysvero
Itävalta	x		x		
Belgia	x	x	x	x	x
Tanska	x	x			
Suomi	x	x			x
Ranska	x			x	x
Saksa	x		x		x
Kreikka		x			
Irlanti	x				
Italia	x		x		
Luxemburg			x		x
Alankomaat	x				
Portugali				x	
Espanja	x		x		x
Ruotsi		x			
Iso-Britannia	x				

Vertailevassa tarkastelussa eräänlaisia äärimmäisiä esimerkkejä löytyy joidenkin Itä-Euroopan maiden kunnallishallintojärjestelmistä. Hallintovaikeuksien, korruption, verojen perintäongelmien ja muiden syiden vuoksi kunnat ovat joutuneet innovoimaan hyvin moninaisia rahoitusmuotoja, jotka ovat erityyppisiä veroja ja maksuja. Kun kuntien toimintaolosuhteet ovat epävakaat ja rahoitusjärjestelmät ovat kehittymättömät, kuntien päättäjät ovat pakotettuja olemaan hyvin innovatiivisia. Esimerkiksi tutkiessaan Venäjän kunnallisverojärjestelmiä McConnell (1999, 137) löysi yhteensä 21 erilaista kunnallista veroa. Tässä joukossa oli mukana sellaisia veroja kuin hevosveikkausvoitoista kannettavat verot, moottoriajoneuvoverot, koiraverot, turistiverot, autojen ja tietokoneiden jälleenmyyntiverot sekä autojen pysäköintiverot.

Kansainvälisiä vertailuja ei tarvitse tehdä edes kovin kaukaisten maiden kanssa, sillä yksistään jo pohjoismaiset vertailut voivat antaa aihetta kansallisen verojärjestelmän uudistamis pohdintoihin. Taulukko 4.2 kuvaa Tukholman, Kööpenhaminan ja Oslon verorahoituksen muotoja.

Taulukko 4.2. Kunnallisen verorahoituksen muodot Tukholmassa, Kööpenhaminassa ja Oslolla. (Vrt. Valkama 2007, 106.)

	Tukholma	Kööpenhamina	Oslo
Kunnallisvero	Kaupungilla on itsenäinen oikeus verottaa jäsentensä ansiotuloja ja tulonsiirtoja. Valtio määrää verotusperusteet, ja kaupunki päättää tuloveroasteen. Valtio voi määräaikaaisesti rajoittaa tuloveroprosentin korottamista, ja tällaisia rajoituksia käytettiin esim. 1990-luvulla.	Kaupungilla on itsenäinen oikeus verottaa jäsentensä ansiotuloja ja tulonsiirtoja. Valtio määrää verotusperusteet, ja kaupunki päättää tuloveroasteen.	Kaupungilla ei ole veroautonomiaa. Valtio päättää sekä verotusperusteet että tuloveroprosentin ala- ja ylärajat. Veroprosentti on valtion määräämässä ylärajassa.
Yhteisöverotulo	Kaupungin yhteisöverotulo-osuus lakkautettiin 1980-luvulla.	Saa vähän yhteisöverotulo-osuutta.	Yhteisöverotulo-osuus vietiin kaupungilta pois 1990-luvun lopulla, mutta kaupunki sai sen takaisin vuonna 2003.
Kiinteistövero	Vuodesta 2008 lähtien kaupunki on saanut kiinteistömaksutuloja. Juridisesti kyse on kuitenkin kiinteistöverosta.	Verottaa maata, asuinkiinteistöjä ja julkisia ja yksityisiä liikekiinteistöjä.	Saa kiinteistöverotuloja, mutta valtio päättää verotusperusteista ja -asteista.
Varallisuusverosuus	Ei saa	Ei saa	Kaupunki saa osuuden varallisuusveron tuotosta.
Ruuhkavero	Valtio kantaa kaupungin alueella ruuhkaveroa. Veron tuotto menee valtiolle, mutta poliittisen sopimuksen nojalla veron tuotto ohjataan tois- taiseksi kaupunkiseudun julkisiin investointeihin.	Ei käytössä	Kaupunki saa tienkäyttömaksutuloja.

Oslo kaupungin rahoituksen erityispiirre on se, että se saa osan varallisuusveron tuotosta. Oslo saa tuloja myös tienkäyttömaksuista. Tukholmassa on käytössä valtiollinen ruuhkavero. Siinä on puolestaan innovatiivista se, miten veron tuottoa hallinnoidaan. Kun ruuhkavero otettiin käyttöön, Ruotsin valtio ja Tukholman kaupunki tekivät ikään kuin poliittisen sopimuksen, jonka mukaan valtio ohjaa ruuhkaveron tuoton Tukholman seudun julkisiin investointihankkeisiin.

Rahoitusinnovaatioita voidaan johtaa myös oikeustieteellisen tutkimuksen avulla. Lainopillinen suuntaus tutkii lain sisältöä ja sitä, miten lakeja on tulkittava. Kansalliset kuntaverot tunnetaan suhteellisen hyvin, koska niitä on lukumääräisesti vähän ja niiden sääntely on suhteellisen vakiintunutta. Sen sijaan sellaista lainopillista tutkimusta tarvittaisiin enemmän, joka keskittyisi analysoimaan erityislaeissa, kuten esimerkiksi terveydenhuoltolaissa ja vesihuoltolaissa säädettyistä kuntapalvelujen maksuista. Erityisalojen sääntelyä pitäisi tutkia lisää myös kustannusten korvaamista koskevien periaatteiden ja käsitteiden osalta. Lainopillisesta tutkimuksesta olisi apua myös valtionosuusjärjestelmän tutkimuksessa ja yksittäisten valtionosuuksien kehityksen analysoinnissa. Kuntien tuloista valtionosuuksia koskevat päätökset tehdään kaikkein keskitetyimmin, ja niitä koskevaa asiantuntemusta on kuntasektorilla erittäin vähän. Suurin osa valtionosuuksista määräytyy kunnille laskennallisten tekijöiden perustella, mutta niiden lisäksi on olemassa erilaisia investointi- ja kehittämistukia, joita kuntapäätäjät tunteva huonosti.

Rahoitusinnovaatioita voidaan johtaa myös perinteisellä yhteiskuntatieteellisellä tutkimuksella. Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa kiinnostavia tutkimusasetelmia ovat lakisääteisten ja vapaaehtoisten palvelujen rahoitustavat sekä hallinnollisten ja liiketaloudellisten palvelujen rahoituserot. Tilastojen avulla voidaan tutkia eri tulo- ja palvelumuotojen volyymeja ja selittää tulojen muutoksia taustamuuttujilla. Lisäksi voidaan tehdä kyselyjä ja haastatteluja, joiden avulla voidaan syventää ymmärrystä eri rahoituslähteiden merkityksistä.

Rahoitusinnovaatioita voidaan johtaa myös käsitteellisen tutkimuksen keinoin, mutta tällä tavoin voidaan saavuttaa tietoa lähinnä vain potentiaalisista innovaatioista. Tätä menetelmää voidaan havainnollistaa ottamalla lähtökohdaksi veron käsite. Lisäämällä siihen etuliitteitä, kuten esimerkiksi sähkö, auto, polttoaine, kesämökki, kakkos-asunto, pöly, kaatopaikka, lentomatka, huvi, sokeri tai rasva, voidaan tuottaa ideoita mahdollisista verotuskohteista. Kantasanaksi voidaan ottaa myös maksu tai sakko, joita voidaan kehittää eteenpäin uusilla substantiiveilla. Esimerkiksi maksu-sanaan voidaan lisätä sellaisia sanoja kuin pysäköinti, käyttö, peruutus, lunastus, kannatus, kokous, ilmanlaadun tarkkailu tai vaikkapa leimaus.

Analogiamenetelmien avulla voidaan tutkia sitä, miten muiden organisaatioiden käyttämiä rahoitusmenetelmiä voidaan siirtää sovellettavaksi kunnallishallinnossa. Kuntien kannalta analogiamenetelmä tuottaa ensisijaisesti potentiaalisia ideoita, mutta esimerkiksi valtiolla ja palveluyrityksillä voi olla käytössään joitakin sellaisia maksujen keräämisen tapoja, jotka voivat olla sellaisenaan sovellettavissa kuntapalveluihin.

4.4 Rahoitusinnovaatioiden ryhmittely

Kunnallistalouden rahoitusinnovaatioita jäsennetään tyypillisimmin juuri uusina rahoi-

tusmuotoina. Kuntatalouden tarkasteluissa kuntien tulot jaetaan tavallisesti verotuloihin, valtionosuuksiin, maksuihin ja lainanottoon. Koska uusille rahoitusmuodoille ei ole kovin suurta fiskaalista potentiaalia näiden rahoituskeinojen ulkopuolella, yhteiskuntapoliittinen huomio kiinnittyy erityisesti vaihtoehtoihin veroihin ja maksuihin. Myös valtionosuuksien perusteita voidaan uudistaa ja kehitellä erimuotoisia valtionosuuksia lisää, mutta kuntien näkökulmasta on epävarmaa, vahvistavatko uudet valtionosuudet kuntien tulopohjaa, sillä uudet valtionosuudet voidaan rahoittaa supistamalla vanhoja valtionosuuksia tai leikkaamalla kuntien yhteisöverotulo-osuutta.

Kuvaava esimerkki kunnallisen maksurahoituksen innovaatioista on terveyskeskusmaksu. Aiemmin ilmaiset terveyskeskuspalvelut muutettiin maksullisiksi, minkä jälkeen tämä maksupoliittinen innovaatio on poikinnut muita pienempiä maksujohdannaisia. Nykyään asiakkailta peritään terveyskeskusmaksun lisäksi erillinen päivystysmaksu, jos he käyttävät terveyskeskuspalveluja virka-ajan ulkopuolella. Jos terveyskeskuslääkäri tekee kotikäynnin, siitä peritään tilapäisen kotihoidon maksu. Lisäksi kunnat ottavat maksun käyttämättömästä palvelusta. Jos asiakas ei saavu palveltavaksi sovittuna ajankohtana, häneltä peritään maksu varatun ajan peruuttamatta jättämisestä.

Toiseksi kunnallistalouden rahoitusinnovaatioita voidaan jäsentää tulonsaajainnovaatioina. Tällöin ollaan kiinnostuneita siitä, miten julkisen sektorin erilaiset tulot jaetaan eri hallintoyksiköiden ja tasojen kesken. Joissakin maissa on käytössä lähde- eli erottelujärjestelmä, jonka mukaan rahoituslähteet jaetaan eri hallintotasojen kesken. Suomessa on käytössä ns. sekajärjestelmä, jossa valtiolla ja kunnilla on omia veroja, mutta osa veroista jaetaan valtion ja kuntien kesken.

Taulukko 4.3. Veronsaajat Suomessa.

Verolaji	Veronsaaja
Pääomatulojen vero	Valtio
Ansiotulojen verot	Valtio, kunnat ja seurakunnat
Vakuutetun maksu	Kansaneläkelaitos
Työnantajan sosiaaliturvamaksu	Kansaneläkelaitos
Kiinteistövero	Kiinteistöjen sijaintikunnat
Metsähoitomaksu	Metsänhoitoyhdistykset ja metsäkeskukset
Yhteisövero	Valtio, kunnat ja seurakunnat
Ahvenanmaan maakunnan lähdevero	(soveltuvin osin) valtio, Ahvenanmaan kunnat

Yhteisöverosta eli yritysten maksamasta verosta on kiistelty ankarasti valtion ja kuntien kesken. Valtio päättää yksin, kuinka suuren osuuden kuntasektori saa tämän veron tuotosta. Kunnat ovat olleet tyytymättömiä varsinkin sen vuoksi, että niiden saamaa suhteellista osuutta on monina vuosina leikattu suhteellisen paljon. Toinen rahoitusjohtajien ongelma on ollut se, että jako-osuuksien muutoksia ja verotuoton kehitystä on ollut vaikea ennakoida kuntatasolla.

Kolmanneksi kunnallistalouden rahoitusinnovaatioita voidaan typologisoida rahoitusjärjestelmien prosessi uudisteina. Näillä viitataan niihin merkittäviin muutoksiin, joita on tapahtunut esimerkiksi verotusprosesseissa ja palvelumaksujen mak-

suunpanoprosesseissa. Esimerkiksi kunnallisverotusprosessin vaiheet voidaan eritellä tällä tavalla:

- 1) Asiakkaiden eli kuntalaisten ennakonpidätysprosenttien määrittäminen
- 2) Ennakonpidätyksen toimittaminen työntajien ja tulonsiirtoja maksavien toimesta
- 3) Asiakasta koskevien tietojen kerääminen ja hallinta verohallinnossa
- 4) Asiakkaan verotuksellisen tilanteen tarkastelu
- 5) Verotuspäätöksen tekeminen
- 6) Veron maksaminen tai palauttaminen asiakkaalle
- 7) Verojen tilittäminen kuntaveronsaajalle
- 8) Mahdollinen eräpäivän jälkeinen perintä
- 9) Jäännösverotulojen tilittäminen veronsaajille

Esimerkki toteutuneesta veroprosessi-innovaatiosta on informaatioteknologiaa ja tietokantoja hyödyntävään veroehdotusjärjestelmään siirtyminen 1990-luvun puolella välissä. Varsinainen esitetyt vetoilmoitus eli veroehdotus lähetettiin kuntalaisille ensimmäistä kertaa keväällä 2006. Myöhemmin tehtiin mahdolliseksi korjata esitetyn vetoilmoituksen tietoja verkon kautta. Sähköinen järjestelmä on säästänyt työtä, ja verohallinnon toiminta on tehostunut ainakin siinä mielessä, että verohallinto on voinut vähentää palveluksessaan olevan henkilökunnan määrää. (Valtioneuvoston kanslia 2005; Valkama & Anttiroiko 2011).

Potentiaalisten prosessi-innovaatioiden kartoittamiseksi voidaan kysyä esimerkiksi, voitaisiinko jotakin verotusprosessin osavaihetta keventää tai automatisoida prosessikultujen pienentämiseksi tai voitaisiinko jotakin prosessin vaihetta uudistaa sillä tavalla, että veron tuotto kasvaisi. Koska keräyskulut ovat suhteellisen pienet, käytännön kunnallistalouden kannalta jälkimmäinen kysymys on relevantimpi. Ainakin verovelkojen vanhenemisajan kaksinkertaistaminen olisi teknisesti hyvin edullinen ja yksinkertainen oikeudellinen muutos, mutta sen avulla mahdollisesti saatavat lisäverokertymät pitäisi kyetä arvioimaan hyvin, jos uudistusta haluttaisiin vakavasti pohtia. Sen sijaan verotusarvojen, kuten esimerkiksi luontaisetujen ja kiinteistöjen arvon päivittäminen tai uudelleenmäärittäminen voisi olla paljon suuritöisempi uudistus. Prosessi-innovaatioita ei voida arvioida yksistään fiskaalisesta näkökulmasta, sillä uudistusten tavoitteena voi olla esimerkiksi käyttäytymisen ohjaaminen tai yhdenvertaisen verotuskohtelun edistäminen yhteiskunnassa.

Neljänneksi kunnallistalouden rahoitusinovaatioita voidaan tarkastella verotus- pohjakysymyksinä. Verotuspohjaa tarkasteltaessa arvioidaan yhtäältä koko yhteiskuntatalouden luonnetta ja dynamiikkaa ja toisaalta niitä koulutus- ja sosiaalipolitiikan ehtoja, jotka vaikuttavat työurien pituuteen ja työllisyysasteeseen. Elinkeinopolitiikan näkökulmasta voidaan kysyä, miten tuetaan yritysten edellytyksiä parantaa tuloksen- tekokykyään. Työurista on keskusteltu viime aikoina paljon, ja niiden pidentämiseksi on tehty lukuisia toimenpiteitä. Esimerkiksi yliopisto- ja korkeakouluopiskelijoiden opintoaikojen maksimipituuksia on rajoitettu, ja erilaisten eläkkeiden ikärajoja on nostettu. Näillä toimilla kansalaisia ohjataan tekemään enemmän töitä elämänkaaren aikana, mikä puolestaan kasvattaa verotettavien ansiotulojen kokonaismääriä.

Kuntien teknisen toimen hallinto on erillään verolainsäädännön valmistelusta ja verohallinnosta, joten sillä ei ole juuri vaikutusmahdollisuuksia verotuspohjakysymyksiin joitakin erityiskysymyksiä lukuun ottamatta. Koska kiinteistöverotus perustuu kiinteistörekistereiden tietoihin, teknisen toimen intressissä on kuitenkin viedä tiedot uusista kiinteistöistä mahdollisimman nopeasti rekistereihin. Tekninen toimi voisi myös tehdä erityistarkistuksia, että esimerkiksi kaikki kunnan alueella olevat vapaa-ajan rakennukset on kirjattu rekistereihin.

Viidenneksi rahoitusinnovaatioita voidaan jäsentää kunnan rahatoimi-innovaatioina. Tällöin huomio kohdistuu siihen, mitä kunnan rahatoimi tekee, miten se tekee tehtävänsä ja miten se voisi toimia uudella tavalla. Esimerkiksi uuden sijoitusstrategian laatiminen ja hyväksyminen voi onnistuessaan tuottaa aiempaa parempia sijoitustuottoja kunnan rahastoille. Rahoitusjohto voi ottaa käyttöön myös uusia keinoja rahoitustarpeen pienentämiseksi. Pääomia ei tarvitse sitoa niin paljon, kun vältetään investointeja vuokraus- ja leasingtoiminnan avulla. Kunnan kassavaroja voidaan vahvistaa neuvottelemalla lykkäyksiä maksuaikatauluihin. Sitoutuneita varoja voidaan vapauttaa käyttöön vaikkapa pienentämällä varastoja ja luopumalla vajaasti käytetyistä toimitiloista. Kunnan omaisuutta voidaan myös myydä pois, jolloin saadaan myyntituloja. Hankintakustannuksissa voidaan säästää kilpailuttamalla tavarantoimittajia ja ostopalvelujen tuottajia. Useimmat kunnat käyttävät näitä keinoja erällä toimialoilla jo varsin kattavasti, mutta siitä huolimatta näissäkin kysymyksissä on sijaa uusille innovaatioille.

Kuudentena innovaatioryhmänä voidaan nostaa esiin rahoitusinstituutioinnovaatiot, joilla viitataan alan toimijakenttään ja vakiintuneisiin toimintatapoihin. Aikaisemmin kunnat lainasivat tarvitsemansa rahat pääosin pankeista, mutta tilanne oli nurinkurinen, sillä kunnilla itsellään oli parempi luottoluokitus kuin niille rahaa lainanneilla pankeilla. Mallia rahoitusjärjestelmän kehittämiseksi käytiin hakemassa muista Pohjoismaista, ja Suomeen perustettiin kuntien yhteisestä rahoitushankinnasta vastaava uusi organisaatio eli Kuntarahoitus Oyj reilu 20 vuotta sitten. Tämä tehosti kilpailua välittömästi, ja Andessonin ym. (2010) mukaan kuntien maksamat lainojen korot putosivat yhden prosenttiyksikön uuden kilpailijan markkinoille tulon myötä.

Rahoitusalan vakiintuneita toimintatapoja uudistettiin periaatteellisesti radikaalilla tavalla, kun eräät kunnat ottivat käyttöön sosiaalisen luototuksen. Sosiaalista luototusta harjoittavat kunnat myöntävät lainoja perheille, joilla ei ole mahdollisuuksia saada kohtuuehtoista luottoa muilla tavoin. Edellytyksenä on kuitenkin, että perheellä on kykyä maksaa lainansa takaisin. Sosiaalinen luototus voi parhaimmillaan kääntää perheen kohtalon suunnan ja ennaltaehkäistä tarpeen turvautua viimesijaisiin sosiaalitukiin.

Seitsemäntenä innovaatiotyypinä voidaan mainita vielä liiketoimintainnovaatiot. Teollisen toiminnan ja vientitoiminnan harjoittaminen eivät kuulu kuntien toimialaan, mutta muilta osin kuntien mahdollisuuksia harjoittaa liiketoimintaa ei ole tyhjentävästi ratkaistu oikeuskäytännössä. Tuomioistuimet ovat suhtautuneet sallivammin alueyhdykskunnalle välttämättömän palveluvarustuksen toteuttamiseen liiketoiminnan muodossa. Jotkut kaupungit harjoittavat joitakin menestyksellisiä liiketoimintoja, jotka pystyvät tekemään voitollista tulosta ja tulouttamaan sitä kaupungin muiden menojen katteeksi.

4.5 Rahoitusmuotoinnovaatioiden typologiat

4.5.1 Klassinen rahoitusmuotoinnovaatioiden typologia

Koska rahoitusmuotoinnovaatioita koskevia typologioita voidaan pitää kaikkein keskeisimpänä rahoitusinnovaatioiden tutkimuksessa, tässä luvussa keskitytään siihen, miten eri tavoin rahoitusmuotoinnovaatioita voidaan tyypitellä. Tarkastelu aloitetaan Baileyn (2004, 132) laatimasta koko julkista sektoria koskevasta tulolähteiden innovaatiotypologiasta. Hänen mukaansa julkisen sektorin tulot voidaan jakaa verotuloihin, maksurahoitukseen, yksityistämistuloihin, lainanottoon, veikkausvoittovaroihin, lahjoituksiin, testamenttituloihin, ilman perillisiä ja testamenttia kuolleilta saatuihin perintöihin, luontaisuurituksiin sekä erityisarviointien perusteella saataviin vapaaehtoihin maksuihin. Näitä tulonlähteitä selostetaan tarkemmin taulukossa 4.4.

Taulukko 4.4. Koko julkista sektoria koskevien tulonhankintainnovaatioiden tyypittely. (Bailey 2004, 132).

Rahoituslähde	Esimerkit
Verot	Henkilökohtaiset tuloverot: ansiotuloista kannettavat, korko- ja osinkotuloista kannettavat verot Kulutusverot: tavaroiden ja palveluiden kulutuksesta kannettavat verot (esim. alv), valmisteverot Yritysverot: yritysten tuloksesta perittävä vero Myyntivoittoverot: varallisuuden myyntivoitoista kannettavat verot Perintöverot: kuoleman myötä siirtyneestä varallisuudesta kannettavat verot, Kiinteistöverot: asunnoista, maapohjasta, liikeyrityksistä, kesämökeistä, yms. rakennuksista kannettavat verot Maa-arvoverot: maan arvonnoususta kannettavat verot, tehottomassa käytössä olevasta maasta perittävä vero Palkanmaksu- tai palkkasummaverot: palkasta perittävä vero, joka ohjautuu työpaikan sijaintikunnalle Yksilöverot: kaikilta luonnollisilta henkilöiltä kannettavat kiinteämääräinen vero Ympäristöverot: eri saastuttamismuodoista perittävät verot Muut verot: lahjaverot, leimaverot, lisenssiverot, yms.
Maksut	Käyttäjämaksut, asiakirjamaksut, lunastusmaksut, vuokrat
Yksityistämistulot	Julkisen omaisuuden ja rakennusten sekä julkisten yhtiöiden myyntitulot
Lainaaminen	Pankkilainat, kuntaobligaatit, ym.
Lottopelit	Veikkausyhtiön rahapeleistä keräämät tulot
Lahjoitukset	Sponsorointi, lahjakirjalahjoitukset
Testamentit	Luonnollinen henkilö voi testamentata omaisuutensa valtiolle tai kunnalle
Kuolemantapaukset ilman lähisukulaisia ja testamenttia	Jos ei ole lähisukulaisia, perintö ohjautuu valtiolle, joka voi siirtää omaisuuden kuolleen henkilön kotikunnalle.
Luontaisuuritukset	Kaavoitussovituksissa sovittavat maanluovutuskorvaukset rakennusoikeudesta, omaisuuden pakko-otot poikkeusoloissa
Erytisarviointien perusteella kannettavat suoritukset	Ylimääräisten verojen vapaaehtoiset suoritukset esimerkiksi maanjalostusprosessin yhteydessä

Suomessa kuntien rahoitusmuotoinnovaatiot jaetaan tavallisesti kunnallisveroon, kiinteistöveroon, osuuteen yhteisöveron tuotosta, koiraveroon, valtionosuuksiin, maksuihin, myyntituloihin, lainanottoon ja rahoitustuloihin. Kuntasektorille tärkein on kunnallisvero, koska sen tuotto on suurin, se on itsehallinnon rahoituksellinen perusta, ja veroprosentin määrääminen on kuntien omissa käsissä. Kunnallisvero kohdistuu ansiotuloihin, minkä vuoksi se on sosiaalisesti edistyksellinen vero, kun monessa maassa kunnat joutuvat tyytymään vain kiinteistöjen verottamiseen. Ansiotuloihin perustuva valtion tulovero oli aikoinaan myös valtion tärkein tulojen lähde, mutta toisen maailmansodan jälkeen liikevaihtovero on ollut niin merkittävä innovaatio, että sen tuotto on valtiontaloudessa noussut suurimmaksi tuloeräksi. Suomessa kunnat eivät voi harjoittaa arvonlisäverotusta, mutta joissakin maissa maakunnilla ja kunnilla on oikeuksia kantaa joitakin arvonlisäveroja. Esimerkiksi tämänkaltainen vero on joissakin ulkomaisissa kaupungeissa kannettava hotellivero, jolta välttyvät ne paikalliset asukkaat, joiden ei tarvitse yöpyä hotelleissa (Loikkanen 2009, 130).

Kunnallinen kiinteistövero on Suomessa suhteellisen uusi vero, sillä nykymuodossaan se otettiin käyttöön vasta vuonna 1993. Kiinteistöverolla korvattiin neljä muuta veroa tai maksua: kiinteistöjen harkintavero, asuntotulon vero, katumaksu ja manttaalimaksu. Harkintavero oli kunnille ryhdikäs tulonlähde, sillä sen avulla pystyttiin takamaan tasainen verotuotto vuodesta toiseen. Veronmaksajien puolella se koettiin kuitenkin epäoikeudenmukaiseksi hieman samalla tavalla kuin asuntotulon vero. Teknisen toimen näkökulmasta katumaksu oli perusteltu maksu, joka voitiin katsoa korvaukseksi kunnan tekemistä kunnallistekniikan investoinneista. Käytännössä katumaksujen määritysperusteissa oli kuitenkin kirjavuutta, minkä vuoksi maksu sai osakseen paljon kritiikkiä.

Pääomaverotusuudistuksen yhteydessä kuntien oikeus verottaa alueellaan toimivia yrityksiä päättyi vuonna 1993. Sen myötä valtio alkoi tilittää kunnille yhteisöveroa, johon yhdistettiin osa metsäveron tuotosta. Jos yhteisöllä on toimipaikkoja useassa kunnassa, yhteisölle maksuunpantu vero jaetaan kunkin yhteisön toimipaikkakuntien kesken toimipaikkojen kunnittaisten henkilöstömäärien suhteessa. Tämä vero on hyvin suhdanneherkkä. Veron arvostelijat ovat sitä mieltä, että se sopii kunnille huonosti, koska kuntien palvelutuotanto ei ole suhdanneriippuvaista.

Käyttötalouden valtionosuudet koostuvat kolmesta elementistä. Lähtökohtana on yleinen valtionosuus, joka koostuu perusosasta ja lisistä. Toinen elementti koostuu tehtäväkohtaisista opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksista. Kolmas elementti on kuntien verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus. Lisäksi valtio jakaa erikseen investointien ja kehittämishankkeiden valtionapuja. Kunnat voivat saada myös harkinnanvaraista valtionosuutta tilapäisten tai poikkeuksellisten vaikeuksien vuoksi.

Valtionosuuksien innovaatiot ovat koskeneet valtionosuustyyppejä ja valtionosuuksien määräytymiskriteerejä. Kun valtionosuudet olivat aiemmin olleet kustannusperusteisia, niiden määräytymisperusteiksi vaihdettiin laskennalliset tekijät 1990-luvun alussa (ks. esim. Oulasvirta 1996). Kuntaliitoksia on edistetty myöntämällä erityisiä kuntaliitosavustuksia, ja kuntayhteistyötä on tuettu harkinnanvaraisella yhteistoiminta-avustuksella. Lisäksi valtion erityisviranomaiset ovat ryhtyneet jakamaan pieniä täsmäavustuksia, joita myönnetään harkinnanvaraisesti anomusten

perusteella. Esimerkiksi Tekes eli teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus myöntää tutkimusrahoitusta kuntien ammattikorkeakoulujen tutkimushankkeisiin ja kuntien innovatiivisten hankintojen valmisteluun ja toteutukseen. Tämän lisäksi Ara eli asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus myöntää kunnille sellaisia avustuksia uusien energiamuotojen käyttöönottoa ja energiakatselmusten tekemistä varten, joita kunnat jakavat sitten eteenpäin jäsenilleen. Palosuojelurahasto rahoittaa puolestaan palokaluston ja -laitoskiinteistöjen investointeja.

Suomen liittyminen Euroopan Unioniin toi kuntien saataville koko joukon uusia rahoitusväyliä, jotka yleensä ovat avustuksia ja tukiaisia. Kyse on monasti projektien rahoituksesta, joissa kunta voi olla hakijana, hallinnoijana tai partnerina. EU jakaa rahoitusta mm. tavoiteohjelmien, rakennerahastojen ja yhteisöaloitteiden puitteissa. EU-rahoituksen turvin kuntiin on syntynyt laaja projektimaailma, mutta osa hanke-rahoituksesta kanavoituu kuntien sijasta niiden tytärganisatioille.

Maksu on asiakkaan maksama korvaus saamastaan erityisestä edusta tai hyödystä (Kulaus 1978, 7). Palvelumaksuilla ei pyritä yksistään kunnan rahoitustarpeen kattamiseen, vaan niiden avulla suoritetaan myös tulonjakoa ja ohjataan kuntalaisten kulutuskäyttäytymistä. Maksutulot voidaan jakaa karkeasti kolmeen ryhmään: julkisoikeudelliset kunnalliset palvelumaksut, vapaaehtoiset kunnalliset palvelumaksut ja myyntitaksat. Julkisoikeudelliset maksut perustuvat lain nimenomaiseen säännöksiin, tai kunnilla on oikeus niiden perimiseen julkisoikeudellisten perusteiden nojalla. Vapaaehtoisia eli yksityisoikeudellisia maksuja periessään kunta on tavallaan yksityisen yrityksen asemassa. Tällöin esimerkiksi mahdollisten riitojen ensimmäisen asteen ratkaisupaikka on yleinen alioikeus. Vapaaehtoisia maksuja käytetään kunnan yleistoi-mialaan kuuluvissa palveluissa, joita ei kuitenkaan pyritä välttämättä erityisen aktiivisesti markkinoimaan. Sen sijaa myyntitaksat ovat käytössä kunnallisen liiketoiminnan palveluissa, joita voidaan myös markkinoida aktiivisemmin. Myyntitaksoiden taso voi ylittää tai alittaa vastaavankaltaisesta markkinahyödykkeestä perittävän hinnan.

Esimerkiksi rakennusvalvonnasta peritään julkisoikeudellista maksua, joka voidaan periä asikalta ulosottoteitse ilman tuomiota tai päätöstä. Myös jätetaksan mukainen jätemaksu on julkisoikeudellinen maksu, jonka määräämisen yleisinä periaatteina ovat jätelain mukaan jätteen laji, laatu, määrä ja noutokerrat. Teknisen sektorin vapaaehtoisia maksuja ovat esimerkiksi venepaikkamaksut ja asuntotonttien varausmaksut. Tekninen toimi kerää myös erilaisia vuokratuloja esimerkiksi maa- ja vesialueista, asunnoista, muista rakennuksista ja tonteista.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kunnallisesta palvelusta perittävä maksu voi ylittää palvelutuotannosta aiheutuneet kustannukset. Myös julkisoikeudellinen maksu voi olla omakustannushintaa korkeampi, vaikka esimerkiksi erityislainsäädäntö rajoittaakin monen peruspalvelun maksimisuuruudeksi omakustannushinnan. Liikelaitosten myyntitaksoiden taso ja kuntien mahdollisuuksia tulouttaa liikelaitosten tulosta muun toiminnan katteeksi ei ole tyhjentävästi säännelty.

Helinin (1991) mukaan maksupoliittisissa keskusteluissa esiintyy usein kaksi väärin ymmärrettyä näkökohtaa. Ensimmäisen mukaan mitä suurempi on maksutulojen osuus, sitä suurempi on kunnan taloudellinen liikkumavara. Toisen mukaan maksupoliittikka on suhteellisen helppo keino lisätä kunnan tuloja. Maksutulojen osuus kokonaisrahoituksesta on kuitenkin merkittävä vain niissä suurissa kaupungeissa,

joissa on laajaa liiketoimintaa, joka puolestaan edellyttää merkittäviä investointeja. Pitemmällä aikavälillä tämä liiketoiminta kattaa lähinnä vain omat kulunsa. Muiden maksutulujen osalta kaikki kunnat ovat samassa asemassa, eli valtio päättää lakisääteisistä maksuista, ja kunta voi tehdä maksupoliittisia päätöksiä vain lain sallimissa rajoissa ja vapaaehtoisten maksujen suhteen. Kunnallisen toiminnan laajempi rahoittaminen maksuilla on vastoin kunnallishallinnon perusideaa. Jos kuntien järjestämät palvelut olisivat täysin tai lähes kokonaan maksullisia, ne voitaisiin tuottaa myös kolmannen sektorin ja yksityisten yritysten toimesta.

Maksupoliittisten pohdintojen yhteydessä teknisen toimen edustajat esittivät usein, että teknisen toimen maksutulot tulisi ohjata nimenomaan yhdyskuntatekniikan palveluiden rahoitukseen. Kunnallisen budjettitalouden yksi periaatteista on kuitenkin yleiskatteisuuden periaate, jonka mukaan tiettyjä tuloja ei voida sitoa budjetissa tiettyjen menojen maksamiseen. Teknisen toimen toimintayksiköille voidaan antaa kuitenkin talousjohtamisen toiminnallista joustoa tekemällä niistä nettobudjetoituja yksiköitä tai sisäisiä liikelaitoksia.

Rahoitustulot koostuvat korkotuloista ja muista rahoitustuloista. Korkotuloja kunnat saavat kassavaroista, rahastojen pääomista ja antolainoista. Muita rahoitustuottoja ovat mm. kurssierot valuuttasaamisista, osinkotulot ja rahoitusjärjestelyjen palkkiot.

Sisäiset erät ovat tekniselle toimelle usein suhteellisen suuri tulonlähde, vaikka niillä ei luodakaan kunnalle oikeita tuloja. Sisäiset erät perustuvat teknisen toimen toisille hallintokunnille ja virastoille toimittamiin palvelusuoritteisiin, ja ne kerätään joko sisäisellä laskutuksella tai vyörytyserillä.

Luotonottoon rahoituksen muotona pitää suhtautua erittäin varauksellisesti. Velkaantuminen johtaa taloudellisen liikkumavaran kapenemiseen ja korkokulujen kasvuun. Ylivelkaantumisesta seuraa lainansaannin tyrehtyminen, maksuvalmiusongelmat ja lopulta kyvyttömyys hoitaa kunnan velvoitteita, kuten palkanmaksua ja lainanlyhennyksiä. Joillakin erityisperusteilla lainanotto on kuitenkin mahdollista ja perusteltua. Pääsääntönä on se, että lainarahoitusta saadaan käyttää vain pääomatalouden hankkeiden rahoittamiseen. Tällöin investointien rahoitusvelvollisuus kaatuu niille sukupolville, jotka saavat hyödyn investoinnista. Jos kaupunki kasvaa nopeasti, sen voi olla hyvin perusteltua rahoittaa tarvittavaa uutta kunnallistekniikkaa lainarahoituksella, koska kunta voi ennakoida verotulojensa kasvavan muuttoliikkeen ansiosta. Lyhytaikaista lainarahoitusta joudutaan käyttämään joskus maksuvalmiuden ylläpitämiseksi, ja pitkäaikaista lainoitusta tarvitaan kiireellisten investointien toteuttamista varten.

Maissa, joissa lainamarkkinat ovat kehittymättömät tai kunnallinen itsehallinto on vaatimatonta, kunnat saavat lainarahoitusta lähinnä vain valtiolta (World Bank 2011). Institutionaalisesti kehittyneissä maissa kunnat voivat lainata rahaa kotimaisilta tai ulkomaisilta rahoitusinstituutioilta.

4.5.2 Uudet ja potentiaaliset rahoitusmuotoinnovaatiot

Tässä luvussa esitetään vaihtoehtoinen tapa jäsentää kuntien tulo- ja rahoitusvaihtoehtoja. Osa seuraavaksi typologisoitavista rahoitusmuodoista on käytössä vain joissakin toisissa maissa, tai ne ovat vasta idea-asteella olevia kehitelmiä. Typologian kaikkiin yksityiskohhtiin ei voida paneutua tässä yhteydessä, minkä vuoksi tarkastelu kohdistetaan tuoreisiin

ajatuksiin ja sellaisiin rahoitusvaihtoehtoihin, joissa on enemmän käyty kansainvälisiä keskusteluja. Rahoitusinnovaatiotypologia pohjautuu Valkaman (2010) esitykseen, joka kuvaa rahoitusmuotoja laajasta näkökulmasta käsin. Valkaman typologia koostuu seuraavista neljästätoista rahoitusinnovaatiokokonaisuudesta, joiden yksityiskohtia on tässä jonkin verran tarkennettu:

1) Kunnallisen verotuksen innovaatiot

Uudet verot: ruuhkaverot, kunnalliset haittaverot, kaavoitusverot, kunnallinen arpa-jaisvero, kunnallinen ajoneuvovero, jne.

Verojen tuoton ohjaaminen kunnille: jätevero, ajoneuvovero, polttoainevero, valmistevero, perintö- ja lahjaverot, jne.

2) Verojen ja maksujen uudet yhdistelmät

Ruuhkamaksut, tietullit, kaupunkiliikennemaksut, kierrätysmaksut, moottoriajoneuvomaksut, kaavoitusarvomaksut, yhdyskuntamaksut, kehittämisaluemaksut, maa-ainesten ottomaksut, jne.

3) Yhteisrahoituksen muodot

Yhteismaksut, palvelusetelit, vaatimukset palvelujen saajan omarahoitusosuudesta, yhteiskäyttötulot, aluerakentamissopimukset, sponsorointi, jälkirahoitusmallit, valtion osallistuminen kuntien infrastruktuurihankkeisiin, toimitilojen toteutus kuntien ja yritysten yhteistyönä, jne.

4) Riskirahoituksen innovaatiot

Yhden kunnan oma vakuutusyhtiö, koko kuntasektorin omistama vakuutusyhtiö, kuntien keskinäinen vahinkopooli, rahastoinnin ja vakuuttamisen yhdistäminen jne.

5) Julkisten investointien yksityisrahoitus

PPP / PFI, toimitilupamallit, jne.

6) Lainanottoinnovaatiot

Uudet lainatyypit: a) tiettyyn kohteeseen kohdenneet lainaohjelmat ja b) tiettyjen tulojen kertymiseen sidotut takaisinmaksuehdot.

7) Yksityistämistulot

Omaisuuksien myyminen, omaisuuden myyminen ja sen takaisin vuokraaminen, julkisten investointikohteiden yhtiöittäminen, yhteisyritysten perustaminen, jne.

8) Arvopaperistaminen

Lainasaatavien tekeminen markkinakelpoisiksi arvopapereiksi, kunnan yhtiö listamine pörssiin, jne.

9) Yksityisen sektorin investointien tukeminen kunnan omien investointien sijasta

Etukäteen annettavat ostositoumukset, lainoitus, takuut, siemenrahoitus, jne.

10) Kuntasektorin omat rahoitusinstituutiot

Kuntarahoitus Oy, Kuntien eläkevakuutus, Kuntien takauskeskus, Kuntien vahinkovakuutus, jne.

11) Kaupunkikonsernin sisäinen rahoitus

Kaupunkikonsernin sisäinen pankki, kaupunkipalvelujen tarjoaminen konsernin tytäryhteisöille, konsernin yhteishankinnat, jne.

12) Tekniset tilainnovaatiot

Siirrettävät, tilapäiset ja muunneltavat rakennukset, automaatiikalla ja etäkäytöllä ohjattavat ja valvottavat kiinteistö- ja infrastruktuurijärjestelmät, jne.

13) Verojen vienti

Ympäristönsuojelun laiminlyönti, ulkomaalaisten ja turistien verottaminen esimerkiksi hotelliyöpymisistä kannettavalla liikevaihtoverolla, jne.

14) Muut kuntasektorin rahoitusinnovaatiot

Sosiaalinen luototus, julkisten uhkapelien voittovarot, sosiaaliturvatilit, palvelupankit, menettämisseuraamukset, päästöoikeudet, yksityiset vakuutukset, kunnalliset sakotusjärjestelmät, jne.

Uuden veron käyttöönottoaminen on yleensä monivuotinen prosessi, johon kuuluu viranomaisselvitysten lisäksi yleensä myös poliittisten ryhmien välisiä kompromisseja ja toisinaan myös laajempaa kansalaiskeskustelua. Uuden veron käyttöönottoaminen on myös vaikeampaa kuin olemassa olevan veron tuoton jakaminen uudelleen veronsaajien kesken, vaikka verosaajien osuuksia koskevien muutosten aikaansaaminen on sekín varsin harvinaista. Verotuksen innovaatiot ovat kunnallisen päätöksenteon ulottumattomissa, sillä verosta pitää aina säätää lailla.

Ajankohtainen esimerkki veron tuoton jakamista koskevista keskusteluista on jätevero. Kuntasektori vaati jäteveron tuoton siirtämistä valtiolta kunnille. Kun jätevero uudistettiin ympäristöveroksi, valtio ei tähän verotuoton siirtämiseen suostunut. Sen sijaan kilpailuneutraliteettinäkökohtien perusteella ympäristövero ulotettiin myös yksityisille kaatopaikoille, ja tällä tavoin uudistus lisäsi yksityisen ja kunnallisen sektorin yhdenvertaista kohtelua.

Yhdysvaltalaisen tutkimuksen mukaan veroinnovaation omaksuminen on sitä todennäköisempää, mitä enemmän aikaa on jäljellä seuraaviin vaaleihin. Veroinnovaatioiden omaksumiseen vaikuttaa myös se, miten pahassa kriisissä julkinen talous on. Kolmanneksi veroinnovaatiota selittää naapurikunnan tai -valtion verolinjaukset, jotka toimivat ikään kuin kannustavina esimerkkeinä. (Berry & Berry 1992.)

Toisinaan veroa on vaikea erottaa julkisoikeudellisesta maksusta ja päinvastoin. Uudet maksurahoituksen innovaatiot ovat omiaan hämärtämään tätä rajaa entisestään. Kuvaava esimerkki on ruuhkavero, jota usein kutsutaan myös ruuhkamaksuksi. Tietullit ja vastaavat erityiset veroluonteiset maksut eivät ole kuntien taloushistoriassa uusia tulomuotoja, sillä niitä alettiin soveltaa jo keskiajalla. Viime vuosikymmeninä ne ovat korvautuneet uudenaikaisemmilla kaupunkitietöstön maksujärjestelmillä. Esimerkiksi

Lontoossa ja Bergenissä on käytössä automaattiset ruuhkamaksujärjestelmät. Aarnos ja Rainio (2008) ovat esittäneet erityisen kaupunkiliikennemaksun käyttööntoimista myös pääkaupunkiseudulla. Se olisi henkilöautoilta perittävä ajoneuvo kohtainen kaupunkiliikennemaksu, joka toimisi samalla joukkoliikenteen seutulippuna. Jos auton omistaja ei käytä autoaan, hän voisi maksamaansa kaupunkiliikennemaksua vastaan matkustaa joukkoliikennevälineillä.

Siitonen (2000, 231) on esittänyt joidenkin verojen alentamista vastaavan suuruisen yhdyskuntamaksun käyttööntoimiseksi, joka koostuisi kolmesta erillismaksusta. Kiinteistöjen yhdyskuntamaksu perittäisiin kiinteistöjen arvon, kerrosalan tai rakennusoikeuden perusteella. Ajoneuvojen yhdyskuntamaksu olisi valtiolta saatava maksu, jonka valtio rahoittaisi ajoneuvoveron tuotosta. Johtoverkon yhdyskuntamaksu perittäisiin sellaiselta liiketoiminnalta, joka hyödyntää kunnallista katuverkkoa, kuten esimerkiksi energiahuolto-, vesihuolto- ja teleoperaattorit.

Yhteisrahoituksen ideaa ja periaatteita ei ole aiemmin paljoa tutkittu, eikä yhteisrahoitusta ole käsitteellistetty vielä huolellisesti. Yksikertaisimmillaan yhteisrahoitus viittaa kunnan ja asiakkaan yhteiseen rahoitukseen, mutta yhteisrahoitusta voidaan kehittää muidenkin sidosryhmien kanssa. Asiaksmaksu on yksikertaisin ja tunnetuin yhteisrahoituksen muoto. Esimerkki kolmikantaisesta yhteisrahoituksesta on vaikkapa julkinen työllisyyskoulutus, jossa kunta tarjoaa koulutuspaikan, jonka kustannukset jaetaan kunnan, opiskelijan ja opiskelijan tulevan työnantajan kesken. Myös palvelusetelirahoitusta voidaan pitää yhteisrahoituksen muotona. Palvelusetelirahoitus ei tuota uutta tulovirtaa kunnan kassatalouteen, mutta sen avulla voidaan ohjata asiakkaita yksityisille palveluntuottajille. Tällöin asiakas voi saada palvelun nopeammin, mutta hän voi joutua maksamaan myös korkeampaa omavastuuosuutta kuin kunnallisessa palvelussa. Esimerkkejä valtion ja kuntien sekä jopa Euroopan Unionin yhteisrahoituksesta ovat merkittävät infrastruktuurihankkeet. Nämä ovat hyvin tapauskohtaisia ja korkean tason poliittista hyväksyntää edellyttäviä järjestelyjä, mutta aktiiviset kaupungit voivat saada aikaiseksi tällaisia rahoituspaketteja esimerkiksi satama-, metro- ja pikaraitiotieinvestointeihin. Kuntien keskinäisiä yhteistuotannon ja -rahoittamisen mahdollisuuksia ei ole selvitetty teknisissä palveluissa niin paljon kuin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa, joissa sovelletaan laajasti esimerkiksi kuntayhtymiä ja isäntäkuntamalleja. Joissain tapauksissa esimerkiksi kuntien keskinäisillä kaukolämpö- ja vesilaitosten ulkoistustoimilla on voitu nostaa järjestelmien käyttöasteita ja jakaa investointikustannuksia. Joillakin kaupunkiseuduilla on kehitelty myös kuntien välisiä palvelujen yhteiskäyttäjärjestelmiä (Valkama 2006). Tällöin sellainen kunta, jonka palvelulaitoksissa on ylimääräistä kapasiteettia, jakaa sitä sellaisten naapurikuntien käyttöön, joilla itsellään on kapasiteettiongelmia. Tällöin esimerkiksi koulu- ja päivähoitokapasiteettia tarjoava kunta saa periä korvauksen palvelulaitostensa yhteiskäytöstä toiselta kunnalta, joka puolestaan voi välttyä toimitilainvestoinnin tekemiseltä.

Myös yhdistykset, säätiöt ja kolmannen sektorin toimijat voisivat jossain tapauksissa ikään kuin toimia osarahoittajina joissakin pienimuotoisissa hankkeissa tai ylläpitotoiminnoissa. Yhdyskuntalähtöisen rahoituksen ja resursoinnin aktivoimisessa maanomistajat, rakennusliikkeet ja rahoituslaitokset nousevat kuitenkin keskeiseen asemaan (ks. tarkemmin Suomen Kuntaliitto 2008). Kaupungit ovat jonkin verran rahoittaneet kaavoituksen ja kunnallistekniikan rakentamisen kustannuksia ja yleisten

alueiden hankintoja esimerkiksi kaavoitussopimuksilla, mutta siitä ei ole olemassa kattavaa eikä ajantasaista tietoa, missä määrin eri kaavoitussopimuksissa sovitut korvaukset ovat linjassa keskenään, ja kuinka suuren osuuden ne kattavat toteutuneista kustannuksista. Teknisen sektorin pitäisi kartoittaa laajemmin yhteisrahoituksen ideoita hyödyntäviä ratkaisuja yhdessä alan yritysten ja rahoituslaitosten kanssa. Erityisalueita ja varsinkin toimitiloja voisi olla mahdollista tuottaa kuntien ja yritysten yhteisprojekteina, jolloin niiden rakentamis- ja ylläpitokustannuksia voitaisiin jakaa projektin osapuolten kesken.

Riskirahoitus tarkoittaa vahinkojen ja tuhojen aiheuttamien menetysten rahoitusta. Kun suuret kaupungit hoitavat riskirahoituksensa yleensä harjoittamalla rahastointia, pienen kunnat turvautuvat vahinkovakuutuksiin. Keskisuuret kaupungit voivat käyttää yhtä aikaa rahastointia ja vakuutuksia. Kun Ruotsissa kuntien vakuutusmarkkinat romahtivat ja vakuutusyhtiöt kieltäytyivät tarjoamasta kunnille uusia vahinkovakuutuksia, ruotsalaiset kunnat innovoivat alueellisesti omistetut ja kuntien keskinäiset vahinkovakuutusyhtiöt. Tukholman ja Göteborgin kaupungeilla on myös aivan omat vakuutusyhtiöt, jotka myöntävät vakuutuksia ja tuottavat muita riskienhallinnan palveluja. (Hood, Stein & Valkama 2010.)

Investointien julkisen lainarahoituksen globaaliksi haastajaksi on noussut yksityisrahoitus, jota kutsutaan joissain yhteydessä myös kumppanuusrahoitukseksi tai elinkaarirahoitukseksi. Englannin kielessä käytetään lyhenteitä ja termejä PPP (Public Private Partnership) ja PFI (Private Finance Initiative tai Private Funding Initiative). Yksityisrahoitushankkeissa palveluntuottaja sitoutuu rakentamisen ohella järjestämään rahoituksen ja tuottamaan erikseen sovittavia palveluja, jotka käsittävät ainakin suunnittelu-, rakentamis- ja kiinteistöpalvelut. Hankkeissa tarjoajia ovat rakennusliikkeiden ja rahoituslaitosten konsortiot, ja kohteen toteutusta ja operointia varten perustetaan projektiyhtiö.

Kunnallisten hankkeiden yksityisrahoituksella on pitkä historia Ranskassa. Ranskassa on ollut erittäin pieni kuntakoko, minkä vuoksi yksittäisten kuntien kapasiteetti ei ole riittänyt suurempien investointien toteutukseen. Pienet kunnat ovat turvautuneet yksityisiin yhtiöihin, jotka ovat sekä rahoittaneet että operoineet julkisia laitoksia. Tämä on osaltaan selitys sille, miksi Ranskassa on poikkeuksellisen vahva yksityinen infrastruktuurialan elinkeinosektori. (Ks. esim. Laapio et al. 2001.) Yksityisrahoitusmallien globaali yleistymisen käynnistyi kuitenkin Iso-Britanniasta 1990-luvun alussa, kun maan konservatiivinen hallitus päätti lisätä julkisia investointeja ja luoda samalla edellytyksiä julkisen ja yksityisen sektorin uusille yhteistyömuodoille. Vaikka työväenpuolue oli hallitusvastuussa vuosina 1997–2010, senkin valta-aikana yksityisrahoitusta käytettiin monissa kunnissa varsinkin uusien koulujen ja sairaaloiden rakentamiseen. Konventionaalisten yksityisrahoitushankkeiden rinnalle ryhdyttiin kuitenkin kehittämään myös sellaisia toteutusmuotoja, joissa yksityisten yhtiöiden voittoja rajoitettiin tietyllä tasolla. Brittiläiset kunnat ovat ryhtyneet perustamaan tai organisoimaan myös sellaisia investointikohteita operoivia projektiyhtiöitä, jotka ovat yhteisyrityksiä yksityisen sektorin kanssa tai jotka ohjaavat osan voitoistaan yleishyödyllisiin tarkoituksiin. (Asenova et al. 2010.)

Suomessa kaikki kuntasektorilla käynnistyneet yksityisrahoituksen hankkeet ovat suhteellisen uusia, eikä yhdestäkään hankkeesta ole vielä kokemuksia, jotka kattaisivat

sopimuksen koko elinkaaren. Suomen valtion ensimmäinen yksityisesti rahoitettu moottoritiehanke käynnistettiin vuonna 1997. Sillä rakennettiin Järvenpään ja Lahden välinen moottoritie, jonka operointiyhtiöksi perustettiin Nelostie Oy. Yhtiön operointivelvoite päättyy vuoden 2012 aikana. Sopimuksen päättymisen myötä moottoritie siirtyy valtion omistukseen, minkä jälkeen voitaisiin laatia kokonaisarvio yksityisrahoitusmallin toimivuudesta koko sopimuskauden ajalta.

Yksityisrahoitushankkeiden eri toteutusmuotoja ja jaotteluperusteita on olemassa useita. Ne voidaan kuitenkin yrittää jakaa karkeasti kolmeen ryhmään. BOT-malleissa investointikohteen omistus siirtyy kunnalle sopimusajan päättyessä, mutta BOO-malleissa kohteen omistus jää projektiyhtiölle. Näissä malleissa kunta maksaa investointipalvelusta käytön perusteella, mutta leasing-mallissa vuosi- tai kuukausikorvaus on kiinteä.

Taulukko 4.5. Yksityisrahoitusmallien vertailu. (Valkama, Marja-aho & Siitonen 2004, 70; Kankainen, Lindholm & Roberts 2000a & 2000b; Laapio et al. 2001.)

BOT-mallit (build-operate-transfer)	BOO-mallit (build-operate-own)	Leasing-mallit
Projektiyhtiö investoi	Projektiyhtiö investoi	Rahoittaja yksityinen tai julkinen osapuoli
Omistus siirtyy sopimuskauden jälkeen julkiselle osapuolelle	Omistus säilyy projektiyhtiöllä	Omistajana voi olla projektiyhtiö tai julkinen osapuoli
Maksut perustuvat tarjottaviin palveluihin ja niiden laatuun sekä käyttömääriin	Maksut perustuvat tarjottaviin palveluihin ja niiden laatuun sekä käyttömääriin	Maksut ovat kiinteitä leasing- tai vuokratkorvauksia
Sopimuskausi 10–30 vuotta	Sopimuskausi vaihtelee, mutta yleensä pitkä	Sopimuskausi 5–25 vuotta
Ylläpitäjä projektiyhtiö	Ylläpitäjä projektiyhtiö	Ylläpitäjä projektiyhtiö tai julkinen osapuoli

Yksityisrahoituksen malleissa infrastruktuuri- tai tilapalvelun käynnistämiskustannukset ovat kunnalle edulliset, eikä kunnan välttämättä tarvitse ryhtyä kohteen omistajaksi. Yksityisrahoitushankkeen toteutukseen tulee mukaan useita osapuolia, jotka kaikki tuovat mukanaan oman osaamisensa. Mallien ongelmia ovat yksityisen rahoituksen korkea hinta, tilaajan työläämpi kilpailutusvaihe ja potentiaalisten yksityisrahoitushankkeita tarjoavien yritysten vähäinen lukumäärä. Huolta herättävät myös pitkät sopimusajat. Operaattorin vaihtaminen ja uuden kilpailutuksen järjestäminen ei välttämättä ole mahdollista. Vuosikymmenten aikana kunnalle voi tulla myös tarve vaihtaa kohteen käyttötarkoitusta. (Valkama, Marja-aho & Siitonen 2004, 74.)

Uusia kuntien lainamuotoja on löydettävissä Yhdysvalloista, jossa kunnat lainaavat rahaa joihinkin tiettyihin investointikohteisiin tai sitovat lainanmaksun jostakin tietystä kohteesta saatavaan tuottoon. Perusteluksi esitetään, että tällä tavalla lainoittajat pääsevät demokraattisesti vaikuttamaan rahoituksensa käyttökohteisiin. Suomessa tällaiset lainamuodot ovat vasta kokeiluasteella. Periaatteessa kunnilla on kuitenkin

valittavanaan kolme perustapaa investointien rahoitukseen: 1) investoinnin tekeminen perinteisellä kuntalainoituksella ja suoralla budjettirahoituksella, 2) lainoituksen hankinta ja takaisinmaksun kytkeminen nimettyyn kohteeseen ja 3) investoinnin hankkiminen yksityisrahoitusmallilla. Keskimäinen vaihtoehto tulee kysymykseen lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa kyseessä on tuloa tuottava investointi.

Yksityistäminen on vaikea ja vähälle huomiolle jäänyt poliittinen kysymys, eikä erilaisten yksityistämisvaihtoehtojen edullisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ole kattavasti tutkittu. Massiivinen kuntarakenteen uudistuminen on näyttänyt sen suuntaisia merkkejä, jotka kertovat kooltaan kasvaneiden kuntien pyrkimyksistä palveluverkoston tiivistämiseen. Tällöin kunnat luopuvat osasta toimipaikoistaan tavalla tai toisella, minkä tuloksena kunnallisia kiinteistöjä myydään yksityiseen omistukseen. Kunnallisen omaisuuden myymiseen liittyy kuitenkin monia näkökohtia, jotka alkavat oikeudenmukaisuuskysymyksistä ja päättyvät palvelumarkkinoiden kehittämiskysymyksiin.

Arvopaperistamisoperaatiot ovat kertaluoteisia rahoituksenhankintakeinoja, ja arvopaperistamisen mahdollisuudet ovat varsin rajalliset kunnallistaloudessa. Kunnat ovat kuitenkin tehneet joitakin arvopaperistamisoperaatioita. Esimerkiksi Turun kaupunki arvopaperisti asuntolainasaatavansa ja myi ne kansainvälisille sijoittajille. Tulevaisuudessa esimerkiksi kunnallisten kiinteistöjen ja infrastruktuurin arvopaperistaminen voi nousta keskustelukysymykseksi.

Joissain tapauksissa kunta voi välttää omien investointiensa tekemisen, jos se saa yksityiset tahot ottamaan investointivastuuta. Tämä koskee lähinnä ehkä joitakin palvelutiloja ja -kiinteistöjä erityistapauksissa, kuten vaikkapa kulttuuri-, nuoriso- ja urheilutiloja. Jotkut kunnat ovat menetelleet myös sillä tavalla, että ne ovat saattaneet siirtää joitakin omia mutta ikääntyneitä kiinteistöjään esimerkiksi kylä- ja kotiseutuyhdistyksille. Tällöin järjestöille siirtyy ylläpitovastuu ja korjausvelvoitteet, mutta kunta saattaa silti jatkaa toimintaansa tiloissa vuokralaisena. Lisäksi kunta voi myöntää kolmannen sektorin toimijoille avustuksia, joiden turvin järjestöt voivat kunnostaa tiloja ja pitää niitä yleisessä käytössä.

Kuntarahoitus Oy:n perustaminen reilut parikymmentä vuotta sitten on ollut merkittävä kunnallistalouden rahoitusinstitutionaalinen innovaatio. 1990-luvun lopulla perustettu Kuntien takauskeskus on ollut toinen mutta vähemmän näkyvä instituutioinnovaatio. Kuntarahoitus Oy yhdessä Kuntien takauskeskuksen kanssa ovat luoneet vakautta kuntien luotonhankintaan ja tyydyttäneet ulkomaalaisten sijoittajien tietotarpeita. Instituutionnoveaatioiden synnyttäminen on hidasta ja vaatii luovaa ajattelua, tietoja kansainvälisistä käytännöistä ja korkean tason poliittista tukea. Alueellisten riskisijoitusrahastojen syntyminen kuntien ja yksityisten rahoittajien yhteisinä ponnistuksina on puolestaan esimerkki siitä, miten kunnallinen elinkeinopolitiikka on saanut uusia institutionaalisia muotoja.

Kaupungit ohjaavat kaupunkikonsernin organisaatioita konserniohjeilla ja ohjeistamalla kokousedustajia. Kaupungit voivat velvoittaa konserniorganisaatioita myös kaupungin omien palvelujen käyttöön, jolloin tekninen toimi voi saada tätä kautta uusia asiakkaita ja maksutiloja. Myös kaupunkikonsernin yhteishankinnat voivat poikia säästöjä virastoille ja tytärorganisaatioille.

Myös kaupunkirakenteen, infrastruktuurin ja toimitilojen innovaatioissa piilee potentiaalia kaupunkitalouden tehostamiseen ja rahoituksellisen liikkumavaran

tukemiseen. Kaupunkirakenteen tiivistäminen myöntämällä lisärakennusoikeuksia maksua vastaan on yksi selvittämisen arvoinen kysymys. Kaupunki-infrastruktuurin ja informaatioteknologian yhdistäminen on tulevaisuuden haaste, joka tarjoaa mahdollisuuksia mm. korjaustarpeiden parempaan suunnitteluun ja kulutusprosessien tehokkaampaan ohjaukseen. Kunnallisten toimitilojen käytön tehokkuuden kartoittaminen ja optimointi paljastaa vajaan käytetyt tilat, joista voidaan mahdollisesti luopua vuokraamisen, yhtiöittämisen tai myymisen keinoin. Uusien toimitilojen suunnittelun tulisi perustua sellaisten monikäyttöisten tilojen tuottamiseen, joiden käyttötarkoitusta voidaan vaihdella kiinteistön elinkaaren aikana (vrt. Valkama, Marjaaho & Siitonen 2004).

Ns. verovienti-innovaatiot ovat vieraita pohjoismaiselle hallintokulttuurille. Joissakin maissa verojärjestelmät sisältävät paikallisia erityisverotuksen järjestelmiä, jotka osallistavat maassa tilapäisesti oleskelevat ulkomaalaiset kuntapalvelujen rahoitukseen. Edellä mainittu hotellivero on esimerkki verovienti-innovaatiosta. Kehitysmaissa ja kehittyvissä maissa monet ongelmat johtavat riittämättömään verotulokertymään, minkä seurauksena ympäristönsuojeluinvestointeja laiminlyödään. Tämä pakottaa vauraammat naapurimaat osallistumaan rahoitukseen, kun saastuttavia laitoksia korjataan tai korvataan uusilla.

Kunnallistalouteen voidaan kehittää myös kokonaan uusia tai aiemmin tuntemattomia tulojen hankinnan muotoja. Painoarvoltaan isot innovaatiot eivät kuitenkaan kuulu kunnallisen itsehallinnon piiriin, vaan niiden toteuttamiseen tarvitaan laajempaa yhteiskuntasopimusta. Tällaisia rahoitusmuotoja voivat olla vaikkapa vanhuspalveluvakuutukset ja sosiaaliturvatilit sekä kunnalliset sakotusjärjestelmät liitettynä järjestysääntöjen ja rakennusjärjestyksen valvontaan.

4.6 Päätelmät ja yhteenveto

Julkisen talouden rahoitusinnovaatiot ovat hyvin keskeisiä yhteiskuntapolitiikan ja julkishallinnon innovaatioita, sillä ne tukevat koko palvelujärjestelmän toimintaedellytyksiä muuttuvissa oloissa ja voivat lisätä taloudellista tehokkuutta kaikilla palvelusektoreilla. Konventionaaliset kunnallistalouden rahoitusinnovaatiot – erityisesti kunnallis- ja kiinteistöverot, valtionosuudet ja julkisoikeudelliset maksut – suunnitellaan ja räätälöidään pohjoismaisen hyvinvointipolitiikan nojalla, jolloin rahoitusfunktiot hoidetaan etäällä palvelufunktiosta. Lainsäätäjät suhtautuvat rahoitusinnovaatioihin erittäin harkitsevasti, mikä on ymmärrettävää siinä mielessä, että julkisen talouden rahoitusratkaisut vaikuttavat yhteiskuntatalouden tehokkuuteen, kasvuedellytyksiin ja tulonjakoon kansalaisten ja alueiden kesken. Tämän vuoksi rahoitusinnovaatioiden valmistelu on pitkäaikaista ja poliittisten kompromissien välttämättömyys tekee kunnallistalouden innovaatioista inkrementaalisia. Osa uusimmista rahoitusinnovaatioista, kuten esimerkiksi yksityisrahoitus, arvopaperistaminen ja liiketoimintatulot, ovat kuitenkin yhteydessä vaihtoehtoihin palveluntuotantojärjestelmiin ja niiden soveltamisedellytykset riippuvat siitä, miten palveluja organisoidaan, millaisia palvelumonopoleja pidetään yllä, miten omistajuusrakenteita monipuolistetaan, miten kuntien toimialaa tulkitaan liiketoiminnan näkökulmasta ja miten julkisia palveluja integroidaan yksityisiin palveluihin. Markkinaehtoisempien tai radikaalien rahoitus-

innovaatioiden laajempi käyttö edellyttäisi rahoitusfunktioiden hoidon pitemmälle menevää desentralisointia kunta- ja hallintokuntatasoille. Tällöin keskitettyjen tulonjakomekanismien määrä supistuisi, mutta sidosryhmien vaikutusvalta voisi kasvaa, ja tulonlähteet voisivat monipuolistua jopa hankekohtaisesti. (Gianakis & McCue 1997; Chapman 2008; Valkama et al. 2010.)

Rahoitusala on ehkä kaikkein globalisoitunein palveluala. Rahoitustoimialalla ja -palveluissa on tehty merkittäviä innovaatioita, jotka ovat kehittäneet maksujärjestelmiä, pääomahuoltoa ja riskien hallintaa. Rahoitusalan tuotekehitystä on myös moitittu siitä, että jotkut uudet rahoitusinstrumentit ovat olleet vaikeaselkoisia. Samassa yhteydessä myös rahoitusmarkkinoiden valvontaa on kritisoitu liian löysäksi. Kunnallispoliittinen päätöksenteko on varsin etäällä tästä maailmasta, mutta kuntien rahoitusjohto joutuu yhä enemmän oppimaan ja selvittämään, mitä mahdollisuuksia ja uhkia kehittyvät rahoitusmarkkinat merkitsevät kuntien laina- ja sijoituspolitiikalle. Vuonna 2007 Yhdysvalloista alkanut finanssikiiri supisti lainarahan ja yksityisrahoituksen tarjontaa kuntien investointeihin. Jotkut eurooppalaiset paikallisviranomaiset menettivät myös sijoituksiaan joidenkin rahoituslaitosten maksukyvyttömyyden vuoksi (Local Authority Investments 2009). Euroopan julkisen talouden rahoituskriisin vaikutukset ovat tuntuneet taantuvana talouskehityksenä ja valtioiden vastuiden kasvuna, minkä myötä valtioneuvoston vakautustoimet heikentävät myös kuntien toiminnan rahoituspohjaa. Monet tahot ovat katsooneet, että finanssikiiri lähti liikkeelle yksityisen rahoitussektorin liian innovatiivisesta kehityksestä rahoitustoimialalla. Euroopan julkinen talous olisi kuitenkin kestänyt tätä kriisiä paljon paremmin, jos se ei olisi kerryttänyt rakenteellisia alijäämiä useiden vuosikymmenien ajan (Bailey 2004). Uusiin rahoitusinstrumentteihin, kuten pääomalainoihin, koronvaihtosopimuksiin tai termiinikaappoihin, on syytä kuitenkin suhtautua viileästi ja niitä on arvioitava tarkasti, sillä harkiten ja oikeasti käytettyinä niiden avulla voidaan hallita paremmin myös kuntakonsernin rahatoimiriskejä.

Nykyisissä kunnallistalouden institutionaalisessa ympäristössä kuntien teknisen toimen rahoituspoliittinen liikkumavara on kapea. Mikäli tekninen toimi haluaa vaihtaa klassiseen kuntatalouden rahoitukseen, kuten vero- ja valtionosuuspolitiikkaan, sen täytyy toimia yhteistyössä koko kuntasektorin kanssa valtiovoimien valmistelijoiden ja lainsäätäjien suuntaan. Tekninen sektori voi omilla toimillaan olla aktiivinen kuitenkin esimerkiksi maksupolitiikassa ja yhteisrahoitusmallien kehittämisessä. Teknisen toimen taloushallinnossa tulisi pitää huolta siitä, että maksuja ja taksoja päivitetään systemaattisesti. Kustannuslaskennan avulla tulisi varmistua siitä, että kaikki kustannukset kohdistetaan ao. palveluille omakustannusarvojen selvittämiseksi. Aika ajoin teknisen sektorin luottamushenkilöelinten tulisi harkita huolellisesti ilmaishyödykkeiden tai vain nimellisesti hinnoiteltujen palvelusuoritteiden perusteet siten, että niitä tarkastellaan erikseen sisäisen ja ulkoisen palvelujen käytön näkökulmasta. Palvelumaksujen korottaminen tai vaikkapa tontinvuokrien korottaminen ovat kuitenkin hyvin herkkiä kysymyksiä, minkä vuoksi näiden asioiden valmistelussa kaivataan mitä todennäköisimmin pitempää dialogia kunnan ylimpien päättäjien, poliittisten ryhmien, asukas-yhdistysten ja jopa yritysjärjestöjen kanssa. Yhteisrahoituksen mallien jäsentäminen ja kehittäminen vaatii enemmän ponnistelua kuin maksupoliittiset tarkistukset, koska valmiita käytännön ratkaisuja on olemassa suhteellisen niukalti tai ne ovat hajallaan.

Alueiden yhteishankinnat, investointikohteiden yhtioittäminen, palvelulaitosten yhteiskäyttöjärjestelmät, yhteisten toimitilojen suunnittelu ja ylläpito sekä yhteisyrietykset vaativat todennäköisesti myös kunta- ja tapauskohtaista räätälöintiä, ja niiden arvioinnissa pitää kiinnittää huomiota rahoitushyötyjen ohella saavutettavissa oleviin toiminnallisiin etuihin ja varsinkin kustannussäästöihin.

Teknisen toimen näkökulmasta on olemassa merkittävä tilaus rahoitusinnovaatioiden vertailututkimukselle. Teknisen sektorin päättäjät tarvitsevat kokemustietoja, miten muissa maissa sovelletaan erilaisia kuntarahoituksen muotoja. Yleisemmät tietotarpeet kohdistuvat erityisesti verojen ja maksujen suhteeseen, maksutyyppeihin ja maksutasojen määrittämiseen sekä maksurahoituksen vaikutuksiin kulutuksen ohjaamisessa. Tulevaisuuden ratkaisuja varten yksityisrahoitusmalleista saadut arvioinnit ja seurantatiedot olisivat arvokkaita. Myös yhteisrahoitusjärjestelmät ovat kiinnostavia, mutta niiden osalta tarvitaan kahdenlaista tutkimusta. Kokemus- ja vertailutiedon ohella tarvitaan myös käsitteellistä ja konstruktiivista tutkimusta, joka ideoi ja jäsentää potentiaalisia yhteisrahoituksen malleja. Teknisen toimen kustannuslaskentajärjestelmät saattavat olla paremmat kuin monessa muussa hallintokunnassa, mutta laskentatoimen tutkimuksen tulisi edetä syvemmälle palvelukäsitteiden erittelyssä ja vaihtoehtoisten kustannusten kohdistamismenetelmien vertailussa. Kustannuslaskennan ja oikeustaloustieteen tutkimusta tarvittaisiin, jotta voitaisiin verrata julkisen talouden omakustannuseriaa liikealouteen ja arvioida sen soveltuvuutta kunnallisen hinnoittelun perusteeksi muuttuvilla palvelumarkkinoilla.

Lähteet

- Aarnos, K. & Rainio, A. (2008): *Kaupunkiliikennemaksu – vaihtoehto ruuhkille*. Helsinki: Vihreä sivistysliitto.
- Altshuler, A. A., & Zegans, M. D. (1997): *Innovation and the Public Management: Notes from the State House and City Hall*. Teoksessa Altshuler, A. A., & Behn, R. D. (toim.), *Innovation in American Government. Challenges, Opportunities, and Dilemmas*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 68–80.
- Anderson, N., Bailey, S. J. & Pautz, H. (2010): “Local Government Funding Agencies: Lessons from Success and Failure”. Teoksessa Bailey, S. J., Valkama, P. & Anttiroiko, A-V. (toim.), *Innovations in Financing Public Services. Country Case Studies*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 114–134.
- Anttiroiko, A-V. & Leponiemi, U. (2011): *Kuntainfraan lisää resursseja innovaatioiden avulla*. *Kuntatekniikka* 4/2011, 50–51.
- Asenova, D., Beck, M. & Bailey, S. J. (2010): *Beyond PFI: Procurement of Public Sector Infrastructure and the Evolving Plurality of Methods in the UK*. Teoksessa Bailey, Stephen J., Valkama, Pekka & Anttiroiko, Ari-Veikko (toim.) *Innovations in Financing Public Services. Country Case Studies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 14–37.
- Bailey, S. J. (2004): *Strategic Public Finance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bannock, G. & Manser, W. (1999): *International dictionary of finance*. London: Profile Books.

- Berry, F. S. & Berry, W. D. (1992) Tax Innovation in States: Capitalizing on Political Opportunity. *American Journal of Political Science*, 36(3), 715–742.
- Budworth, D. W. (1996): *Finance and Innovation*. London: International Thomson Business Press.
- Böckerman, P. (2005): Schumpeterilainen “luova tuho” kapitalismin instituutiona. Teoksessa Vihanto, Martti (toim.), *Instituutiotaloustieteen nykyisiä suuntia*. Turku: Turun korkeakoulujen yhteiskunnallis-taloudellinen yhdistys, 45–50.
- Chapman, J. I. (2008): Fiscalization of Land Use. The Increasing Role of Innovative Revenue Raising Instruments to Finance Public Infrastructure. *Public Works Management & Policy*. Vol 12(4), 551–567.
- Conceição, P. (2006): Accommodating New Actors and New Purposes in International Cooperation. Teoksessa Kaul, I. & Conceição, P. (toim.) *The New Public Finance. Responding to Global Challenges*. Oxford University Press: New York, 269–280.
- Gianakis, G. A. & McCue, C. P. (1997): Administrative Innovation Among Ohio Local Government Finance Officers. *American Review of Public Administration*, 27(3), 270–286.
- Helin, H. (1991): Maksut kunnallistaloudessa: kartoitus maksupolitiikan mahdollisuuksista liikumavaran lisäämiseksi. Lahden rahatoimiston julkaisusarja 8. Lahti: Lahden rahatoimisto.
- Hood, J., Stein, B. & Valkama, P. (2010): Innovations in Local Government Risk Financing: Lessons from the UK and Nordic Experiences. Teoksessa: Bailey, S. J., Valkama, P. and Antti-roiko, A-V. (toim.) *Innovations in Financing Public Services. Country Case Studies*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 135–159.
- Kankainen, J., Lindholm, M. & Roberts, T. (2000a): Yksityisrahoitusprojektin arviointi. Kehitys & tuottavuus -sarja. Helsinki: Rakennusteollisuuden keskusliitto.
- Kankainen, J., Lindholm, M. & Roberts, T. (2000b): Yksityisrahoitusmallilla toteutettavien investointien projektiarvot ja rahoituslähteet. Kehitys & tuottavuus -sarja. Helsinki: Rakennusteollisuuden keskusliitto.
- Kulaus (Kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta) (1978): Kuntien maksupolitiikka. Julkaisu n:3/77. Helsinki 1978.
- Laapio, S., Liivala, R., Morange, H., Taipale, P., Valkama, P. & Åhlgren, H. (2001): Käyttö-oikeussopimukset kuntien teknisessä palvelutuotannossa. Tekpa-kehittämisyhteisön julkaisu nro 47. Helsinki: Efektia.
- Loikkanen, H. A. (2009): Kuntien verot ja maksut YK:n ohjeiden mukaisiksi? Teoksessa: Alaja, Antti (toim.), *Oikeudenmukainen verotus – mistä rahat yhteiseen hyvinvointiin?* Jyväskylä, Gummerus.
- Local Authority Investments (2009): House of Commons. Communities and Local Government. Seventh Report of Session 2008–09. London: The Stationery Office Limited.
- Logan, J. R. & Molotch, H. L. (1996): *The City as a Growth Machine*. Teoksessa Tainstein, S & Campell, S (toim.), *Readings in Urban Theory*. Malden, MA: Blackwell Publisher.
- Lynn, Jr. L. E. (1997): Innovation and the Public Interest: Insight from the Private Sector. Teoksessa Altshuler, A. A., & Behn, R. D. (toim.) *Innovation in American Government. Challenges, Opportunities, and Dilemmas*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 83–103.
- McConnell, A. (1999): *The Politics and Policy of Local Taxation in Britain*. Tudor Business Publishing.

- Moisio, A. (2002): *Essays on Finnish municipal finance and intergovernmental grants*. VATT-tutkimuksia 93. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Nayak, P. R. & Ketteringham, J. M. (1986.), *Breakthroughs!* New York: Rawson Associates.
- Oulasvirta, L. (1996): *Kuntien valtionapujärjestelmä: vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä*. Acta Universitatis Tamperensis, Ser A, vol 494. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Reekie, P. (2010): *Innovative ways to fund capital projects. Funding & Financing: building the full picture*. Infrastructure and Capital Investment: Innovative ways to fund capital projects. A seminar in King James Thistle Hotel, Edinburgh, Scotland, Wednesday 3 November 2010.
- Siitonen, P. (2000): *Yhdyskuntapalvelut ja niiden rahoitus – taustaa yhdyskuntamaksuajattelulle*. Teoksessa: Rynnänen, A., Meklin, P., Karhu, V. & Kallio, O. (toimituskunta), *Kunnallisen itsehallinnon renessanssi Rakennuspuita alkavalle vuosisadalle*. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Tampere: Finnpublishers, 215–238.
- Suomen Kuntaliitto (2008): *Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä. Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan*. Jymy-hanke. Tekijät: Työryhmä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Tarkka, Juha (1993): *Raha ja rahapolitiikka*. Helsinki: Gaudeamus.
- Valkama, P. (2006): *Palvelujen yhteiskäytön hinnoitteluongelma*. Teoksessa: Meklin, P., Rajala, T., Kärki, L-M., Haveri, A., Rynnänen, A. & Saastamoinen, S. (toimituskunta), *Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista*. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press, 162–188.
- Valkama, P. (2007): *Suokaupunkitekijöiden kunnallistaloudelliset vaikutukset*. Tutkimus Skandinavian suurkaupunkien menoista ja vero- ja valtionosuustuloista. Tutkimuksia 2007:4. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Valkama, P. (2010): *Innovaatiiviset rahoitusmuodot: kokonaiskuvan hahmottelua*. Esitelmä Rahoitusinnovaatiot kuntien teknisellä sektorilla -seminaarissa 12.5.2010, Tampereen yliopisto.
- Valkama, P. & Anttiroiko, A-V. (2011), *Innovaatioperusteinen palvelutalouden muutos: verkostoitumisen ja digitalisaation vaikutukset julkisiin palveluihin*. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 107(3), 256–273.
- Valkama, P., Anttiroiko, A-V. & Bailey, S. J. (2010): *Innovative Public Finance: Definition, Practice and Context*. Teoksessa: Bailey, S. J., Valkama, P. & Anttiroiko, A-V. (toim.), *Innovations in Financing Public Services. Country Case Studies*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1–13.
- Valkama, P., Marja-aho, M. & Siitonen, P. (2004): *Kaupunginosan palvelujen järjestämisen vaihtoehdot*. Kuntien yhteisen kaupunginosan palvelujärjestelmä – esimerkkinä Vuores. Acta nro 169. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Valtioneuvoston kanslia (2005): *Tieto- ja viestintä-tekniikalla aikaansaadut tehostamishyödyt julkisessa hallinnossa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2005.
- World Bank (2011): *Innovations in Municipal Finance*. Luettu 20.3.2012. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTMF/0,,contentMDK:20202920~menuPK:429320~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:341201,00.html>

5 Innovatiivinen omistajapolitiikka

Tässä artikkelissa luodaan katsaus kuntien omistamisen ja omistajuuden problematiikkaan. Tarkastelussa pyritään ensinnäkin omistamisen ja omistajaroolin merkityksen ja tärkeyden kirkastamiseen erityisesti kaupunkien teknisen sektorin vastuun näkökulmasta. Toiseksi paneudutaan omistajaohjauksen ja omistajapolitiikan perusteisiin ja pyrkimyksiin. Samalla kolmantena tavoitteena on kaiken aikaa tarkastella ja analysoida omistukseen ja omistajuuteen liittyviä innovaatiota ja myös innovaatiomahdollisuuksia kunnissa.

5.1 Omistajuuden merkitys ja omistajuusinnovaatiot

Omistajuus on klassisessa merkityksessään oikeus johonkin aineelliseen (esim. rakennukset) tai aineettomaan (esim. tekijänoikeudet) omaisuuserään, joka mahdollistaa sen hallussapidon, hyväksikäytön ja luovuttamisen vuokraamalla tai myymällä sekä muun mahdollisen käytön. Samalla on syytä muistaa, että omistajuus liittyy olennaisesti myös johtamiseen ja inhimillisiin voimarahoihin, joiden kautta omistajuuteen liitetään käsitteellisesti myös ”omistautumiseen” ja johtajuuteen liittyviä sisältöjä (e.g. Brands 2010). Tässä yhteydessä käsittely on rajattu perinteisen omistajuuden alueelle ja erityisesti aineelliseen omaisuuteen liittyviin kysymyksiin.

Voidaan sanoa, että omistaminen vaikuttaa ratkaisevasti lähes kaikkeen inhimilliseen ja sosiaaliseen toimintaan. Omistajuus on yksi osa-alue, joka määrittää myös julkisen sektorin piiriä ja suhdetta muihin sektoreihin. Koch ja Hauknes (2005) ovat kutsuneet tätä kontrolli- tai omistajuusnäkökulmaksi julkiseen sektoriin. Olennainen kysymys omistamisessa on se, miten omistajuus vaikuttaa organisaation toimintaan ja toiminnan tuloksellisuuteen. Omistajuutta on syytä tarkastella myös strategisena ja tulevaisuuden mahdollisuuksiin vaikuttavana kysymyksenä. Yksi tällainen kysymys kuntakontekstissa on, miten kuntien pitäisi turvata omistuksensa kyetäkseen ohjaamaan yhdyskuntarakennetta, ylläpitämään strategisia toimintoja ja integroimaan toimintoja keskenään (esimerkiksi yksi tulevaisuuden skenaario on tarve integroida tietojärjestelmiä, infrastruktuuria ja sosiaalista mediaa älykkäiden yhteisö rakenteiden luomiseksi). Myös kuntasektorin toimintakyvyn ylläpitäminen pitkällä aikavälillä edellyttää omistusnäkökohtien huomioonottamista.

Omistaminen ei ole kunnan perustehtävä, vaan se on väline palvelujen järjestämiseksi tai tuottamiseksi. Useassa tapauksessa omistaminen on kunnan palvelutuotannossa ollut välttämättömyys, joka on mahdollistanut palvelutuotannon käynnistämisen ja jatkuvuuden. Omistaminen ei kuitenkaan voi olla staattista, vaan sen tarkoituk-

senmukaisuutta ja organisointitapoja on arvioitava toimintaympäristön muuttuessa säännöllisesti. Omistajapolitiikalla kunta ratkaisee merkittäviä taloudellisia kysymyksiä. Kuntien talouden kiristytessä on omistamiseenkin alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota. Kunnassa on tiedettävä, millaiseen omaisuuteen pääomaa on sitoutunut ja onko käyttöomaisuus tehokkaassa käytössä.

Omistajuusinnovaatiot viittaavat uusiin omistajuuden muotoihin. Kuntien omistajuusinnovaatioiden kannalta on perusteltua kysyä, millaiset uudet omistajuusjärjestelyt parantavat kunnan perustehtävän toteuttamista esimerkiksi pääomien käytön tehostamisen, tulojen lisäämisen, käyttömenojen alenemisen, toiminnan ohjauksen tehostumisen tai toiminnan vaikuttavuuden paranemisen muodossa.

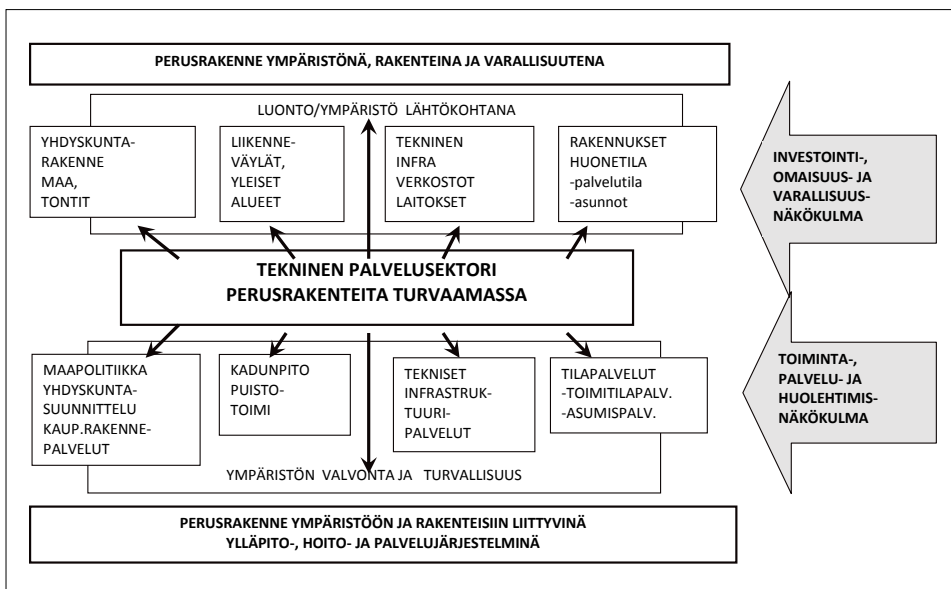
Kuntien perusrakenteisiin ja teknisen sektorin palveluihin liittyvistä omistajuusinnovaatioista ei ole tehty maassamme tutkimusta. Tosin yleisemmin omistajuuteen ja sen vaikutuksiin liittyvää tutkimusta on tehty itse asiassa varsin paljon niin yhteiskuntatieteiden (erityisesti kansantaloustiede) piirissä kuin yrityksen taloustieteissäkin. Yksi keskeisimpiä julkista sektoria koskevan keskustelun aiheita on ollut yksityistäminen ja yleensäkin julkisen ja yksityisen omistamisen väliset erot ja niiden heijastuminen toiminnan tehokkuuteen. Toinen kohtuullisen paljon keskustelua herättänyt omistajuuteen liittyvä teema on kunnan oman tuotannon (*in-house*) ja ulkoistetun tuotannon välinen suhde. Tutkimustulokset osoittavat, että ulkoistamisella on ollut tapauksesta riippuen sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Lyhyen aikavälin myönteisenä tuloksena on yleensä saatu kustannussäästöjä, mutta ulkoistamishankkeet ovat myös epäonnistuneet ja niiden pitkäaikaisiin vaikutuksiin kuuluu hankintojen koon kasvaessa joskus myös hintojen nousua aiheuttava monopolisoitumiskehitys.

Näiden kysymysten yhteydessä on jonkin verran tutkittu myös omistajuuden vaikutusta innovatiivisuuteen (ks. esim. yksityistämisen vaikutuksesta innovatiivisuuteen, Munari 2003). Yksi klassinen teema on julkisomisteisen ja yksityisen yrityksen väliset erot ja niiden seurausvaikutukset. Näiden erojen on selitetty johtuvan mm. julkisiin yhtiöihin liittyvällä byrokratian lisääntymisellä, tehottomuutta ruokkivilla rakenteilla ja poliittisen tuen kalastelulla. Nämä ovat tyypillisiä julkisen valinnan teorian näkökulmia julkisen hallinnon toimintaan. Anderson (1983) tutki asiaa Yhdysvaltojen kaupunkibussiliikenteen osalta 1960-luvun alusta seuraavan vuosikymmen puoliväliin ja päätyi siihen, että byrokratian kasvu, tehottomuus ja äänenkalastelu näkyvät julkisesti tuetussa joukkoliikenteessä, mutta tehottomuus ja byrokratian kasvu kytkeytyvät käytännössä kuitenkin ennemminkin passiiviseen julkiseen rahoitusjärjestelmään ja julkisesti omistetun yhtiön suureen kokoon kuin varsinaisesti julkiseen omistajuuteen.

5.2 Tekninen sektori ja omistajuus

Kuntien omistajuuden ja omistamisen problematiikka ja sen myötä innovaatiot ja innovaatiomahdollisuudet erityisesti omistamisen ja omistajuuden alueella nousevat itse asiassa varsin itsestään selvästi esiin silloin kun tarkastellaan kuntien perusrakenteesta ja perusrakennepalveluista vastaavan teknisen palvelusektorin kehittämistä. Omistajanäkökulmaa voi korostaa mm. seuraavien näkökohtien kautta, joita myös havainnollistaa kuva 5.1:

- Perusrakennesektori – tai tekninen sektori – on jo määritelmällisesti se palvelusektorisektori tai niiden toimialojen kokonaisuus, joille on ominaista vahva kytkentä fyysiseen rakenteeseen ja rakenteisiin.
- Perusrakenne on nähtävissä kahdesta suunnasta, toisaalta fyysisenä ympäristönä, rakenteina ja varallisuutena tai omistuksina ja toisaalta em. fyysisiin elementteihin sitoutuneina ylläpito, hoito- ja palvelujärjestelminä.
- Kun tekniset rakenteet, toimitilat ja niihin liittyvät palvelut ovat kuntien sosiaali-, terveys- ja sivistyspalvelujen toimialueilla luonteeltaan päätoiminnan tukipalveluja, aineelliseen omaisuuteen liittyvää omistajaroolia voidaan puolestaan pitää teknisen toimen ydinpalveluna.
- Teknisen sektorin toimialueilla toiminnan järjestäminen mahdollistuu taloudellista itsenäisyyttä ja oman taseen omaavien liikelaitosten ja yhtiöiden kautta, jolloin omistajuuden ja omistajapolitiikan kysymykset sekä julkisen ja yksityisen omistuksen rooli juuri näillä toimialoilla välttämättä nousevat vahvasti esiin.



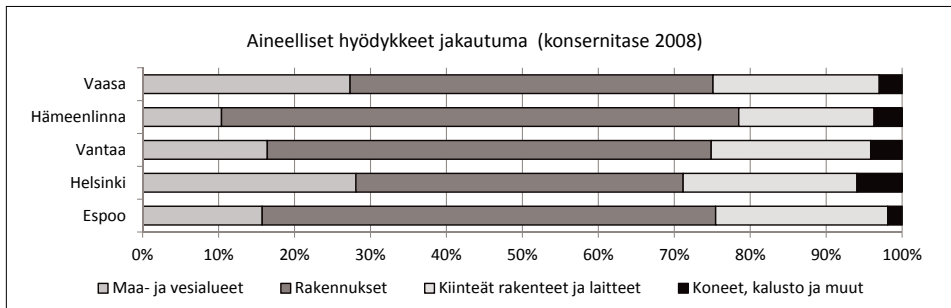
Kuva 5.1. Perusrakenne-näkökulman ulottuvuudet (Ks. Siitonen-Martikainen 2005, 30).

Teknisen palvelusektorin – perusrakennesektorin – toiminnan ja omistajavastuun organisoinnille kaupungeissa ei ole vakiintunutta tai yhdenmukaista tapaa, vaan omistajaohjauksen organisointi ja menettelytavat vaihtelevat. Selkeimmin omistajarooli on kaupungeissa yleensä eriytetty teknisen infrastruktuurin ja tilapalvelujen yksiköissä, mutta kaiken kaikkiaan omistamisen ja omistajaohjauksen kysymykset eivät näytä olleen kaupunkien teknisen palvelusektorin kehittämisen keskiössä. Omistajuuden merkityksen kirkastaminen ja omistajuuden kehittäminen tulisivat jatkuvasti nähdä kunnan teknisen toimen tärkeänä kehittämisalueena.

5.3 Omistaminen ja omistajuus kuntakonsernissa

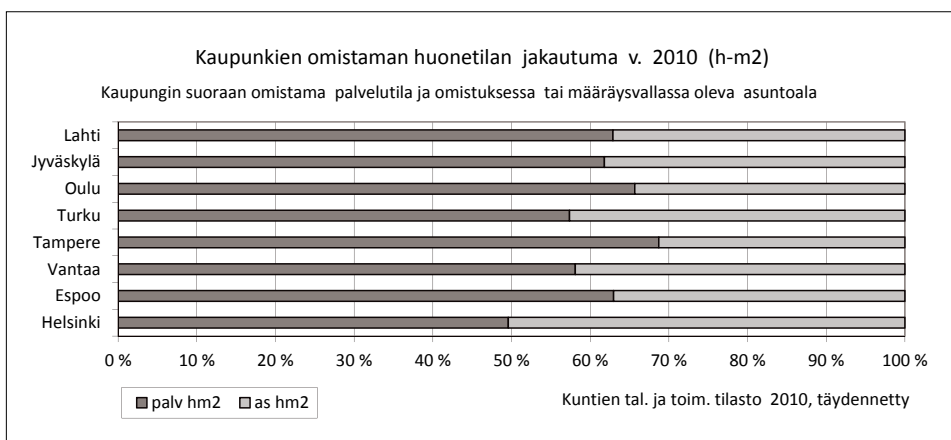
5.3.1 Kuntaomaisuuden lajit omistuksen kohteina

Kaupunkikonsernien aineellisen omaisuuden suurimman erän muodostaa yleensä rakennuskanta (huonetila). Toiseksi suurin omaisuuserä konsernitasonla on yleensä ryhmä kiinteät rakenteet ja laitteet, mutta myös maaomaisuus (maa- ja vesialueet) nousee usein samalle tasolle. Taseanalyysi korostaa omistajaroolin merkitystä erityisesti näiden suurten omaisuuserien osalta. Omaisuusryhmänä koneet, kalusto yms. on selkeästi pienempi.



Kuva 5.2. Eräiden kaupunkien aineellisen omistuksen jakautuma 2008 (Tilastokeskus).

Yleiserittely eräiden suurten kaupunkien huonetilaomistuksesta (kuva 5.3) osoittaa, että palvelutoimitila muodostaa yleensä 50–70 % suurten kaupunkien (yli 100 000 asukasta) huonetilan omistuksesta. Kaupungin suoraan omistamasta huonealasta suurin ryhmä on yleensä koulurakennukset. Myös koulutuskuntayhtymien kiinteistömassat (toimitilat) saattavat olla mittavia, mutta kuntien talous- ja toimintatilastosta saatava erittely jää palvelutilojen erilaisten organisointivaihtoehtojen osalta vaillinaiseksi. Asunto-omaisuuden merkittävin ryhmä on yleensä asuntoyhtiöiden vuokra-asuntokanta.

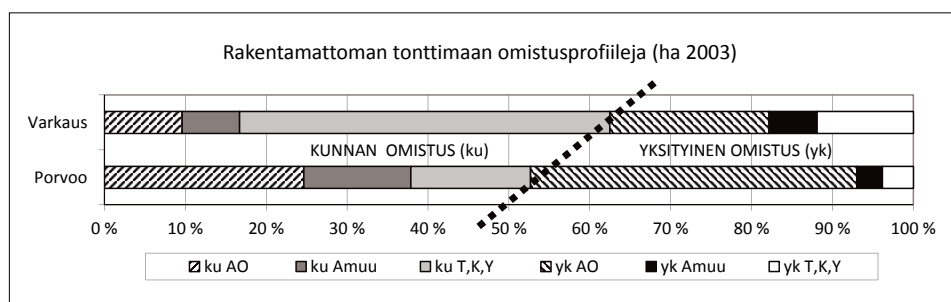


Kuva 5.3. Eräiden kaupunkien huonetilaomistuksen jakautuma 2010 (Tilastokeskus).

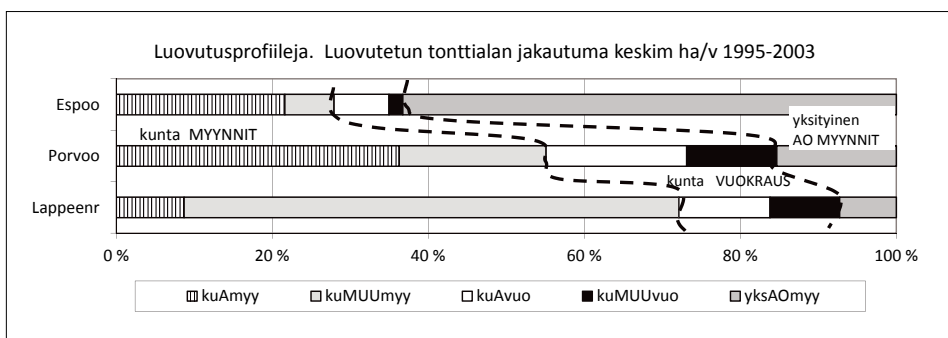
Suurten kaupunkien vuokra-asuntojen omistusta ja hallintaa on jo 1970-luvulta lähtien ja voimakkaammin 1990-luvulta keskitetty kunnallisiin vuokra-asuntoyhtiöihin, itse asiassa vain joissakin isoissa kaupungeissa vuokra-asuntoja hallinnoidaan virastojen sisällä (isoimpana Helsinki/kiinteistöviraston asunto-osasto). Joissain suurissa kaupungeissa kokonaan (Rovaniemi) ja muutamissa osittain (Turku, Oulu, Hämeenlinna, Vantaa, Jyväskylä) vuokra-asunnot on siirretty valtakunnallisen osakaskuntien yhdessä omistaman Kunta-asunnot OY:n omistukseen ja hallintaan. Seudullisia yhtiöitä ei isojen kaupunkien vaikutusalueella ole syntynyt ennen kuin viime vuosien kuntaliitokset ovat merkinneet kunnallisen yhtiön toimialueen laajentumista seudulliseksi (esim. Hämeenlinna, Jyväskylä, Mikkeli).

Kaupunkien maanomistus jakautuu ns. kaupunkimaahan (asemakaavoitetut alueet), ns. raakamaahan (tulevan yhdyskuntarakentamisen reservialueet) ja muuhun maaomaisuuteen (metsät jne.). Näissä eri tyyppisissä maanomistuksissa pinta-ala ja arvosuhteet voivat olla hyvin vaihtelevia, arvokkaimmat maa-alueet ovat keskustojen tonttialueet. Maapolitiikan (maan hankinta, luovutus ja käyttöön saanti) ja maanomistuspolitiikan kannalta onkin olennaista omistuksen jakautuma em. akselilla *raakamaa – kaupunkimaa* sekä edelleen *tonttimaa – muu kaupunkimaa* ja vielä tonttimaan osalta *rakentamaton – rakennettu tonttimaa*. Rakentamaton tonttimaa on omaisuuseränä erityisen merkittävää siihen sisältyvän kehittämispotentiaalin johdosta kun tontteja voidaan luovuttaa rakennuskäyttöön. Rakennettu tonttimaa voi olla myös vuokrattuna rakennuskäytössä, pitkäjänteisesti tontteja vuokraamalla luovuttaneilla kaupungeilla vuokratuotot ovatkin merkittävä vuotuinen tulolähde. Myös palvelutonttien osalta maapohjan pääomavuokra tulisi sisällyttää sisäisen vuokrauksen laskelmiin. Yhdyskuntarakentamisen edellytysten näkökannalta merkittävä kysymys maanomistuksessa ja luovutuksissa on myös se, millainen rooli kunnalla ja toisaalta yksityisillä maanomistajilla on tonttimaan omistuksessa ja luovutuksissa kunnassa.

Edellä kuvattuja seikkoja voidaan havainnollistaa kuntakohtaisten ns. maanomistus- tai luovutusprofiilien kautta. Kuvissa 5.4 ja 5.5 on esitetty esimerkkejä tällaisista KuntaSuomi 2004 -tutkimuksen tutkimusaineistojen pohjalta (katso Siitonen-Martikainen 2005, 230–235). Kaupunkikohtaisen profiilin ja sen muutosten analyysi mahdollistaa myös omistajapoliittisista linjauksista keskustelun, mutta edellyttää tavanomaista yksityiskohtaisempaa maaomaisuuteen liittyvää seuranta.



Kuva 5.4. Kuntien maanomistusprofiileja. (erittely kuAO = kunnan omakotitontit, kuAmuu = kunnan muut asuntotontit, kuT,K,Y = kunnan teollisuus-, liiketoiminta- ja yleisten rakennusten tontit sekä yk= yksityinen vastaavasti).



Kuva 5.5. Esimerkkejä kaupunkien tonttimaan luovutusprofileista. (erittely kuAmyy = kunnan asuntonttimaan myynti, kuMUUmyy = kunnan muun tonttimaan myynti ja vuo = vuokraus vastaavasti sekä yksAOmyy = yksityisten omistaman omakotitonttimaan myynti).

Suomalaisissa kaupungeissa yksityisen maanomistuksen rooli niin tonttimaan omistuksen kuin luovutustenkin osalta on usein tärkeä ja yksityisen määräosuus saattaa olla merkittäväkin. Tällöin kunnan ja yksityisen sektorin toimiva yhteistyö vaatii innovatiivista otetta pelisääntöjen kehittämisessä. Julkisen ja yksityisen yhteistyöhaasteisiin onkin viime vuosikymmenenä panostettu alue- ja keskustojen kiinteistökehittämishankkeiden yhteydessä monissa kaupungeissa ja tällä saralla on tehty myös tutkimustyötä. (Katso mm. Ahlava & Edelman 2007, Edelman 2007, Nykänen ym. 2007, Suomen Kuntaliitto 2008.)

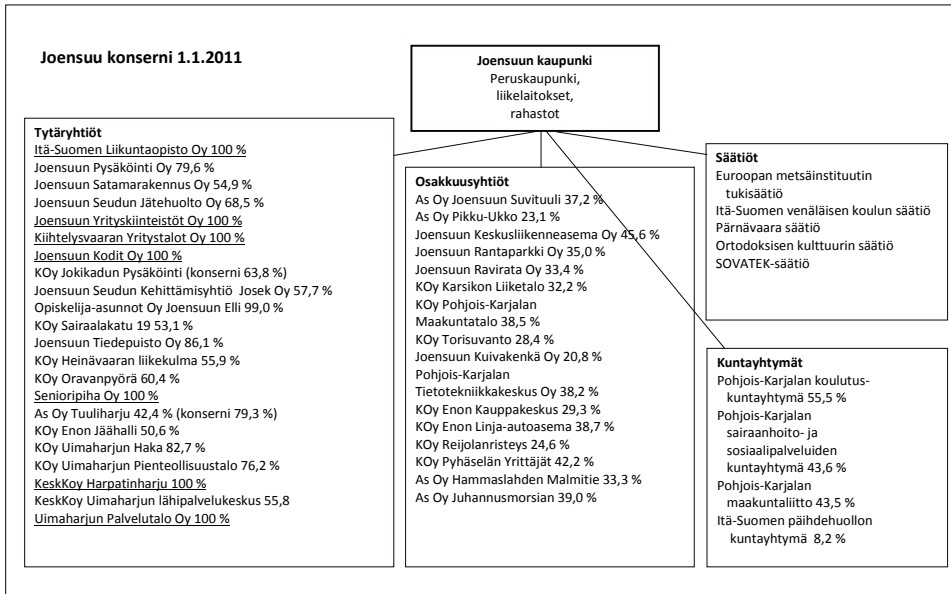
5.3.2 Konsernistrategia ja toimintapolitiikat omistusta ohjaamassa

Perinteisesti konserni on määritelty juridisesti emoyhteisön ja sen määräysvallassa olevien tytäryhteisöjen muodostamaksi kokonaisuudeksi, jolloin määräysvalta liittyy nimenomaan omistuskäsitteeseen. Kaupungilla on määräysvalta kohdeyhteisössä silloin kun (Meklin, Martikainen 2003, 24–25):

- sillä on enemmän kuin puolet yhteisön kaikkien osakkeiden, jäsenosuuksien tai yhtiöosuuksien tuottamasta äänimäärästä; tai
- yhtiöjärjestyksen, yhtiösopimuksen, yhdistyksen, säätiön tai niihin verrattavien sääntöjen nojalla oikeus nimittää tai erottaa enemmistö yhteisön hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsenistä taikka enemmistö sellaisen toimielimen jäsenistä, joka nimittää hallituksen; tai
- sopimuksen perusteella edellä selostettua vastaava määräämisvalta.

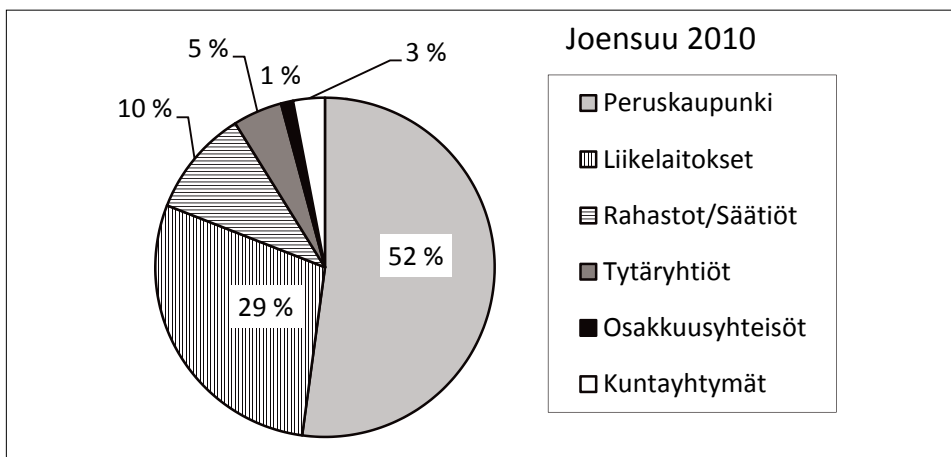
Palvelutuotannon tehokkuuden edistämisen näkökulmasta konserni on ymmärrettävä johtamisjärjestelmänä, jolloin konserni on eri toimialoilla toimivien tuloyksiköiden muodostama kokonaisuus (Meklin-Martikainen 2003, 23). Helsingin kaupungin konserniohje toteaa, että kaupunkikonserni on omistus- ja hallintorakenne, jonka tarkoituksena on mahdollistaa siihen kuuluvien yksiköiden välinen yhteensopivuus ja

yhteistyö, josta koituu hyötyä kaupungin asukkaille ja alueelle (Helsingin kaupunki 2008, 1).



Kuva 5.6. Esimerkki kaupunkikonsernista (Joensuun kaupunki).

Konsernimäärittelyn pohjalta kuntakonsernien omaisuus jakaantuu kunnan suoraan hallinnoimaan omaisuuteen, kuntien omistamien tytäryhtiöiden omaisuuteen sekä kuntayhtymien ja kuntasektorin kokonaan tai osin omistamien osuuskuntien, säätiöiden ja yhdistysten omaisuuteen. Yksittäisten toimialueiden tai tehtäväalueiden organisoititapa määrittää sen millaiseksi omaisuusosuudet kussakin kunnassa muodostuvat.



Kuva 5.7. Esimerkkejä konsernin omaisuuden jakautumasta (Oulun kaupunki, Joensuun kaupunki).

Meklinin ja Martikaisen (2003, 25) mukaan konsernijohtamisen tarkoituksena on saada konserniin kuuluvat yksiköt toimimaan siten, että konsernin kokonaistulos on suurempi kuin yksiköiden tulosten summa eli $1 + 1 > 2$. Kuntakonsernin lisäarvo syntyy lähinnä kolmella tavalla:

- yhteisen konsernistrategian toteuttamisella (vertikaalinen)
- yksikköjen yhteistoiminnan edistämällä (horisontaalinen)
- keskitettyjen konsernipalvelujen järjestämisellä.

Vantaan konsernistrategian (Vantaan kaupunki 2006, 1) määritelmän mukaan konsernistrategiassa määritellään **omistajapolitiikka** eli se missä muodossa ja millä ehdoilla kaupunki voi toteuttaa palvelutuotannon edellyttämän omaisuuden omistamisen ja hallinnan (kaupungin oma organisaatio/konserniyhteisöt/muu yhteistoiminta) ja milloin kaupunki voi käyttää mahdollisuutta luopua omistuksestaan osana omistajapolitiikan toteutusta, **sijoitus- ja rahoitustoiminnan periaatteet**, eli miten kaupunki sijoittaa pääomaa ja kassavaroja palvelutuotannon edellyttämän omistajapolitiikan toteuttamisen vaihtoehtoihin. Lisäksi **konserniohjeilla** määritellään ne periaatteet ja yhtenäiset toimintatavat, joita kaupunki ja kaupunkikonserniin kuuluvat yhteisöt ja niissä toimivat edustajat noudattavat konsernin ja siihen kuuluvan yhteisön johtamisessa ja hallinnossa.

Meklin ja Martikaisen (2003) mukaan voidaan puhua kuntakonsernin **toimintapolitiikoista**, kun tarkoitetaan konsernin eri toimialueisiin liittyviä periaatteita, jotka on johdettu toiminta-ajatuksesta ja konsernin päämääristä ja tavoitteista. Niitä voidaan pitää strategian ilmentymänä toiminnan eri osa-alueilla. Toimintapolitiikat yhtenäistävät konsernin yksiköiden toimintaa ja tuovat siihen pitkäjänteisyyttä, johdonmukaisuutta ja ennustettavuutta. Konsernilla voi olla useita eri toimintoja koskevia toimintapolitiikkoja kuten **henkilöstöpolitiikka, rahoitus- ja sijoituspolitiikka, omistajapolitiikka, hankintapolitiikka**. Seuraavassa tarkastellaan toimintapolitiikoista omistajapolitiikkaa tarkemmin.

5.4 Omistajapolitiikka

Yleisesti ottaen kuntien omistajapolitiikan tavoitteet liittyvät kunnan toiminnan ja palvelujen tuottamiseen, järjestämiseen ja kehittämiseen. Omistajapolitiikka ulottuu kaupungin suoran omistuksen lisäksi tytä- ja osakkuusyhtiöihin sekä sellaisiin muihin yhteisöihin, joissa kaupungilla on vaalittavana taloudellisia etuja. Omistajapolitiikan piiriin kuuluu siten koko kaupungin ja kaupunkikonsernin omaisuus omistuksen luonteesta tai organisointitavasta riippumatta. Yleinen toteamus lienee, että omaisuuden hallintaan ja käyttöön ei kunnissa useinkaan ole paneuduttu yhtä perusteellisesti kuin käyttömenojen tarkasteluun ja ohjaamiseen. Teknisen sektorin eräänä keskeisenä kehittämistarpeena voidaankin korostaa kaupungin pääoman käyttöä ja eri omaisuuserien ohjaamista tukevien omistajapoliittisten linjausten vahvistamista.

5.4.1 Omistajapolitiikka johtamisen välineenä

Kaupunkikonsernin omistajapolitiikka on kaupungin ja kaupunkikonsernin johtamisen väline, joka luo puitteet konsernijohtamiselle ja omistajaohjaukselle. Kuntien omistajapolitiikalla on kaksi pääulottuvuutta: kunnallisten yhtiöiden ja yhteisöjen omistajuuden ulottuvuus ja toisaalta kunnan omaisuuden hoidon ja hallinnan ulottuvuus. Myös omistajapolitiikan peruslinjauksia voidaan tarkastella näiltä kahdelta suunnalta.

Tällöin ensiksi on kysymys siitä miten kaupunkikonsernin sisällä on määritelty ja kehitetään tytäryhteisöjen ym. omistusyhteisöjen kautta tapahtuvaa omistusta. Määrittelyt liittyvät silloin kunnan omistusosuuksiin tytär- ja osakkuusyhteisöissä ja niiden kehittämiseen, mutta myös mahdollisuuteen omistuksista luopumiseen. Esimerkiksi Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiittisina peruslinjauksina (Helsingin kaupunki 2011) eritellään kaikkien eri omistusyhteisöjen luettelossa omistamisen kehittämissivaihtoehdot kuuden vaihtoehdon mukaisesti samalla kun tuodaan esiin lyhyesti kunkin kohdalla kehittämissivio ja toiminnan perustavoite. Vaihtohtoina eritellään seuraavat: Vaihtoehto 1 = Omistus pidetään nykyisellään, 2 = Omistus pohjaa laajennetaan, 3 = Omistuksesta luovutaan kun perusteltua, 4 = Omistuksen yhdistäminen, 5 = Omistuksen jakaminen, 6 = Omistuksen purkaminen.

Toiseksi peruslinjauksia voidaan tehdä eri omaisuuseriin liittyen, jolloin määritellään mm. omaisuuserien hankintaa, omaisuuteen liittyviä tuottovaatimuksia ja omaisuuden käytön tai luopumisen (vuokrauksen/myynnin) ym. päätöksenteon periaatteita. Tavoitteena on turvata päätöksenteon systemaattisuus, pitkäjänteisyys ja tämän seurauksena pääomien käytön tehokkuus. Tuottotavoitteita voidaan soveltaa sisäisten pääomavuokrien määrittämiseen ja pääoman tuotto voidaan määrittää siten, että se riittää rahoittamaan korvausinvestointeja. Omaisuuden taloudelliset tuottotavoitteet vaihtelevat omaisuuserittäin. Sellaisellekin omaisuudelle, jolle ei ole asetettu nimenomaista tuottotavoitetta, on kustannuslaskennassa ja tuotteiden ja palveluiden hinnoittelussa huomioitava pääomakustannus.

Omistajapolitiikka määrittelee missä tehtävissä ja hankkeissa kaupunki on mukana omistajana ja sijoittajana ja pääoman käytön ja palvelutuotannon tuotantovälineiden hankinnan periaatteet. Myös omistukseen ja omaisuuden hoitoon liittyvän organisoimisen ja omaisuuden hallinnan kehittämisen, kustannustietoisuuden lisäämisen ja seurantarjestelmien kehittämisen voidaan katsoa olevan keskeisessä osassa tavoiteltaessa omaisuuden tehokasta ja taloudellista käyttöä.

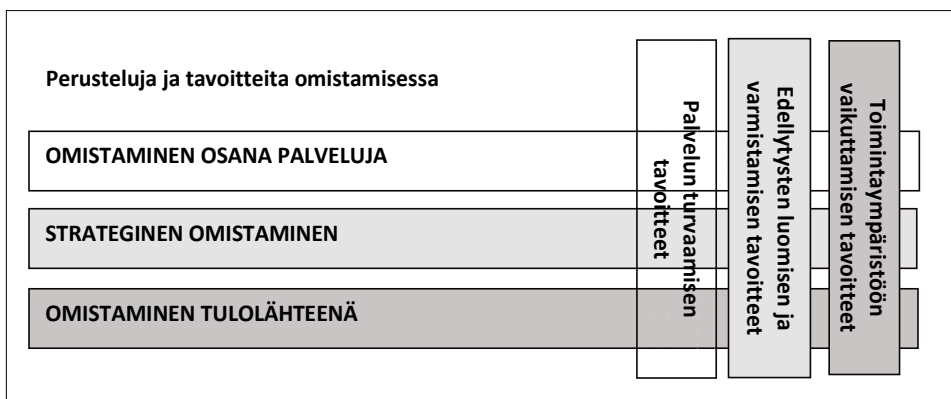
Kaiken kaikkiaan on todettava, että kuntien pääoman tehokas käyttö on yhtä merkittävää kuin käyttötalouden hallinta. Kuntaliitto suosittelee, että kunta määrittelee omistajapolitiittiset linjaukset, jotka ohjaavat sekä kunnan omaa omistamista että pääomasijoituksia tytär- ja osakkuusyhteisöihin. Tätä silmällä pitäen on Kuntaliiton toimesta aika ajoin annettu kuntien omistajuuteen ja omistajapolitiikkaan liittyviä kannanottoja omistajapolitiikan perusteista (katso Suomen Kuntaliitto 1998 ja 2005).

5.4.2 Perusteluja ja tavoitteita omistamiseen

Usein omistamisen perustavoitteena voi olla riittävän tuoton saaminen pääomasijoitukselle, mutta kunnissa omistajapolitiikan perusteena on ennen muuta laadukkaiden

ja edullisten palvelujen tuottamisedellytysten luominen. Omistajapolitiikan tulee tukea kaupunkistrategian mukaisesti palvelutuotannon lisäksi myös harjoitettavaa elinkeinopolitiikkaa. Lisäksi tietyillä toimialoilla kuten asuntovuokrausliiketoiminnassa omistaminen voi sisältää myös muita, kuten sosiaalipoliittisia tavoitteita liiketaloudellisen tavoitteiden rinnalla. Omistaminen voi olla luonteeltaan myös strategista omistamista siten, että se kohdistuu omaisuuslajeihin tai kohteisiin, joista saadaan taloudellista tai toiminnallista tuottoa vasta pitkällä aikavälillä. Strategisessa omistamisessa korostuu omistamisen elinkaariajattelu.

Omistamisen perusteluja ja tavoitteita voidaan havainnollistaa ristikkäisasetelmalla. Kussakin omistustilanteessa valittava politiikka tai menettely liittyy yleensä samanlaisesti moneen näkökulmaan (kuva 5.8).



Kuva 5.8. Omistamiseen liittyvät perustelut ja tavoitteet.

Omistaminen osana palveluja

Sellaisilla toimialoilla, kuten koulu- terveys- ja sosiaalitoimi, joissa kunnalla on selkeä vastuu palvelujen järjestämisestä, on luonnollista palvelujen saatavuuden ja pysyvyyden varmistamiseksi, että kunta ollessaan laajasti mukana palvelutuotannossa myös omistaa tuotantovälineet (Suomen Kuntaliitto 1998, 9). Viime vuosina erityisesti toimitilojen osalta kuntien taseen ulkopuolisten rahoitusratkaisujen tarjonta on kuitenkin lisääntynyt, jolloin paikkakunnasta riippuen voi löytyä tilanteita, joissa tähän periaatteeseen ei olla sidoksissa.. Esimerkiksi Järvenpään kaupungin omistajapolitiittisessa ohjelmassa (Järvenpään kaupunki 2005, 5) todetaan, että kiinteistö- ja rahoitusmarkkinoiden isot toimijat ovat kiinnostuneet varsinkin kasvavien kaupunkien ja kuntien uusien toimitilojen toteuttamisesta sekä jo rakennetun kiinteistökannan ylläpidosta. Toimitilakannan omistuksen ja/tai ylläpidon ulkoistaminen onkin tällöin yksi mahdollinen vaihtoehto. Siirtämällä toimitiloja jonkin kiinteistösijoittajan taseeseen voidaan vapauttaa merkittävästi pääomaa muuhun käyttöön. Mikäli näin tehdään, on mietittävä, saadaanko vapautuneille varoille parempi tuotto uudelleen sijoittamalla. Sijoittajien tuottotavoite on suurempi kuin kuntien maksama vieraan pääoman hinta, joten pelkästään rahoituskäytännöstä tällaiset ratkaisut eivät yleensä ole perusteltuja. Ulkoistamistapauksissa

erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että kunnalla on peruspalveluiden osalta palvelun turvaamisvelvoite, jota mahdollisilla omistusjärjestelyillä ei voi vaarantaa.

Esimerkki omistamisen merkityksestä osana palvelua löytyy myös maapolitiikan ja tonttutuotannon alueelta. Varsin yksimielisiä ollaan siitä, että kuntien on ainakin jossain määrin omistettava maata ja voitava luovuttaa itse omistamiaan tontteja rakennustoimintaan. Kunnan omaakin maaomaisuutta ja tonttireserviä siis tarvitaan, vaikka yksityismaahan tonttutuotannossa tukeudutaan. Vielä konkreettisemmin kunnan oma omistus osana palvelutoimintaa korostuu julkiseen käyttöomaisuuteen sitoutuvissa palveluissa kuten kadut ja vesihuolto. Liikelaitoksien yhteydessä ulkoistamiseen ja myös omaisuuden luovutukseen liittyvät mahdollisuudet ovat kuitenkin vilkkaan keskustelun kohteena.

Omistaminen strategisena välineenä

Kunnat ovat omistajina mukana monissa toiminnoissa, joihin kunnalla ei ole suoranaista velvollisuutta ja joissa ei tavoitella suoraa taloudellista hyötyä. Kunnan osallistumisella tai panostuksella toimintaan saattaa kuitenkin olla sellaisia positiivisia kerrannaisvaikutuksia, että osallistuminen on perusteltua. Tällaisesta strategisesta omistuksesta kunnan ei tulisi luopua. Esimerkkeinä strategisesta omistuksesta voivat olla vaikka keskeisellä paikalla sijaitsevat maa-alueet, jotka luovat edellytykset asunto- ja elinkeinorakentamiselle sekä niiden tarvitsemille palveluille (toimintaedellytysten luominen). Strategisena omistuksena voidaan pitää myös sellaista omistamista, joka kohdistuu omaisuuslajeihin tai kohteisiin, joista saadaan taloudellisia tai toiminnallisia tuottoja vasta pitkällä aikavälillä. Maapolitiikan puolella tonttimaan omistus vuokraamista varten edustaa tällaista omistustyyppiä. Monet johdonmukaisesti tontin vuokraamista harjoittaneet kunnat saavat merkittävää vuotuista tuloa maanvuokrista. Strategisessa omistuksessa korostuu omistamisen elinkaariajattelu. Kuntien omistajapoliittisissa linjauksissa nousee esiin, että maapoliittiset peruslinjaukset käsitellään usein erillisessä maapoliittisessa ohjelmassa.

Lainsäädäntö sinänsä ei velvoita kuntia tuottamaan tai omistamaan vuokra-asuntoja, mutta asuntopoliittisesti kunnan osallistumisella on ollut suuri merkitys (palvelun turvaamisen ja näkökulma). Kunnan omistamalla asunnoilla ja harjoittamalla asuntopoliitikalla on myös monia välillisiä vaikutuksia. Strategisen omistuksen tavoitteena voikin olla myös se, että kunnan mukanaololla on vaikutusta esim. valtakunnallisiin tai alueellisiin toimintatapoihin, kilpailutilanteeseen ja markkinoihin, hintatasoon ja hinnoittelujärjestelmiin (kunnan ”läsnäolo” toimialalla, toimintaympäristöön vaikuttamisen näkökulma, Suomen Kuntaliitto 1998, 29).

Omistaminen tulolähteenä

Tietyt kunnan toiminnot ja niihin liittyvä omistus ovat muodostuneet selkeästi liiketoiminnaksi, jolloin kunnan on perusteltua saada sijoittamalleen pääomalle tuottoa. Esimerkkejä näistä voivat olla vesi- ja viemärilaitos, sähkölaitos tai kuntayhtymäosakkeet. Näillä omistuksilla on lisäksi merkitystä palvelun turvaamisen ja edellytysten varmistamisen kannalta ja lisäksi niillä on yleensä myös strategista merkitystä.

Kuntien harjoittaman liiketoimintaluonteisen toiminnan osalta tilanne on tänä päivänä toinen kuin silloin kun kunnat ovat aloittaneet toiminnan. Useilla liiketoiminnan aloilla toimii yrityksiä kannattavasti. Muutoksia ja niiden kautta mahdollisuuksia uudelleenlaiseen omistajapolitiikkaan on yksilöity seuraavasti (Suomen Kuntaliitto 1998, 24):

- Toimintojen vaatimat verkostot ja muut perusrakenteet ovat yleisesti valmiita ja pääomien tarve laajennusinvestointeihin on toimintojen taloudelliseen volyyymiin nähden aikaisempaa vähäisempää.
- Toiminnoista on mahdollista saada kannattavaa liiketoimintaa.
- Yksityinen yritystoiminta on kiinnostunut sijoittamaan puheena oleviin toimintoihin hankkiakseen liiketoiminnat ja niihin liittyvän käyttöomaisuuden itselleen.
- Lainsäädäntö on kehittynyt siihen suuntaan, että yksityisten yritysten toimintaa tietyillä aloilla ohjataan entistä enemmän ja näiden suhtautuminen toimintoihin pelkästään voiton maksimoinnin näkökulmasta on entistä vaikeampaa.
- Palvelujen saatavuus ei vaaranna ainakaan entisessä määrin, vaikka kunta luopuu omistuksesta ja varsinaisesta tuotannosta.

5.5 Omistamisen muodot ja innovaatiot

5.5.1 Omistajuuden muodot ja niiden kehittäminen

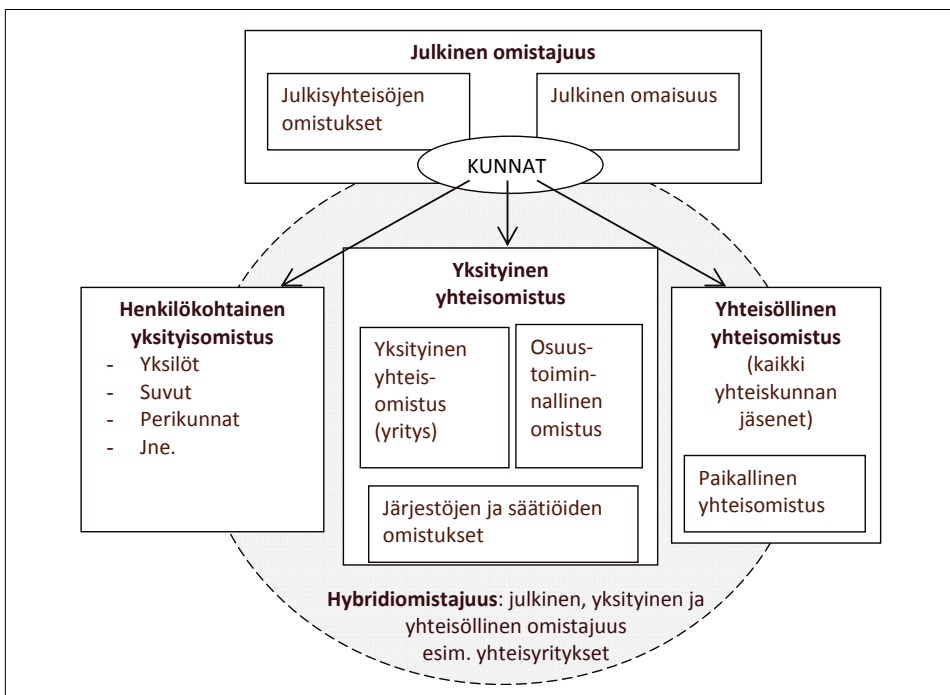
Omistajuuden yleistä kehitystä voidaan kuvata omistamisen evoluutiomallilla, jossa kunnan omistajuuden näkökulmasta katsottuna on neljä päävaihetta: kunnallistaminen, yhtiöittäminen, yksityistäminen ja syklin lopussa mahdollinen uudelleen kunnallistaminen. Joskus asia on esitetty vastaavasti organisointimuotojen evoluutiona: virasto, nettobudjetoitu yksikkö, liikelaitos ja osakeyhtiö (Kilpailuvirasto 2001). Käytännössä omistusjärjestelyt muodostavat tietysti huomattavasti monisyisemmän kokonaisuuden. Joka tapauksessa yksi omistajuuden kannalta strateginen rajalinja kulkee julkisen ja yksityisen omistuksen ja kontrollin välillä.

Julkista omistusta puoltavat näkökulmat perustuvat yhtäältä oikeudenmukaisuutta ja tasaista tulonjakoa korostavaan ajatteluun ja toisaalta markkinoiden epäonnistumisesta johdettuihin sääntely- ja interventionäkökohtiin. Varsinkin jälkimmäisen osalta huomio on kohdistunut markkinoiden epäonnistumiseen (*market failure*). Vapaat markkinat tuottavat lähtökohtaisesti pareto-tehokkaan lopputuloksen. Markkinoiden toimivuudella on kuitenkin omat ehtonsa, joita ovat mm. ulkoisvaikutusten puuttuminen, hyödykkeiden ei-julkisuus, markkinoiden ei-monopolistisuus ja informaation jakamisen tehokkuus ja edullisuus. Koska tällaiset ehdot eivät useinkaan täyty, syntyy tarve jonkinasteiselle kollektiiviselle eli käytännössä julkisen vallan interventiolle. Julkisen vallan täytyy esimerkiksi säännellä monopoleja, vaikuttaa ulkoisvaikutuksiin (esim. teollisuuden ympäristöhaitat) ja tuottaa julkisia hyödykkeitä (puolustusvoimat, peruskoulutus jne.). Esimerkiksi vahvistunut julkisomisteisuus toisen maailmansodan jälkeisessä Euroopassa ilmentää pettymystä ja epäuskoa yksityisten yritysten toimintaan

ja erityisesti niiden kykyyn tuottaa kohtuuhintaisia hyödykkeitä ja edesauttaa työllisyytensä nostamista. (Megginson & Netter 2003, 29.)

Yksityistäminen modernina diskurssina syntyi vastauksena valtio-omistajuuden lieveilmiöihin ja tehokkuusongelmiin. Yksityistämisen etuja ovat mm. toiminnan tehostuminen, politikoinnin väheneminen, selkeämmät tavoitteenasettelut sekä myönteiset vaikutukset tuotannontekijä- ja hyödykemarkkinoiden kehitykseen. (Megginson & Netter 2003, 29–30; Robinson 2003.) Yksityisen omistuksen on myös yleisesti ajateltu lisäävän tehokkuutta niukkojen resurssien allokoinnissa, millä on merkittävä vaikutus kokonaishyvintoihin.

Omistajuuden uudistamista voidaan tarkastella suhteessa eri omistusmuotoihin, joilla kaikilla on omistajuuteen liittyviä erityispiirteitä (kuva 5.9). Julkisesta omistuksesta voidaan siirtyä henkilökohtaisen yksityisomistuksen, yksityisen yhteisomistuksen tai yhteisöllisen yhteisomistuksen suuntaan. Käytännössä kiinnostavin siirtymä omistajuudessa tapahtuu kunnista yksityisen yhteisomistuksen suuntaan, josta tärkein muoto on osakeyhtiö. Yhtiömuotoinen omistus sisältää omistuksen näkökulmasta kaikkein eniten innovaatiopotentiaalia kuntien yhtiöiden, yhteisyritysten ja yksityisten yritysten kanssa tehdyn yhteistyön muodossa. Tätä muotoa edustavat sekä lukuisat kuntaomisteiset osakeyhtiöt että kumppanuus- ja elinkaarihankkeet.



Kuva 5.9. Omistajuuden muotoja.

Yhtiö on kuntien omistajuuden tarkastelun kannalta tärkeä organisoituneen yksityisoikeudellisesti säännellyn omistajuuden muoto. Yksi yhtiön erityismuoto on asunto-osakeyhtiö, joka on voittoa tavoittelematon ja siten osuuskuntatyypinen yhtiömuoto.

Tavanomaisten yhtiöiden rinnalla toimii lisäksi sosiaalisia yrityksiä, joiden erityispiirre on pyrkimys vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen. Sosiaalisen yrityksen työntekijöistä vähintään 30 prosentin tulee olla vajaakuntoisia tai pitkäaikaistyöttömiä (yritys rekisteröidään TEM:n tietokantaan ja se voi saada palkkatukea ja työvoimapolitiittista avustusta). Meillä on viime vuosina lisääntynyt keskustelu myös ns. yhteiskunnallisista yrityksistä, joiden ensisijainen tehtävä on jonkin yhteiskunnallisen ongelman ratkaiseminen tai eettisesti perusteltujen tavoitteiden saavuttaminen. Laki ei tunne Suomessa tällaista yritysmuotoa. Tosin joillain osuuskunnilla ja yhdistyksillä on hiukan yhteiskunnallisia yrityksiä muistuttavia piirteitä. Maailmalla kenties tunnetuin yhteiskunnallinen yritys on Nobel-palkitun Mohammad Yunusin perustama mikroluottoyhtiö Grameen Bank.

Tällä saralla kehitys on huomattavasti meitä pidemmällä esimerkiksi Iso-Britanniassa, jossa yhteiskunnallisia yrityksiä arvioitu olevan jo 55 000. Kirjavaan joukkoon luetaan mm. osuuskunnat, yhteisölliset säätiöt, sosiaaliset yritykset ja sosiaalista asuntotuotantoa harjoittavat yritykset. Olennaista niiden toiminnassa on se, että ne eivät saa jakaa voittoa omistajilleen, vaan niiden tulee investoida liiketoimintansa laajentamiseen tai yhteiseen hyvään. Vastineeksi ne saavat joitakin veroetuja. Esimerkiksi Greenwich Leisure Limited (GLL) on 1990-luvun alussa syntynyt henkilökunnan omistama sosiaalinen yritys, jonka synty liittyy konservatiivihallituksen pyrkimykseen patistaa kuntia tuottamaan liikuntapalveluja kannattavasti. Greenwichin kaupunginosavaltuustolla oli vaikeuksia saada toiminnasta kannattavaa, joten toiminnan organisoinnin päävaihtoehdoksi muodostui kunnallisen toiminnan yksityistäminen. Kuitenkaan kaupalliset ketjut eivät olleet innostuneita huonomaineisesta Itä-Lontoosta. Tässä prosessissa syntyi ajatus organisaatiosta, joka ei tavoittele voittoa ja joka olisi samalla joustava tapa julkisten liikuntapalvelujen tuottamiseen. (Miettinen 2009.) Yhteiskunnalliset yritykset ovat yksi potentiaalinen mahdollisuus organisoida kunnallista palvelutoimintaa, mutta se edellyttää käytännössä asiaa koskevaa kansallista sääntelyä.

Osakeyhtiöiden rinnalla on hyvä muistaa myös osuuskunnat. Vaikka osuuskuntia ei pidetä erityisen menestyksellisenä taloudellisen toiminnan organisointimuotona varsinkaan osakeyhtiöön verrattuna, niin Suomessa kuin maailmallakin on lukuisia esimerkkejä menestyksellisistä osuuskunnista. Niillä on ollut kuitenkin ongelmia esimerkiksi päätöksentekorakenteessa ja pääomien saannissa johtuen jäsenyyteen perustuvasta rahoitusmallista. Kuitenkin monet osuuskunnat ovat uudistaneet omistus- ja hallintarakenteitaan. Ne ovat ottaneet käyttöön mm. uusia pääomajärjestelyjä, jotka usein sisältävät myös ulkopuolisten omistajien sijoituksia. Osuuskunnat eivät ole kehitymässä ainakaan yksinomaan osakeyhtiöiden suuntaan, vaan näyttävät säilyttävän niille tunnusomaisen osuustoimintaluonteensa. Yksi uusi muoto on pörssissä noteerattu osuustoiminnallinen hybridi, joka pystyy vastaamaan perinteistä osuustoimintamallia paremmin talouselämän vaatimuksiin.

Yksityisen yhteisomistuksen muotoja ovat myös säätiöt, jotka ovat käytännössä yleishyödyllisiä ”omaisuusmassoja” sekä järjestöt, joita ei pääsääntöisesti ole organisoitu omistajuuden vaan toiminnallisuuden näkökulmasta. Julkisyhteisöt ovat jonkin verran säätiöineet toimintaa, mutta yleisesti näiden muotojen käyttö ”omistajuusinnovaatioina” ei sisällä nykyisessä sääntely-ympäristössä erityisen suurta innovaatiopotentiaalia.

5.5.2 Omistajuuden vaikutus innovatiivisuuteen

Omistajuuden vaikutuksesta innovatiivisuuteen ei ole julkisen sektorin osalta tehty juurikaan tutkimusta. Sitä vastoin yrityksen taloustieteessä asiaa on tarkasteltu jonkin verran ja se antaa muutamia viitteitä myös kuntien omistajuuden analysoinnin kannalta tärkeistä kysymyksistä. Yrityksen taloustieteessä on monessa yhteydessä todettu, että yrityksen omistajuus- ja kontrollirakenne vaikuttaa innovatiivisuuteen. Esimerkiksi Ortega-Argilés ym. (2005) ovat päätyneet siihen, että yrityksen sisäiset tekijät ovat ratkaisevia innovatiivisuuden kannalta. Heidän mukaansa omistajuuden keskittymisellä ja velkarahoituksella on t&k-toimintaa heikentävä vaikutus. Toinen esimerkki omistajuuden vaikutuksesta innovatiivisuuteen on se, että institutionaaliset sijoittajat voivat vahvistaa yrityksen innovatiivisuutta. Tätä on selitetty sillä, että institutionaaliset sijoittajat motivoivat yritysjohtoa innovoimaan heidän uraansa vaikuttavien järjestelyjen kautta. (Aghion ym. 2009.) Innovaatiotoiminnan monimutkaisuutta lisää se, että usein innovaation todellinen yhteiskunnallinen arvo määrittyy sen kautta, miten sen realisoinnin yhteydessä tehdään täydentäviä keksintöjä ja sovelluksia. Näiden täydentävien keksintöjen omistajuusrakenteella on osaltaan vaikutusta alkuperäisen innovaatioprosessin menestyksellisyyteen (ks. Rosell 2009).

Toinen innovaatioihin ja omistajuuteen liittyvä kysymys on se, mikä on niiden vaikutus organisaation tuloksellisuuteen. Love ym. (2009) ovat päätyneet yrityksiä koskevassa analyysissään siihen, että paikallisesti omistettujen innovatiivisten yritysten ja heikosti innovatiivisten yritysten tuloksellisuutta määrittävät erilaiset tekijät ja että vastaavasti myös ulkomaisessa omistuksessa olevien yritysten tuloksellisuutta määrittävät edellisistä poikkeavat tekijät. Esimerkiksi ulkomaisessa omistuksessa olevat yritykset ovat pääsääntöisesti vientiorientoituneita, jolloin ne eivät kilpaile käytännössä lainkaan paikallisten yritysten kanssa. Samansuuntaisia tuloksia on saatu monissa muissakin alan tutkimuksissa, joskin on myös sellaisia tutkimustuloksia, joiden mukaan kotimaisen ja ulkomaisen omistuksen ero ei ole merkittävä (ks. Ortega-Argilés ym. 2005, 639). Joka tapauksessa omistus liittyy kiinteästi organisaation toimintaympäristösuhteisiin.

Kuntien omistajuusinnovaatioita ajatellen yksi johtopäätös on se, että ulkoinen paine lisää innovaatioherkkyyttä. Tämä voi tulla esimerkiksi kansalaisten taholta ja välittyä myös poliittiseen päätöksentekoon. Erityisesti luovuus, responsiivisuus, avoimuus ja inklusiivisuus ovat sellaisia yhteisöhallinnan piirteitä, jotka luovat perustaa kuntalais- ja käyttäjälähtöiselle innovaatioita tuottavalle vuorovaikutukselle. Samoin yrityselmä ja yritysten etujärjestöt lisäävät tällaisia paineita kuntasektoria kohtaan, jotka ovat viime vuosina näkyneet erityisesti tehostamispaineina sekä ulkoistamis- ja kilpailuttamisvaatimuksina. Samalla on kuitenkin tärkeää muistaa kuntien paikkasidonaisuus, kollektiivisuus, oikeusturva- ym. periaatteiden kunnioitus ja julkiseen kehittämispolitiikkaan liittyvät jatkuvuuselementit, joilla on tärkeä rooli tasapainoisen kehityksen turvaamisessa. Innovatiivisuus asettuu näin sellaiseen ympäristöön, jossa sen muotoja tulee tarkastella kuntien erityispiirteistä ja yhteiskunnallisista ja yhteisöllisistä tehtävistä käsin.

5.6 Omistajuusinnovaatiot

5.6.1 Yksityistäminen omistajuusinnovaationa

Yksityistäminen kuuluu luontaisena osana omistajuutta koskevaan innovaatiokeskusteluun. Se on itse asiassa yksi laajavaikutteisimpia omistajuusinnovaatioita julkisella sektorilla. Samalla on syytä muistaa, että julkinen ja yksityinen omistus ovat liittyneet tuotantoon ja kauppaan kautta aikojen, muinaisesta Lähi-idästä antiikin Kreikkaan ja Chin dynastian hallitsemaan Kiinaan, joten monet yksityistä omistusta korostavat muodot eivät ole sinänsä uusia. Maailmanhistoria on täynnä siirtymiä valtiokeskeisyyden ja yksityisen omistuksen välillä taloudellisen toiminnan organisoinnin, tuotannon ja tuotantovälineiden omistuksen ja kaupankäynnin suhteen. (Megginson & Netter 2003.)

Vaikka ”yksityistämisen” historia on pitkä, sen modernit muodot näkivät päivänvalonsa Euroopassa vasta toisen maailmansodan jälkeen. Churchillin hallinnon 1950-luvun alussa toteuttama brittiläisen terästeollisuuden yksityistäminen (tuolloin käytetty termi oli *denationalisation*) lienee ollut ensimmäinen merkittävä yksityistämistoimi Euroopassa. Myös Adenauerin johtama hallitus Saksassa toteutti muutamia isoja yksityistämisiä 1960-luvulla. Vaikka 1979 valtaan tulleen Thatcherin hallinto ei ollut lajissaan ensimmäinen, Iso-Britannian yksityistämishjelma on historiallisesti kaikkein merkittävin. Valtionyhtiöistä oli muodostunut huonosti johdettuja ja tehottomia ”työllistämistoimistoja”, jotka Britannian talousvaikeuksien ja konservatiivihallituksen vahvan aseman vuoksi joutuivat mittavan yksityistämishjelman kohteeksi. Tosin vasta kun British Telecomin osakkeita tarjottiin yleisölle marraskuussa 1984, yksityistämisestä tuli olennainen osa konservatiivihallituksen politiikkaa. Thatcher otti käyttöön ohjelmallisena käsitteenä ”yksityistämisen” (*privatisation*), joka lienee Peter Druckerin keksimä termi, ja joka korvasi näin *denationalisation*-käsitteen alan keskustelussa. Vajaan parin vuosikymmenen kuluessa Iso-Britannian konservatiivihallitukset yksityistivät miltei kaikki valtionyhtiöt. Yleisesti näiden yksityistämistoimien tarkoituksena oli (a) kerätä tuloja valtiolle, (b) edistää taloudellista tehokkuutta, (c) vähentää valtion puuttumista talouselämään, (d) edistää osakeomistamisen laajentumista, (e) tarjota mahdollisuus kilpailun lisäämiseen ja (f) sopeuttaa valtionyhtiöt markkinaehtoiseen toimintaan. (Megginson & Netter 2003, 31–32.)

Foster (1992; 1994) on tutkinut kansallistamista ja privatisointia Iso-Britanniassa. Monilla teollisuudenaloilla kansallistettiin toimintaa erityisesti 1940-luvulla, joka ajautui vaikeuksiin 1970-luvulle tultaessa ja jota alettiin yksityistää 1980- ja 1990-luvuilla. Iso-Britannia on merkittävin yksityistämisen vaikutuksia käsittelevän tutkimuksen kohdealue johtuen Thatcherin pääministerikaudella alkaneesta yksityistämisaallosta. Yksityistämisen vaikutuksia koskevat tutkimustulokset ovat olleet osin ristiriitaisia. Esimerkiksi Saal (2002) on todennut Iso-Britanniassa yksityistettyjen televiestintä-, kaasu- ja sähköyhtiöiden osalta, että yksityistämisen avulla tavoiteltuun markkinoiden tehokkuuteen ja sääntelyn purkamiseen liittyvät suuret odotukset eivät toteutuneet. Teollisuudenalakohtaista sääntelyä tarvittiin edelleenkin niillä aloilla, joilla toteutettiin valtionyhtiöiden yksityistämistä niin kilpailun edistämiseksi kuin monopoliaseman väärinkäytön ehkäisemiseksi. Vesilaitosten yksityistämisestä Tapio Katko on toden-

nut seuraavaa: ”Kun alueelliset vesilaitokset yksityistettiin, johtajien palkat korotettiin kolmi-nelinkertaiseksi, huomattavalle osalle työntekijöistä annettiin kenkää, veden hintaa nostettiin, eikä palvelu ole todistettavasti parantunut. Kuluttajaintressin valvontaa varten jouduttiin perustamaan erillinen organisaatio. Suomalaisen mittapuun mukaan toiminta on yliorganisoitua”. (Polemiikki 1999.)

Iso-Britannian menestyksellinen yksityistämishjelma toimi esimerkkinä muille Euroopan maille. Ranska toteutti yksityistämishjelmaansa 1980- ja 1990-luvuilla ja lisäksi Italia, Saksa ja Espanja toteuttivat merkittäviä yksityistämistoimia. Samalla ideologinen ilmapiiri alkoi 1970-luvulta lähtien tasaisesti olla suosiollisempi markkinaehtoisille ratkaisuille, mikä sai tukea Thatcherin hallituksen ohella julkisen hallinnon kritiikistä, jota esittivät Friedrich von Hayek, Milton Friedman ja monet muut taloustieteilijät. (Megginson & Netter 2003, 32–33.)

Yksityistämishinnovaatiot voidaan jakaa kolmeen päämuotoon: omaisuuden tai omistuksen myynti (*asset sales*), osakkeiden myynti (*share issue privatization*, SIP) ja omistusvetelit (*voucher privatisation*). Yksityistämisen esivaiheena toteutetaan usein myös yhtiöittäminen, jossa valtion yhtiölle annetaan yksityisoikeudellinen yhtiömuoto ennen yksityistämistä (Graham 2003, 90). Lisäksi yksityistämisen käsitteen alle sijoitetaan joskus muunkinlaisia julkista toimintaa ”yksityistäviä” muotoja, kuten palvelutuotannon ulkoistaminen, käyttäjämaksujen periminen ja palvelusetelien käyttö (Kent 1987, 13), mutta nämä laajentavat tarpeettomasti yksityistämisen käsitteen alaa eivätkä ole omistamisnäkökulman kannalta yhtä relevantteja kuin kapeasti määritelty yksityistämisen käsite.

Yksityistämisen päämuodot (Megginson & Netter 2003, 33–34; Graham 2003.):

1. *Omistuksen myynnissä* valtio myy omistuksensa valtio-omisteisesta yhtiöstä jollekin olemassa olevalle yritykselle, työntekijöille, johdolle tai sijoittajajoukolla joko suoraan, kilpailuttamalla tai huutokaupalla (osakkeita ei siten myydä yleisölle vapaasti).
2. *Osakkeiden myyntiin* perustuva yksityistämisessä julkinen valta myy omistamiaan julkisomisteisen yhtiön osakkeita sijoittajille. Tämä on yleisin yksityistämisen muoto.
3. Yksityistämisen erityismuoto on *omistusvetelyyksityistäminen*, jota on toteutettu käytännössä vain Venäjän ja Itä-Euroopan yksityistämishankkeissa. Niissä kollektiivisesti omistettujen valtionyhtiöiden omistusosuuksia jaetaan tietyt kriteerit täyttävälle kansalaisille. Lähihistoriallisena syynä tälle menettelylle oli pääomien puute ja pelko siitä, että osakkeiden myynnissä yhtiöt joutuisivat pelkästään ”kommunistien, rikollisten ja ulkomaalaisten” käsiin.

Yksityistäminen oli aluksi vahvasti kansallisen tason kysymys, mutta se on laajentunut myös paikalliselle tasolle. Käytännössä kuitenkin varsinainen yksityistäminen on jäänyt Suomessa kuntasektorilla suhteellisen vaatimattomaksi, kun taas julkinen-yksityinen yhteistyö eri muodoissaan on lisääntynyt huomattavasti. Muutamat sähköyhtiöiden yksityistämiset ovat yksi ilmentymä laimeasta yksityistämisaallosta. Tosin niidenkin osalta on esitetty kritiikkiä yksityistämishankkeiden kannattavuudesta ja mielekkyy-

destä. Esimerkiksi kun verrataan Espoon Sähkön myynnistä saamien pääomien tuottoa Helsingin Energian tulokseen, yksityistämistä ei ainakaan lyhyellä aikavälillä voida pitää erityisen kannattavana (Pennanen 2008). Muutoinkin suomalaiset tuntuvat yleisesti olevan varsin konservatiivisella kannalla kunnallisten palvelujen uudistamisen ja omistusjärjestelyjen suhteen. Peruspalvelut halutaan pitää voittopuolisesti julkisyhteisöjen tuottamina ja toisaalta yksityistämiseen suhtaudutaan varsin nuivasti (Kallio 2010). Tältä pohjalta arvioituna julkisen sektorin uudistamisessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota prosessien yleiseen hyväksyttävyyteen, perusteluihin ja mielekkyyden arviointiin.

5.6.2 Omistajuus elinkaarimallissa

Yksi eniten keskustelua herättänyt teknisellä sektorilla sovellettu omistajuusinnovaatio on elinkaarimalli, jossa kiinteistön tai infrastruktuurin hankinta toteutetaan kokonaisuutena, johon kuuluu suunnittelun ja rakentamisen ja mahdollisten rahoitusjärjestelyjen lisäksi ylläpitopalveluja ja mahdollisesti käyttäjille suunnattuja palveluja. Tällaisella mallilla on toteutettu mm. Ilmatieteen laitos ja Merentutkimuslaitos, Kilon sosiaali- ja terveysasema, Espoon Kuninkaantien lukio ja Kaivomestarin uimahalli sekä Tapiolan terveysasema, Seinäjoen teknologia- ja innovaatiokeskus Frami.

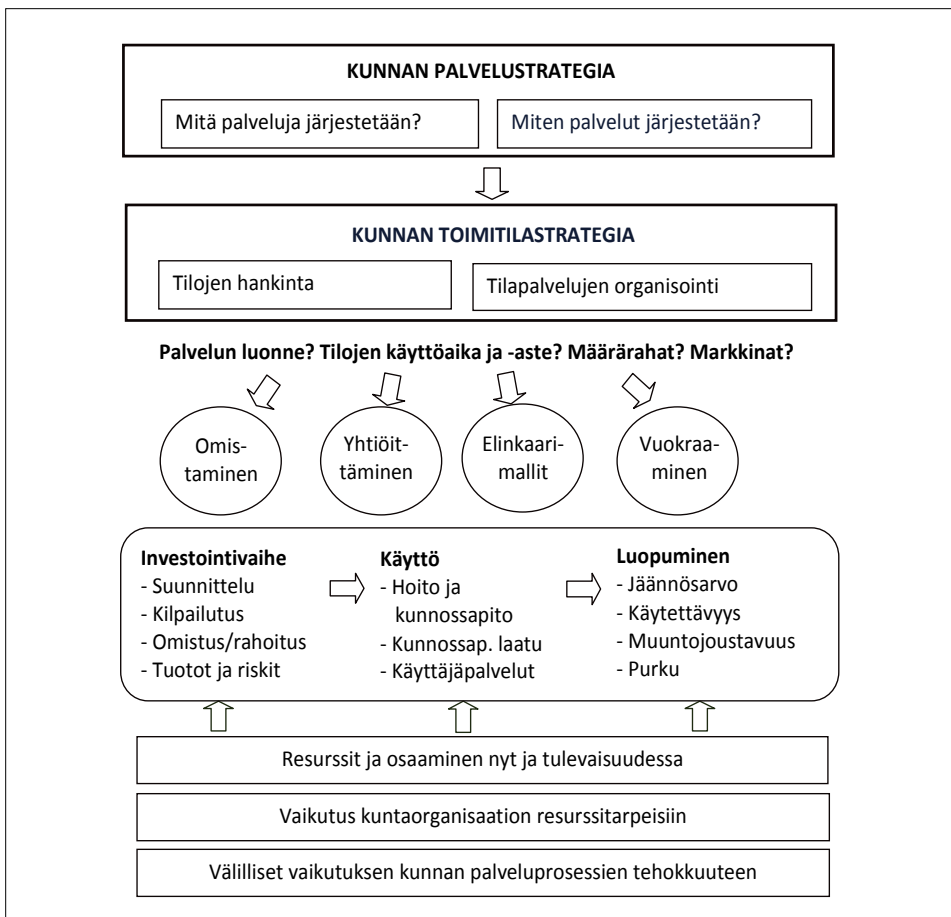
Omistajuuden kannalta on olennaista, että investoinnin omistusjärjestelyt ja rahoitus voivat olla osa kilpailutettua sopimusta. Elinkaarimallien etuna on se, että ne ohjaavat tarkastelemaan kokonaiskustannuksia hankkeen alusta loppuun, kannustavat rakentamaan laadukkaasti ja pitämään tilat kunnossa, motivoivat valitsemaan kestäviä ratkaisuja ja tuottamaan innovatiivisia palveluja, selkiyttävät riskinjakoja hankkeen eri vaiheissa ja edellyttävät tilaajalta vahvaa hankintaosaamista. Kuten tunnettua, ensimmäinen elinkaarimallilla toteutettu talonrakennushanke kuntasektorilla oli Espoon Kuninkaantien lukio ja sen yhteydessä oleva Kaivomestarin uimahalli. Siinä kiinteistön suunnittelu, rakentaminen ja ylläpito sekä käyttäjäpalvelut ovat elinkaarivastuun kantavan Arandur Oy:n vastuulla. (Tekes 2008).

Lahdenperä, Nykänen ja Rintala (2005, 49) toteavat elinkaarimallien omistuskysymyksestä, että kun rakennushankkeen rakennusvaihe on saatu päätökseen, rakennus voidaan luovuttaa tilaajalle tai se voi jäädä palveluntuottajan tai projektiyhtiön omistukseen. He toteavat omistajuudesta seuraavaa: ”Omistajuus on pääsääntöisesti kytköksissä rahoitukseen siten, että rahoituksen järjestävä osapuoli myös omistaa rakennuksen. Poikkeuksena ovat olemassa olevien tilojen korjaus palveluntuottajan rahoituksella ja mahdollinen lainsäädännöllinen este yksityisomistukselle. Omistajuus on merkittävä tekijä rakennuksen jatkokäyttöä suuntaavana valintana, mutta se on nähtävänä myös eräänlaisena palveluntuottajan toimintaa ohjaavana kannustimena. Omistajuuden jäädessä projektiyhtiölle on sillä näyttövelvollisuus toimivuuden ja kunnan suhteen luovutuksessa samalla kun toimivan palvelumaksubonus-/vähennysmenettelyn luomiselle on ehkä paremmat mahdollisuudet. Omistajuuden ollessa tilaajalla on tällä luontaisesti näyttövelvollisuus mahdollisten puutteiden osalta, ja tilaajan ohjausvaikutus voi olla hieman heikompi kuin edellisessä tapauksessa.” Omistajuuden kannalta olennaisia kysymyksiä ovat siis rahoitus ja tilan jatkokäyttö.

Jos omistus säilyy kunnalla eli tilaajalla, sopimuskauden päätyminen ei muuta

tilannetta omistuksen osalta ja jatko on täysin kunnan käsissä. Mikäli omistus säilyy palveluntuottajalla tai siirtyy tälle sopimuskauden päättyessä, on vaihtoehtoja useita. Tilaajalla voi olla esim. optio rakennuksen lunastamiseen sopimuskauden päättyessä tietyin ennalta sovituin ehdoin. Tällöin kunnalla ei ole velvoitetta lunastamiseen. Jos rakennuksen on sovittu jäävän palveluntuottajalle, tämä voi jatkaa sen omistajana tai luovuttaa sen markkinaehtoisesti uudelle omistajalle. (Lahdenperä & Nykänen & Rintala 2005, 49.)

Kalevan ja Leiwon (n/a) mukaan yksi tärkeimmistä elinkaarimalliin liittyvistä päätöksistä on se, minkä tahon omistukseen kiinteistö sovitun elinkaaren päättyessä jää. Mikäli palveluntuottaja ottaa kantaakseen rakennuskohteen jäännösarvoriskin, se perii tästä kunnalta korvauksen osana palvelumaksua. Kuten edellä todettiin, sopimukseen voidaan liittää optio, joka antaa kunnalle mahdollisuuden lunastaa kohde ennalta sovittoon hintaan. Tällä lunastushinnalla on suuri merkitys mallin kokonaistaloudellisuuden kannalta. Hinnan ohella sopimuksessa on pyrittävä mahdollisimman tarkoin määrittelemään, missä kunnossa rakennuksen pitää olla sopimuksen päättyessä.



Kuva 5.10. Elinkaarimalli. (Kaleva & Leiwo n/a).

5.6.3 Toiminnalliset yhteistyö- ja yhteiskäyttöjärjestelyt toimitilaomistuksissa

Yksityistämisen ja elinkaarimallin puitteissa tapahtuvien omistusjärjestelyjen rinnalla on monia toiminnallisia ratkaisuja, jotka eivät välttämättä muuta omistussuhteita, mutta vaikuttavat joka tapauksessa toimitilojen käytön tehokkuuteen ja palvelujen tuottamiseen. Tällaisia tilojen käyttöön liittyviä innovatiivisia ratkaisuja ovat mm.:

- Tilojen vuorokäyttö sekä yhteis- ja rinnakkaiskäyttö
- Kunnallinen omistus yhdistettynä ulkoistettuun käyttöön
- Kaupunkiseudun kuntien yhteiset kiinteistöyhtiöt ja verkostoyhtiöt
- Kuntien ja yksityisten yhteisyritykset (joint venture)
- Kunnallisten omistusoikeuksien väliaikaiset käyttöluovutukset tai vaihtojärjestelmät
- Uudet vuokraus-/leasing-järjestelmät
- Uudet hallintaoikeus-, käyttöoikeus-, vaihto- ja lunastusoikeusmallit.

Toiminnallisten yhteistyömallien perimmäisenä tarkoituksena on mahdollistaa kuntien omistamien tai niiden käytössä olevien tilojen käytön tehostaminen. Tätä tavoitetta edistävät myös sähköiset hallinta- ja varausjärjestelmät, joilla voidaan tehostaa tilojen käyttöä, tasata ruuhkahuippuja ja vähentää tilojen hukkakäyttöä.

Useimmat kaupungit ovat jo pitkään selvittelleet koulujen, kirjastojen ja virastorakennusten yhteiskäytön mahdollisuuksia. Käytännössä käytön laajentamisen esteenä on ollut yhtäältä käytön asianmukaisuuden varmistaminen ja toisaalta lisääntyneet kustannukset. Tästä syystä esimerkiksi koulujen iltakäytöstä peritään usein asiakkailta maksuja, joilla katetaan mm. iltakäytön vahtimestaripalvelut.

Kaupungit ovat lisänneet jonkin verran yhteistyötä mm. järjestöjen, seurakuntien ja muiden tahojen kanssa (Kunnat.net 2002). Teknisen sektorin näkökulmasta tämä yhteistyö ei ole kuitenkaan ainakaan nykymuodossaan erityisen merkittävää.

Käytännössä toimitilojen yhteiskäyttöä voidaan edistää myös rakennusten ja alueiden yleisilmeen parantamisella ja esteettömyyden lisäämisellä. Esimerkiksi Helsingin kaupunki on elävöittämissä kaupungintalon Leijona-korttelia ja sen ympäristöä eli ns. Torikortteleita mm. liike- ja kulttuurikäyttöön. Torikortteleita suunnitellaan siten, että niiden ilme muuttuu vähemmän virastomaiseksi sijoittamalla erityisesti katutasoon liikkeitä ja avaamalla korttelien sisäpihoille uusia jalankulkureittejä. Myös koulujen ja vastaavien tilojen yhteiskäyttöä on toteutettu jo pitkään. (Ks. keskustelua Helsingin palveluverkon kehittämisestä osoitteessa <http://palveluverkko.hel.fi/kerro-mielipiteesi/palveluverkkojen-kehittaminen-yleista-keskustelua>). Espoossa on kokeiltu kirjaston siirtämistä ostoskeskusten yhteyteen, minkä voidaan olettaa parantavan kirjastopalvelujen saatavuutta ja mahdollistavan kirjastokäyntien yhdistämisen muuhun asiointiin. Espoon kaupungin uusi Keski-Espoon aluekirjasto eli Entressen kirjasto avattiin kauppakeskus Entressen huhtikuussa 2009.

5.7 Yhteenveto ja päätelmiä

Tässä artikkelissa on pyritty nostamaan esiin omistajuuteen ja omistajapolitiikkaan liittyvät keskeiset kysymykset erityisesti kaupunkien teknisen toimen näkökulmasta. Samalla on tarkasteltu erilaisia mahdollisuuksia innovaatioihin omistajuuden alueella. Omistajuuden, samoin kuin muukin teknisen palvelusektorin kehittäminen, on vahvasti sidoksissa paikalliseen kaupunkikohtaiseen toimintaympäristöön, kehityshistoriaan ja tilanteeseen. Niinpä myös kehittämistoimenpiteet on ankkuroitava näihin lähtökohtiin, joista myös riittävä omistuksen tietoaineisto on kerättävä päätöksenteon tueksi. Yhteenvetona ja päätelminä tässä artikkelissa esille tulleista omistajapolitiikan keskeisistä haasteista ja mahdollisuuksista esitetään seuraavassa joitakin kiteytyksiä.

Omistuksen ja omistajuuden merkityksen kirkastaminen on tärkeä kehittämisalue. Jo monissa kaupungeissa kuntastrategioiden osana on laadittu omistajapolitiikkaa hahmottavia asiakirjoja, joille on haettu myös valtuuston hyväksyntä. Omistajuuden ja omistajapolitiikan innovatiivista kehittämistä voidaan kuitenkin edelleen pitää suurena haasteena erityisesti teknisen palvelusektorin toimialueilla.

Omistukseen liittyvä tiedonhallinta ja seuranta on puutteellista. On syytä todeta, että tilastoista saatava kuva kuntien omaisuudesta on hyvin karkea, eikä sen perusteella ole mahdollista yksityiskohtaisemmin pohdiskella omistajapolitiikkaa tai omaisuuden hallinnan suuntaviivoja. Omaisuuden hallinnan tietoaineistojen kehittämisessä ja myös omaisuuserien arvottamisessa onkin tilaa innovatiivisille ratkaisulle niin yksittäisissä kunnissa kuin koko kuntakentälläkin, ja tämän suuntaista kehitystyötä voidaan pitää merkittävänä haasteena omistajapolitiikan kehittämisen näkökulmasta. Rakennusomaisuuden osalta pelkkä määrätieto ei omaisuuden hallinnan kannalta ole riittävää, vaan omaisuuden laatu, kunto sekä sopivuus/tarpeellisuus ja kehittämistarpeet tulee eritellä omistajapolitiikan määrittelyn osana. Maanomistuksessa vastaavasti omistuserittelyt tulisi ulottaa analyysiin omistuksen luonteesta ja potentiaalista yhdyskunnan kehittämisessä pitkällä tähtäimellä.

Uudet omistuksen organisaatiot – varottava dysfunktioita. Omistajuuden ja kontrollin eriyttämisen on ainakin yrityksissä todettu lisäävän toimijuusongelmia (agency problems), johtuen johtajien ja omistajien välisestä tiedon epäsymmetriasta. Tällaisten ongelmien on otaksuttu heijastuvan erityisesti päätöksentekoprosesseihin ja yrityksen kasvua koskeviin investointipäätöksiin. Toisaalta omistajien suoran osallistumisen yrityksen hallintoon on todettu vähentävän riskinottoa ja osallistumista t&k-toimintaan. (Ortega-Argilés ym. 2005, 640, 659.) Näistä havainnoista voidaan johtaa kiinnostavia hypoteeseja kuntien toimintaa ajatellen. Onko niin, että kuntalaisten, poliitikkojen ja viranhaltijoiden välisten suhteiden eriyttäminen ja pirstaloiminen (esim. nettobudjetoidut yksiköt, yhtiöittäminen jne.) lisäävät toimijuusongelmia ja tiedon epäsymmetriaa, jotka puolestaan haittaavat päätöksentekoprosesseja ja kehittämisen kannalta tärkeitä investointipäätöksiä? Toisaalta taas vahvistuva poliittinen kontrolli saattaa vähentää riskinottoa ja panostuksia innovaatiotoimintaan.

Uudet näkökulmapainotukset lisäävät tarvetta uusiin malleihin. Perinteisesti omaisuuden hallinnassa on korostettu taloudellisia tekijöitä, kuten omaisuuden tasearvoa ja jälleenmyyntiarvoa. Voidaan kysyä, onko tällaiselle lähestymistavalle perusteita, kun kuntien infrastruktuuri on luonteeltaan kuitenkin pitkäaikaista ja omistaminen ei

yleensä pääty omaisuuden realisoimiseen. Uusia näkökulmia asiaan ovat koettavuus ja käyttökustannukset (käyttäjän näkökulmasta), palvelujen tuottokyky (infrapalvelut) ja hoito ja ylläpito (hoito- ja ylläpitopanokset). (Manninen 2010.) On olemassa useita merkkejä siitä, että yhteistoimintamalleilla pystytään aikaansaamaan positiivisia vaikutuksia toimintaan. Tätä samaa periaatetta soveltaen on esitettävissä hypoteesi, että yhteistoiminnan avulla saadaan luotua lisäarvoa infrastruktuurin hallintaan ja käyttöön. Perusteena on, että useiden osapuolten mukanaolo tuo omaisuuden hallintaan osamista ja uusia kehittämissuunnitelmia. Esimerkiksi elinkaarimallissa omaisuuden arvo velkoineen ei näy valtion tai kunnan taseessa, millä on vaikutus mm. pääomatalouteen ja julkisen velan suuruuteen. (Manninen 2010.) Toisaalta usein on korostettu, että julkinen-yksityinen -kumppanuus ei saisi perustua pelkästään investointiaikataulujen nopeuttamiseen tai pääomatalouden erien siirtämiseen käyttötalouden puolelle. Toiminnalla täytyy olla selviä osaamiseen, logistiikkaan ja markkinoiden kehitykseen liittyviä hyötyjä.

Omistusjärjestelyjen veturit ja ajurit. Omistajuuteen liittyvät kysymykset aktualisoituvat yleensä sisäisten tai ulkoisten paineiden kautta. Esimerkiksi muutovoittokunnat joutuvat miettimään uusinwestointeja, joiden osalta tehdään samalla omistamiseen liittyviä päätöksiä. Vastaavasti muuttotappiokunnat joutuvat miettimään, mitä tyhjilleen jääville kiinteistöille tehdään. Lisäksi on monia strategisia kehittämissuunnitelmia, joihin liittyvät investoinnit edellyttävät samalla omistusjärjestelyjä koskevaa pohdintaa. Esimerkiksi merkittäviä tiehankkeita, teknologiakeskuksia, konserttihalleja ja urheilukenttiä koskevissa investoinneissa joudutaan pohtimaan samalla uusien omistusjärjestelyjen soveltamismahdollisuuksia.

Omistajuuden strategiset ulottuvuudet on tiedostettava. Omistajuus on strateginen kysymys, joka vaikuttaa yhdyskuntien kehittämismahdollisuuksiin ja kaupunkien toiminnan ja palvelutuotannon luonteeseen. Kaupunkien tulisi tarkastella omistajuutta sen suhteen, miten omistajuus eri muodoissaan vaikuttaa yhdyskuntarakenteen ohjaamiskykyyn, strategisten toimintojen ylläpitämiseen ja kehittämiseen sekä erilaisten yhdyskuntatoimintojen integrointimahdollisuuksiin. Myös kuntasektorin toimintakykyyn ja kehitysedellytysten ylläpitäminen pitkällä aikavälillä edellyttää omistuksenäkökohtien huomioonottamista. Toisaalta yksittäisissä omistusratkaisuissa – esimerkiksi aluerakentamisessa ja kiinteistökehityksessä – painavat myös monet käytännönläheiset seikat, kuten kaupungin taloudellinen tilanne, teknisen sektorin henkilöstön kapasiteetti, yleiset tehostamissuunnitelmät sekä hankkeiden edellyttämä osaaminen ja rahoitusjärjestelyt.

Omistajapolitiikan peruskysymykset liittyvät kunnan rooliin. Kaupungin omistajapolitiikalla on kaksi pääulottuvuutta: kunnan omaisuuden hoidon ja hallinnan ulottuvuus ja toisaalta kunnallisten yhtiöiden ja yhteisöjen omistajuuden ulottuvuus. Kaupunkien on arvioitava olennaiset omaisuuseränsä ja niiden arvot, selvitettävä niiden käyttötarkoitus ja päätettävä niiden organisoinnista ja tehtävä selvitykset myös käytöstä aiheutuneista kustannuksista ja omistamisen vaihtoehdoista kustannuksineen. Pääomien ja tuotantovälineiden omistaminen perustuu kaupungin tekemiin päätöksiin siitä, mitä tehtäviä kaupunki on ottanut hoitaakseen ja miten nämä tehtävät on suunniteltu hoidettavan. Yksi perimmäinen kysymys tiivistyy klassiseen make-or-buy -tyyppiseen valintaan eli sen päättämiseen, mitä kaupunki tekee itse, mitä se toteuttaa

yhteistyöjärjestelyjen muodossa ja mitkä tehtävät se toteuttaa ostopalveluina tai hankintoina markkinoilta. Omistamiseen tämä liittyy siten, että jälkimmäisessä tapauksessa kaupungin ei tarvitse tehdä tuotannon edellyttämiä investointeja, jolloin talousprosessi siirtyy pääomataloudesta käyttötalouden puolelle.

Omistajapolitiikan kehittämässä on oltava riittävän laaja-alainen näkökulma. Palvelutuotannon osalta edellä olevaa *make-or-by*-kysymystä vastaava kysymys on tulisiko kunnan omistaa niitä tiloja ja rakenteita, joita se palvelutuotannossaan käyttää. Oman lukunsa tässä yhteydessä muodostaa tietysti yhdyskunnan perusrakenne, jonka omistajuus on tavanomaista kiinteistö- ja käyttöomaisuusomistusta strategisempi kysymys. (Vrt. Paloposki 2004.) Näillä kysymyksillä on luontainen yhteys arvovalintoihin ja priorisointeihin, jotka perustuvat lopulta ideologisiin lähtökohtiin. Tähän liittyen kunnat joutuvat ottamaan omistajapolitiikassaan kantaa myös koko paikallisyhteisöä, markkinarakenteita ja elinkeinotoiminnan kehitysedellytyksiä koskeviin kysymyksiin, joten omistajapolitiikkaan on lähtökohtaisesti otettava riittävän laaja-alainen näkökulma (Kuopila ym. 2007, 34).

Trendinä markkinoistuminen ja yksityisen sektorin innovaatiopotentiaalin hyödyntäminen. Omistajuuskysymykseen ei ole olemassa mitään yksittäistä patenttiratkaisua. Omistajuuden mielekkäitä ratkaisuja ehdollistavat edellä mainitut arvolähtökohdat ja toisaalta paikalliset olosuhteet kaupungin toimintakyvystä markkinoiden rakenteeseen. Tässä mielessä kaupunkien omistusratkaisujen toteutumista voidaan kehystää asetelmallisesti selittämisen subsumptioteorialla tai deduktiivisnomologisella mallilla, jossa selitettävä ilmiö seuraa loogisesti yleisistä laeista (tai tässä yhteydessä esim. toimintaa perustelevista ideologioista) ja tilannetta kuvaavista alkuehdoista. Tällä hetkellä keskeinen premissi on markkinaehtoisuuden lisääminen ja yksityisen sektorin potentiaalin hyödyntäminen yhdyskuntarakenteen ylläpidossa ja kehittämisessä ja julkisrahoitteisten palvelujen järjestämisessä. Trendin jatkuminen edellyttää samalla, että yksityisen sektorin toimijat vahvistavat yhteiskuntavastuutaan niin, että niiden tehokkuushyödyt saadaan valjastettua yhteisen hyvän toteuttamiseen uhraamatta liikaa sen enempää demokraattisia oikeuksia kuin yhteiskuntakehityksen jatkuvuuselementtejäkään. Tässä kokonaisuudessa omistajuus on strateginen kontrolliin, taloudelliseen valtaan ja resurssien käyttömahdollisuuksiin liittyvä kysymys (vrt. Suomen Kuntaliitto 1998).

Omaisuserien omistusjärjestelyjen innovaatiopotentiaali. Kuntien kannalta olennaisten omaisuserien eli rakennusten, maaomaisuuden sekä kiinteiden rakenteiden ja laitteiden omistusjärjestelyihin liittyy joka tapauksessa paljon innovaatiopotentiaalia. Tässäkin suhteessa paikalliset olosuhteet muodostavat keskeiset puitteet eri vaihtoehtojen realisoinnille. Kuntien nykyinen omaisuus, yhdyskuntarakenne, kaupungin koko ja markkinoiden toimivuus määrittävät itse asiassa ratkaisevasti kuntien toimintamahdollisuuksia ja esimerkiksi suoran omistajuuden roolia. Esimerkiksi tehokkaan maapolitiikan toteuttamisen edellytyksenä on usein vahva maanomistus. Olemassa olevaa omaisuuttakin tärkeämpi ehdollistava tekijä on kuitenkin kaupungin mittakaava ja erityispiirteet. Monet vaihtoehtoiset omistajuusmallit ovat pääosin vain maamme suurimpien kaupunkien käytettävissä, koska niihin sijoittuu suurin osa maamme infrastruktuurin arvosta, investoinneista ja liiketoiminnasta. Liikkumavara on tosin muissakin kunnissa yleisesti kohtuullisen suuri esimerkiksi toimistotilojen ja erilaisen

käyttöomaisuuden hankinnassa.

Yksityistäminen ja elinkaarimalli mahdollisuutena. Omistajuuteen liittyvän innovaatiokeskustelun merkittävin teema toisen maailmansodan jälkeen on ollut yksityistäminen, joka on ollut erityisen merkittävää valtio-omisteisten yhtiöiden myynnin muodossa. Kuntasektorilla puhtasoppinen yksityistäminen ei ole ollut erityisen suosittua. Toisaalta yksityisen sektorin mukaantulo kuntien palvelutuotantoon on tapahtunut muiden ulkoistamis- ja kilpailuttamiskeinojen kautta. Infrastruktuurialalla tällä saralla eniten keskustelua on herättänyt elinkaarimalli, jossa kiinteistön tai infrastruktuurin hankinta toteutetaan kokonaisuutena, johon kuuluu suunnittelun, rakentamisen ja omistus-/rahoitusjärjestelyjen lisäksi ylläpitopalveluja ja mahdollisesti käyttäjille suunnattuja palveluja. Mallista saatavat kokemukset tulevat pitkällä aikavälillä luomaan perustaa sen käytön laajentumiselle tai hiipumiselle. Samalla on kuitenkin todennäköistä, että ilmaantuu myös uusia organisaatioinnovaatioita, joissa hyödynnetään jonkinlaista yhteisomistajuutta tai yhteistyöjärjestelyä. Tästä on merkkejä mm. Iso-Britanniassa. Se, miten niitä otetaan käyttöön käytännön tasolla, liittyy ennen kaikkea edellä mainittuihin poliittisiin ja yhdyskuntataloudellisiin kysymyksiin. Kuntatalouden niukentuessa paineet innovatiivisten omistusratkaisujen hyödyntämiseen tulevat joka tapauksessa lisääntymään.

Lähteet

Aghion, Philippe & Van Reenen, John & Zingales, Luigi (2009): Innovation and institutional ownership. CEPR Discussion Paper 7195. 20 March 2009. <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3303>

Ahlava, Antti & Edelman, Harry (toim.) (2008): UDM Urban Design Management, Opas käyttäntöön. Decomb tutkimushankkeen loppuraportti.

Anderson, Shirley C. (1983): The effect of government ownership and subsidy on performance: Evidence from the bus transit industry. Transportation Research Part A: General. 17(3), 191-200.

Brands, Robert F. (2010): Ownership of Innovation. Blogging Innovation on June 17, 2010. <http://www.business-strategy-innovation.com/wordpress/2010/06/ownership-of-innovation/>

Edelman, Harry (2007): Urban Design Management. Teknillisen korkeakoulun arkkitehtiosaston tutkimuksia 2007/27.

Foster, C.D. (1992): Privatization, public ownership and the regulation of natural monopoly. Oxford, UK: Blackwell.

Foster, C. (1994): Rival explanations of public ownership, its failure and privatization. Public Administration 72(4), 489–503.

Graham, Cosmo (2003): Methods of privatization. Teoksessa: David Parker & David Saal (Eds.) International Handbook on Privatization, pp. 87-101. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Helsingin kaupunki (2008): Konserniohje 16.1.2008 http://www.hel2.fi/taske/julkaisut/2008/Konserniohje_Kvsto160108.pdf

Helsingin kaupunki (2011): Helsingin kaupunkikonsernin omistajapolitiikka. Helsingin kaupunki, talous- ja suunnittelukeskus, varainhallinta 23.2.2011.

- Joensuun kaupunki (n/a): Joensuun kaupungin omistajapolitiikka (haettu 14.2.2012): <http://www.jns.fi/dman/Document.php?documentId=ld17211101449691&cmd=download>,
- Järvenpään kaupunki (2005): Järvenpään kaupungin omistajapolitiittiset linjaukset. Verkkosivu. http://www.jarvenpaa.fi/sivu/index.tml?sivu_id=759
- Kaleva, Hanna & Leiwo, Kaisa (n/a): Elinkaarimallien taloudelliset arviointiperusteet ja analyysit. Elinkaarimallit. <http://www.elinkaarimalli.fi/Aineisto/101-tyokal.html>
- Kallio, Johanna (2010): Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996–2006. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 108. <http://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/15810/Tutkimuksia108.pdf?sequence=1>
- Kent, Calvin A. (1987): Privatization of Public Functions: Promises and Problems. Teoksessa: Calvin A. Kent (Ed.) *Entrepreneurship and the Privatization of Government*, pp. 3-22. New York: Quorum Books.
- Kilpailuvirasto (2001): Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa. Kilpailuvirasto, selvityksiä 1/2001. <http://www.kilpailuvirasto.fi/tiedostot/markkinat-ja-kilpailu-kuntien-tuotantotoiminnassa.pdf>
- Koch, Per & Hauknes, Johan (2005): On innovation in the public sector. Second revised edition. Publin Report No. D20. Publin. Oslo: NIFU STEP.
- Kunnat.net (2002): Kuntien ja seurakuntien yhteistyö tiivistyy. Kirkkohallituksen ja Kuntaliiton kartoituksessa hyviä esimerkkejä käytäntöön. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;21975;21978;6483
- Kunnat.net (2010): Konserniohjaus ja omistajapolitiikka. Julkaissut: Tuija Valkeinen 26.04.2010. Suomen Kuntaliitto. http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;93749;108318
- Kuopion kaupunki (2007): Kuopion kaupungin omistajapolitiittiset linjaukset. http://www.kuopio.fi/haku?p_auth=D92ufrrN&p_auth=7WE4enEt&p_p_id=20&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&p_p_c
- Kuopila, Antti ym. (2007): Tilaaja-tuottaja-toimintatapa – Ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lahdenperä, Pertti & Nykänen, Veijo & Rintala, Kai (2005) Elinkaarimallit. Tilapalveluhankkeiden vaihtoehtoiset toimintatavat. VTT Tiedotteita 2315. Espoo. <http://www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2005/T2315.pdf>
- Love, James H. & Roper, Stephen & Du, Jun (2009): Innovation, ownership and profitability. *International Journal of Industrial Organization*, 27(3), 424-434.
- Manninen, Ari-Pekka (2010): Infrastrukturi. PDF-tiedosto. Aalto-yliopisto.
- Megginson, William L. & Netter, Jeffrey M. (2003): History and methods of privatization. In: David Parker & David Saal (Eds.) *International Handbook on Privatization*, pp. 25-40. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Meklin, Pentti, Martikainen Juha-Pekka (2003): Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä. Käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Acta 153. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Miettinen, Anssi (2009): Kuntosali Lontoossa toimii Robin Hood –periaatteella. Helsingin sanomat 27.5.2009. <http://www.hs.fi/talous/artikkeli/Kuntosali+Lontoossa+toimii+Robin+Hood+-periaatteella/1135246264048>

- Munari, Frederico (2003): Does Ownership Affect Innovation? Assessing the Impact of Privatisation Processes on Innovation Activities. *European Business Organization Law Review* 4, 553-571.
- Nykänen, Veijo, Pekka Huovila, Pertti Lahdenperä, Pekka Lahti, Markku Riihimäki & Jarmo Karlund (2007): Kumppanuuskaavoitus aluerakentamisessa. *Beyond Vuores – tutkimus*. VTT Tiedotteita 2393, Espoo.
- Ortega-Argilés, Raquel & Moreno, Rosina & Suriñach Caralt, Jordi (2005): Ownership structure and innovation: is there a real link? *The Annals of Regional Science*, 39(4), 637-662.
- Oulun kaupunki (2003): Oulun kaupungin omistusten strateginen analyysi ja omistajapoliittiset linjaukset (tiedot täydennetty: Timo Kenakkala PDF-tiedosto /valuustoesittely 15.2.2010). http://oulu.ouka.fi/strategia/pdf/Omistajuus_raportti.pdf
- Paloposki, Jaakko (2004): Omistajapolitiikka ja teknisten palvelujen vaihtoehtoiset tuotantotavat. Teoksessa Marketta Tanskanen (toim.) *Yhdyskunta tehdään yhdessä*, s. 56-58. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pennanen, Risto (2008): Espoo hölmöili muodikkaasti. Kolumni 5.9.2008. *Taloussanomien*. <http://www.taloussanomien.fi/ajatukset/2008/09/05/espoo-holmoili-muodikkaasti/200823148/145>
- Polemiikki (1999) Tapio Katko: Vesilaitosten yksityistäminen herättää ristiriitoja. Teksti: Leena Filpus. *Polemiikki* 1999, numero 2
- Robinson, Colin (2003): Privatization: analysing the benefits. In: David Parker & David Saal (Eds.) *International Handbook on Privatization*, pp. 41-59. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Rosell, Carlos (2009): The value of an individual innovation: When ownership of complementary inventions is fragmented. In: Gary Libecap (Ed.) *Measuring the Social Value of Innovation: A Link in the University Technology Transfer and Entrepreneurship Equation (Advances in the Study of Entrepreneurship, Innovation & Economic Growth, Volume 19)*, 189-212. Emerald Group Publishing.
- Saal, David S. (2002): Restructuring, regulation, and the liberalization of privatized utilities in the UK. RP0213. Aston Business School, Aston University, Birmingham. November 2002. <http://cosmic.rz.uni-hamburg.de/webcat/hwwa/edok03/f10201g/RP0213.pdf>
- Siitonen, Pentti & Martikainen, Juha-Pekka (2005): Kunnat perusrakenteita turvaamassa. Kuntien tekniset palvelut 1995-2004. *KuntaSuomi 2004-tutkimuksia nro 55*. Acta 180. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto (1998): Kunta omistajana Miten kunnassa tulisi arvioida omistamista ja omaisuuden tehokasta käyttöä sekä uudistaa kunnan omistajastrategiaa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto (2005): Kunnan omistajapoliittiset linjaukset. Suomen Kuntaliitto 25.5.2005. http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;347;93749;108318;161635;83722
- Suomen Kuntaliitto (2008): Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä. Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Tekes (2008): Sara – Suuntana arvooverkottunut rakentaminen 2003-2007. Loppuraportti. *Teknologiaohjelmaraportti 1/2008*. Helsinki: Tekes.

Tilastokeskus (n/a): Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot (eri vuodet). Helsinki: Tilastokeskus. <http://www.stat.fi/til/ktt/index.html>

Vantaan kaupunki (2002): Vantaan kaupungin omistajapolitiikka sekä sijoitustoiminnan perusteet. http://www.vantaa.fi/i_perusdokumentti.asp?path=1;304;20717;20735

Vantaan kaupunki (2006): Vantaan kaupungin konsernistrategia. http://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/33008_konsernistrategia.pdf

6 Alueellinen yhteistyö kaupunkiseuduilla

Tekninen toimi kattaa laajan valikoiman erilaisia palveluita. Useat palveluista ovat luonteeltaan sellaisia, ettei etenkään pienen kunnan kannata tuottaa niitä itsenäisesti. Tässä luvussa esitetään millaisten talousteoreettisten viitekehysten kautta teknisten palveluiden toteuttamista alueellisesti voidaan tarkastella. Samalla selvitetään kuinka kokemukset teknisten palveluiden yhteistyöstä kahdella kaupunkiseudulla, Lahdessa ja Turussa, vastaavat aiemman tutkimuksen teorioita ja niiden pohjalta tehtyjä suosituksia. Erityisenä teemana on tarkastella, mitkä tekijät ovat voimakkaimmin vaikuttaneet yhteistyöhön ja mitkä ovat olleet sen ensisijaiset hyödyt osallistujille.

6.1 Johdanto

Teknisen toimen palvelutuotannossa on ollut havaittavissa kaksi selkeää trendiä viime vuosina. Toinen on ollut yksityisen puolen ja markkinalähtöisyyden toteuttaminen palveluiden tuottamiseksi ja toisena kehityssuuntana on ollut kuntien välinen seudullinen yhteistyö. Osin hyvinkin pääoma- ja osaamisintensiivisellä sektorilla on haluttu hyödyntää järkevämpiä organisoitumistapoja ja yritetty löytää optimaalisia tuotantorakenteita palveluiden toteuttamista ja kuntalaisten tarpeita varten.

Kuntien välistä yhteistyötä on tehty Suomessa kuntajärjestelmän synnystä alkaen. Yhteistyömallien kirjo eri palvelualueilla ja kunnissa on laaja, sillä kukin kunta on pyrkinyt valitsemaan itselleen sopivan ratkaisun. Kuntien yhteistyömuodot voidaan Siitosen ja Martikaisen (2000) mukaan jakaa kolmeen pääluokkaan: sopimusyhteistyöhön, kuntien organisoituun yhteistyöhön ja kumppanuusyhteistyöhön, jossa on kuntien lisäksi mukana muita osapuolia. Näiden lisäksi voidaan vielä tunnistaa kaksi muuta yhteistyön muotoa: hankeperustainen yhteistyö sekä epävirallinen yhteistyö. *Sopimusyhteistyön* muotoja ovat mm. ostopalvelut, yhteiset työntekijät ja toimielimet ja esim. sopimuksenvarainen tilaajayhteistyö. Sopimukseen perustuvat ostopalvelut ns. isäntäkunnalta ovat hyvin tyypillinen tapa hankkia palveluita pienemmille kunnille. Esimerkkejä *organisoidusta yhteistyöstä* ovat kuntayhtymät ja kuntien yhteiset osakeyhtiöt. *Partnership-* eli *kumppanuusyhteistyötä* edustavat puolestaan osakeyhtiöt, osuuskunnat tms. monen osapuolen organisaatiot, joissa kunta on mukana. Lisäksi yhteistyötä tehdään kunnissa *hankeperhjäisesti*, jolloin kyse voi olla esim. työryhmistä ja kehittämis- tai koordinaatioverkostoista sekä yhteishankkeista ja hankintayhteistyöstä vaikkapa alueurakoiden tai hankintarenkaiden muodossa. Näiden lisäksi kunnilla ja eri ammattiryhmien edustajilla on runsaasti erilaisia epävirallisen yhteistyön muotoja.

Kupera-hankkeen aikana selvitettiin laadullisen tapaustutkimuksen menetelmin

miten Turun ja Lahden kaupunkiseuduilla on toteutettu seutuyhteistyötä teknisellä sektorilla. Kummaltakin kaupunkiseudulta haastateltiin keskuskaupungin edustajien lisäksi kahden naapurikunnan edustajia sekä yhtä seudullisen kuntien osakeyhtiön teknistä johtajaa. Haastattelujen ohella tutkimusaineisto koostuu erilaisista raporteista ja pöytäkirjoista. Kumpikin seutukunta koostuu 11 kunnasta, ja kummassakin on selvästi havaittavissa tietty viiden kunnan ydinjoukko. Lahdessa nämä muut viisikkokunnat ovat Asikkala, Hollola, Nastola ja Orimattila, ja Turussa ne ovat Kaarina, Lieto, Naantali ja Raisio. Toisaalta monet pitkään yhteistyötä aiemmin tehneet kaupunkiseudut ovat muuttuneet huomattavasti viime vuosina tapahtuneiden kuntaliitosten myötä, esimerkkeinä Salo, Hämeenlinna, Kouvola, Jyväskylä ja Oulu. Mikäli Lahden ja Turun seudulla ei tapahdu lähivuosina kuntaliitoksia, voidaan myöhemmin verrata miten menestyksekkääksi ratkaisuksi seutuyhteistyö osoittautuu kuntaliitoksiin verrattuna.

Kuntien välistä yhteistyötä voidaan analysoida verkostoteorioiden, transaktiokustannusteorian (Williamson 1975) sekä institutionaalisen yhteistoiminnan (Feiock, 2008) viitekehyksen avulla. Yhteistyötä syntyy teorioiden mukaan silloin, kun kunta kokee hyötyvänsä siitä. Verkostoteoriassa kunnat ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja muodostavat yhteistyösuhteita, mikäli verkostolinkit lisäävät niiden hyötyä. Transaktiokustannusteoria painottaa yhteistyön tekemiseen liittyvää epävarmuutta ja epäsymmetristä informaatiota sekä niistä aiheutuvia kustannuksia. Institutionaalisen yhteistoiminnan viitekehys puolestaan painottaa kunnan toimijoiden, oman edun tavoittelun ja kuntien ominaispiirteiden merkitystä transaktiokustannusajattelussa. Myös klubiteoria (Buchanan 1965) tarjoaa näkökulman yhteistyöhön. Sen mukaan kunnat hyötyvät jakamalla palvelun tuotantokustannukset ja perustamalla kuntien välisen yhteistyöklubin. Yhteistyössä voidaan päätyä tuottamaan palvelua sen optimikoossa, mikäli kunnat onnistuvat muodostamaan optimikokoisen klubin.

Anglosaksisen taloustieteen teoriat soveltuvat huonosti mallintamaan pohjoismaisia laajan palvelupaketin tarjoavia kuntia. Monissa muissa maissa paikallishallinnon ydintehtävä on tuottaa asukkailleen ensisijaisesti infrastruktuuripalveluita, kun taas hyvinvointipalveluiden tuotanto on markkinoiden vastuulla. Pohjoismaiset kunnat, joiden merkittävin tehtävä on tarjota hyvinvointipalveluita, nähdään paikallisten asukkaiden perustamien klubien sijaan valtiovallan agentteina. Tehty tutkimus kuitenkin vahvistaa teorioiden kykyä selittää kuntien infrastruktuuripalvelujen yhteistyötä myös suomalaisessa kontekstissa.

6.2 Seudullisen yhteistyön hyödyt ja haitat

Kuntayhteistyöstä uskotaan saatavan useita erilaisia etuja. Yhteistyön vaikutukset voidaan jakaa karkeasti kustannusvaikutuksiin, laatuvaikutuksiin, henkilöstövaikutuksiin sekä kunnallisdemokratian muutoksen vaikutuksiin.

Mikäli palvelun tuotanto sisältää mittakaavaetuja, sen tuotannon tehokkuutta voidaan kasvattaa yhteistyön mahdollistaman suuremman yksikkökoon kautta. Erityisesti pienten kuntien kohdalla yhteistyö on keino hyödyntää mittakaavaetuja tuotannossa, sillä mittakaavaedut ovat sidonnaisia palvelujen tuotantoon eivätkä hallinnolliseen yksikköön. Mittakaavaedut voivat olla joko kasvavia, vakioisia tai väheneviä. Infrastruktuuripalvelut ovat pääomaintensiivisiä palveluita, joista suuri osa vaatii huomattavia

alkuinvestointeja. Yhteisen kaluston myötä voidaan vähentää koneiden tyhjäkäyttöä ja jakaa investointikustannuksia. Muun muassa joukkoliikenteessä, vesihuollossa ja energiatuotannossa on todettu esiintyvän merkittäviä mittakaavaetuja. Laajoissa infrastruktuuriprojekteissa korkeampi laatu voidaan saavuttaa esimerkiksi määräälennusten tai edistyneemmän teknologian hyödyntämisen kautta. Suurikokoisten kuntien on todettu olevan pieniä tehokkaampia nimenomaan pääomavaltaisissa palveluissa suur-
tuotannon etujen vuoksi (Altshuler 1999, 106).

Palvelujen tehokkuutta voidaan kasvattaa yhteistyön organisointimallin avulla. Yhteistyötä aloittaessaan kunnilla on mahdollisuus arvioida vanhoja toimintatapojaan, jakaa työtä ja ottaa käyttöön toimivampia toimintatapoja. Yhteistyö voi tehdä palvelutuotannosta selkeämpää, joustavampaa ja laadukkaampaa. Tavoitteena on valita tehokkain käytettävissä oleva malli, jonka ei lähtökohtaisesti tarvitse olla minkään yhteistyöhön osallistuvan kunnan jo käytössä oleva toimintatapa. Mitä pienemmät ovat yhteistyömallin transaktiokustannukset, sen parempi, koska liian korkeat transaktiokustannukset heikentävät palvelujen tehokasta tarjontaa.

Suuri osa yhteistyön organisointimalleista pyrkii samalla kasvattamaan tehokkuutta markkinaehtoisen toiminnan periaatteita soveltaen. Markkinamekanismien tarkoituksena on lisätä tehokkuutta läpinäkyvyyden, kustannustietoisuuden ja systemaattisemman toiminnan kautta. Perinteisessä palvelutuotannossa infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimii kunnan virasto, joille on ominaista heikko sisäinen valvonta ja matalat kannusteet tehokkuuden ylläpitämiseksi. Erilaiset palvelukysynnän ja -tarjonnan järjestelmät luovat markkinaolosuhteita muistuttavan tilanteen. Markkinaistumiseen liittyy olennaisesti myös tilaaja-tuottaja-mallin yleistyminen. Malli jakaa perinteisen kunnan organisaation kahteen osaan: asiantuntijavetoisen tilaaja-organisaatioon ja tuotantotoimintaan, joka voi olla ulkoinen tai sisäinen. Tilaa- ja tuottaja-mallin on todettu alentavan kustannuksia ja parantavan tuottavuutta (Bryntse 1992), joskaan Suomesta saadut – toistaiseksi melko rajalliset – kokemukset eivät selkeästi kiistä tai puolla tilaaja-tuottaja-mallin toimivuutta.

Yhteistyö voi heikentää kunnallisdemokratian toimivuutta ja kunnan tilivelvollisuutta (*accountability*). Palvelutarjonnan yhdistelmätehokkuus vaarantuu, mikäli kunta ei tiedä, mitä sen asukkaat haluavat. Kunnan tilivelvollisuus heikkenee, mikäli kunnallispalvelujen yhteistyömallit ovat hyvin jäykkiä, läpinäkymättömiä tai vievät päätöksenteon etäälle. Toisaalta erilaisten yhteistyömallien samanaikainen soveltaminen vähentää selkeyttä ja kunnan uskottavuutta (Vammalle ja Charbit 2010). Mikäli kunnallispalvelujen tuotannosta huolehtii sekä kunnallisia että seudullisia tuotanto-organisaatioita, asukkaille ei välttämättä ole selvää, kuka on mistäkin vastuussa.

Suuri määrä eri toimijoita ja erisuuruisia toiminta-alueita voi tehdä kunnallispalvelujen tuotannosta sirpaleista. Lopputulokset voi tällöin olla hämmäntävä asukkaille, jotka käyttävät palveluita (Fox ja Gurley 2006). Yhteistyön vaikutukset näkyvät myös kunnan vaikutusvallassa sekä sen kontrollissa palvelutuotannostaan ja taloudestaan. Erityisesti markkinaehtoisten organisointimuotojen osalta on oltu huolestuneita avoimuuden vähenemisestä ja vallan karkaamisesta tuotanto-organisaatioihin, vaikka kunta edelleen tekisikin päätökset tuotannon määrästä ja laadusta.

Yhteistyön myötä kunnat sitoutuvat siirtämään päätösvaltaa kuntien yhteisille toimielimille tai tuotanto-organisaatiolle. Haveri ja Airaksinen (2007) toteavat tämän

toisinaan johtavan liian raskaisiin yhteistyörakenteisiin, sillä oman vaikutusvallan väheneminen halutaan minimoida. Hyvin verkostomaisessa yhteistyössä, jossa ei ole pysyviä organisaatioita, seutuorganisaation päätösvalta voi myös olla melko rajattua ja suuri osa vallasta säilyy itse kunnalla.

Yhteistyössä voidaan joutua tekemään kompromisseja tuotantopäätöksissä eri kuntien kesken. Yhteisestä palvelutuotannosta huolimatta eri palvelutason tuottamisen kuntakohtaisesti tulisi olla mahdollista. Mikäli yhteistyöseudun kuntiin päädytään tarjoamaan keskimääräistä palvelutasoa, palvelujen tehokkuus kärsii. Toisaalta keskimääräiset ratkaisut johtavat alhaisempaan tehokkuuteen verrattuna siihen, että eri preferenssit omaaville asukkaille tarjottaisiin heidän toivomustensa mukainen palvelutaso.

6.3 Aiemmat havainnot kuntayhteistyön vaikutuksista

Kuntien välisen yhteistyön vaikutuksista on tehty useita yleisluontoisia tutkimuksia, mutta yhteistyön kustannus- tai laatuvaikutuksia selvittäviä tutkimuksia on rajallisesti. Suomessa, kuten kansainvälisestikin, yhteistyön kustannusvaikutuksia palvelutuotannossa on arvioitu yllättävän vähän. Yleisluontoisia tutkimuksia yhteistyöstä ovat laatineet muun muassa Lehtimäki (1998), Hirvonen (2002) ja Laamanen (2005). Myös seudullisen yhteistyön organisointia, johtamista ja kehittämisprosesseja on tutkittu (mm. Haveri ja Majoinen 1997, Airaksinen et al. 2004). Suuri osa yhteistyötä käsittelevistä tutkimuksista on kyselytutkimuksia, joissa yhteistyötä ja sen vaikutuksia arvioidaan kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden toimesta. Yhteistyön kustannus- tai laatuvaikutuksia mittaavien tutkimusten vähäisyyteen vaikuttavat muun muassa julkisen sektorin palvelutuotantoon liittyvät mittausaasteet ja kunnissa toteutettavien uudistusten suuri määrä.

Vaikka mittavaa dataa kustannussäästöjen toteutumisesta ei ole, kuntien poliitikot ja virkamiehet näkevät tutkimusten mukaan yhteistyön etujen olevan riittävän suuria, jolloin kunnat hakeutuvat tekemään yhteistyötä. Yhteistyöhön suhtaudutaan pääosin positiivisesti ja sen koetaan parantavan tehokkuutta ja laatua. Yhteistyö on koettu elintärkeänä osana kuntien palvelujen järjestämistä useissa kyselyissä. Tutkimustulokset yhteistyön ja muiden palvelutuotannon uudistusten vaikutuksista olisivat kuitenkin hyödyllisiä, sillä kuntien päätöstilanteisiin liittyy paljon epävarmuutta. Nykyiset tausta-analyysit ja asiantuntija-arviot eivät kuitenkaan yleensä tarjoa riittävää tukea päätöksentekoon (Haveri 2006). Tällöin muut tekijät kuin päätöksen hyötyjen ja haittojen arviointi voivat korostua kuntien päätöksenteossa.

Kansainvälisissä tutkimuksissa runsaasti yhteistyötä tekevien kuntien työvoimakustannusten on huomattu olevan alhaisempia Yhdysvalloissa (Morgan ja Hirlinger 1991), ja lisäksi kuntien välisen yhteistyön on huomattu vaikuttaneen positiivisesti asukkaiden näkemyksiin palveluiden laadusta (Morton et al. 2008). Sveitsissä palveluiden suorituskyky ja laatu ovat parantuneet yhteistyön seurauksena, mutta yhteistyö ei kuitenkaan ole onnistunut helpottamaan kuntien taloudellista tilannetta (Steiner 2003). Lisäksi yhteistyön todettiin Sveitsissä vähentävän kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja palvelutuotannon räätälöintiä paikallisiin tarpeisiin. Toisessa sveitsiläisessä tutkimuksessa huomattiin, että kaupunkiseutujen esikaupunki- ja maalaiskunnat hyötyvät yhteistyöstä enemmän kuin keskustaajungit (Soguel 2006). Suomessa saadut

kokemukset ovat pitkälti samansuuntaisia.

Yleensä yhteistyötä perustellaan ensisijaisesti kustannusvaikutuksilla. Spoehr et al. (2007) mukaan yhteisen palvelutuotannon edut usein yliarvioidaan kun puolestaan kustannukset aliarvioidaan, koska niihin ei lasketa mukaan ulkoisvaikutuksia tai implisiittisiä kustannuksia kuten yhteistyöhön käytettyä aikaa omasta työajasta. Kansainväliset tutkimukset vahvistavat samaa käsitystä, mikä on kokemus Suomesta: yhteistyöllä voidaan saada jonkin verran kustannussäästöjä, mutta merkittävämpi hyöty on asiakkaille yhteistyöstä koitua korkeampi palvelun lisäarvo (Holzer et al. 2003). Toisaalta kuntien palvelutuotannon lähtötilanteella on suuri merkitys kustannusvaikeutusten syntymiseen. Mikäli palvelutuotanto on jo alussa ollut tehokkaasti järjestetty, yhteistyöstä ei välttämättä koidu suuria säästöjä. Kustannussäästöjä ei myöskään aina realisoitu, mikäli uusia organisaatioita luodaan ja vanhat rakenteet ovat edelleen voimassa (Haveri ja Airaksinen 2007). Joskus palvelun laadun parantaminen voi syödä ajatellut säästöt. Mikäli kustannussäästöjä saavutetaan, kuntien tulee myös huolehtia alhaisemman menotason säilymisestä ja muistaa edelleen kehittää yhteistoimintaa.

Julkispalvelujen kokonaistehokkuuden mittaaminen on haasteellista muun muassa palvelujen heterogeenisuuden, erilaisten kirjanpitokäytäntöjen ja palvelujen tuotoksen määrittelyn haasteellisuuden vuoksi. Lisäksi kuntien teknisen sektorin laaja-alaisuus tekee tehokkuuden mittaamisesta infrastruktuuripalveluissa työlästä ja haastavaa. Tämän lisäksi tarkastelun pitäisi ulottua riittävän pitkän aikavälin yli, jotta tulosten luotettavuutta voitaisiin arvioida kriittisesti. Yhdistelmätehokkuutta voitaisiin arvioida esimerkiksi asiakastyytyväisyyttä ja kustannuksia mittaamalla.

6.4 Yhteistyö vaihtoehtona kuntaliitoksille

Toisena vaihtoehtona yhteistyölle nähdään usein kuntaliitokset. Molemmat koskevat tyypillisesti naapurikuntia sekä mahdollistavat laajemman palvelualueen ja asiakasmäärän kautta suuremman tuotantoyksikön koon. Yhteistyötä on huomattu esiintyvän kaikentyyppisissä kunnissa, kun taas kuntaliitokset sijoittuvat taloudellisesti heikompiin kuntiin. Kuntien välinen yhteistyö voidaan nähdä myös välivaiheena, joka tasoittaa tietä tulevaisuuden kuntaliitokseen (Valtiovarainministeriö 2009). Suomessa yhteistyötä pidetään merkittävänä ratkaisuna tällä hetkellä, mutta pidemmällä tähtäimellä liitosten merkityksen oletetaan kasvavan (Haveri et al. 2003).

Tarvetta kuntaliitoksiin on painotettu taloudellisesti heikkojen kuntien lisäksi kaupunkiseuduilla. Metropolikunnat vähentävät alueellisia ulkoisvaikutuksia ja lisäävät kannustimia tehokkaan allokaation muodostumiseen kaupunkiseudulla (Hochmann et al. 1995). Kilpailun vähentyminen voi myös vakauttaa kaupunkiseudun kuntataloutta ja tehostaa yhdyskuntasuunnittelua (Luoma ja Moisio 2005). Sopivan metropolikunnan kooksi on muun muassa ehdotettu skaalaltaan suurimman palvelusektorin optimikoko.

Kuntaliitosten ei voi odottaa ratkaisevan kaikkia tehokkuusongelmia, sillä esimerkiksi ulkoisvaikutukset ja mittakaavaedut ovat palvelukohtaisia. Liitokset voivat kuitenkin aiheuttaa hyvinvointitappioita kuntien välisen kilpailun vähenemisen seurauksena (Blume ja Blume 2007). Metropolikuntien on myös sanottu vähentävän asukkaiden valinnan mahdollisuutta, sillä jaloilla äänestämisen mahdollisuus katoaa

kaupunkiseudun alueella. Suurilla organisaatioilla on taipumus olla piittaamattomia julkisten tarpeiden suhteen, joten ne voivat olla tehottomia ja eivätkä ne välttämättä saavuta niiden virallisia tavoitteita (Boyne 1996). Yhteistyöhön verrattuna kuntaliitos merkitsee myös kunnallisdemokratian keskittymistä.

Yhteistyön etuna on se, että sen avulla kunnat voivat hyödyntää palvelutuotannon skaalaetuja ilman että kuntarakennetta keskitetään. Palveluita pystytään tarjoamaan joustavasti hyödyntämällä suurta yksikkökokoa vaikka kulutusta koskeva päätöksenteko hoidetaan edelleen hajautetusti (Parviainen 1996). Myös lähidemokratia voi toteutua paremmin.

Empiiriset tutkimukset ovat osoittaneet mittakaavaetujen realisoitumisen olevan rajallista kuntaliitoksissa. Kunnat, joissa kuntaliitoksia on suoritettu, ovat monesti tehneet yhteistyötä aikaisemmin (Harjunen et al. 2010). Tällöin mittakaavaedut on voitu hyödyntää jo yhteisen palvelutuotannon myötä. Moisio ja Uusitalo (2003) vertasivat 1970-luvulla liittyneiden kuntien menoja itsenäisinä säilyneiden kuntien menoihin. Tulosten perusteella liitoskuntien menot kasvoivat tilastollisesti merkitsevästi nopeammin kuin vertailukuntien menot. 1990-luvulla tehtyjen kuntaliitosten puolestaan todettiin pienentäneen yleishallinnon menoja. Niiden osuus kuntien kokonaismenoista on kuitenkin marginaalinen eli noin neljä prosenttia. Kuntaliitosten ei ole myöskään huomattu lisäävän taloudellista kasvua tai vakavaraisuutta.

Selkeänä yhteistyön edistäjänä nykyaikana voidaan nähdä tehostettu informaatio-tekniikan hyödyntäminen. Nykyisin pystytään tekemään huomattavasti pienemmin transaktiokustannuksin yhteistyötä, mikäli järjestelmät ovat keskenään yhteensopivia. Tiukka talouskuri pakottaa pienet kunnat välttämään turhia omia investointeja. Näin ollen pohja on erittäin hedelmällinen verkostomaiselle yhteistyölle. Toisaalta tekniset palvelut sisältävät huomattavan hajanaisen joukon erilaisia palveluita. Olipa kuntaraja sitten mikä tahansa, se on periaatteessa aina väärä joidenkin palveluiden suhteen. Tämä on jo opettanut teknisen sektorin edustajat toimimaan muita hallintokuntia joustavammin yli kuntien ja kaupunkien rajojen.

6.5 Kokemukset yhteistyöstä Turun ja Lahden seudulla

Tutkimuksen empiirisen osion (Leppisaari 2011) tarkoituksena oli syventää ymmärrystä yhteistyöstä infrastruktuuripalveluissa ja tarkastella sen ilmenemistä todellisuudessa. Tapaustutkimuksessa pyrittiin vastaamaan neljään kysymykseen: ensimmäiseksi siihen, millaista yhteistyötä kuntien infrastruktuuripalveluissa tehdään Lahden ja Turun seuduilla. Toiseksi kartoitettiin, millaisia vaikutuksia yhteistyöllä on ollut kohdekunnissa. Kolmanneksi pyrittiin vetämään johtopäätöksiä siitä, milloin yhteistyö nähdään infrastruktuuripalveluissa kannattavana. Neljänneksi arvioitiin sitä, miten tutkimuksen tulokset linkittyvät aiempiin havaintoihin kuntayhteistyöstä.

Sekä Lahden että Turun seuduilla yhteistyö on tärkeä palvelujen järjestämistapa infrastruktuuripalveluissa. Tiheämmin asutulla Turun seudulla kunnat ovat pinta-alaltaan pieniä, mutta ylläpitävät laajaa tehtäväkenttää omalla organisaatiollaan. Maantieteellisesti laajemmalla ja vähäväkisemmällä Lahden seudulla kunnat ovat turvautuneet yhteistyöhön useammalla palvelualueella. Lahden seudulla kuntien menotasot ovat alhaisempia ja infrastruktuuripalvelujen organisaatiot kevyempiä. Turun seudulla yleisin

yhteistyömalli on seudullinen osakeyhtiö. Lahden seudulla osakeyhtiöiden lisäksi useissa tehtävissä esiintyy isäntäkuntamallista viranomaisyhteistyötä Lahden vetämänä.

Yhteistyölle leimallista molemmilla seuduilla on se, että lähes jokaisella palvelualueella on eri yhteistyökoonpano. Valtakunnallisesti urauurtavina hankkeina voidaan nähdä vesihuollon keskitetty seudullistaminen Turun seudulla ja seudullisen kunnallisteknisen tuotantoyhtiön toiminta Lahden seudulla. Molemmilla seuduilla on myös vireillä erilaisia yhteistyösuunnitelmia, joiden tarkoituksena on viedä suurta osaa infrastruktuuripalveluista seudullista järjestämistä kohti. Tulevaisuudessa yhteistyön toimintamalleja ja yhteistyökoonpanoja pyritään virtaviivaistamaan ja yhdenmu-kaistamaan.

Kehitys kohti seudullisia osakeyhtiöitä näyttää vahvalta niissä yhteistyömuodoissa, joissa se vain on mahdollista. Vaikka osakeyhtiöihin liitetään läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden väheneminen, yhtiömuotoisen toiminnan etuja, kuten liikkumavaran kasvua toiminnassa, kunnan sisäisen toimintariskin vähenemistä ja kunnan keskittymistä tilaajatehtäviin, arvostetaan paljon. Vaikka kunnalliset yhtiöt voisivat jakaa enemmän tietoa omistajilleen, niillä näyttää olevan taipumus toimia kuten yksityiset yritykset. Seudullisten osakeyhtiöiden tapauksessa vaikuttaa siltä, että osapuolien suuri lukumäärä vahvistaa osakeyhtiöiden huonoja puolia verrattuna esimerkiksi yhden kunnan omistamaan osakeyhtiöön. Omistajakuntien erilaiset näkemykset seudullisten tuotantoyhtiöiden roolista voivat aiheuttaa kitkaa seudullisen osakeyhtiön toiminnassa. Esimerkiksi Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy:n toimintaan on oltu tyytyväisiä, mutta kuntien näkemykset eroavat siitä, miten yhtiötä tulisi kohdella kilpailutuksissa. Tilaajan roolissa Lahti näkee yhtiön yrityksenä muiden joukossa, kun taas pienemmät kunnat ja itse tuotantoyhtiö selkeästi kunnan omana yhtiönä.

Seudullisia liikelaitoksia ei hyödynnetä tällä hetkellä kummallakaan seudulla kuntien yhteistyössä. Liikelaitosten etuna olisi se, että tuotanto-organisaation roolista ei voisi olla yhtä suurta tulkinnanvaraa osakeyhtiöpohjaiseen yhteistyöhön verrattuna. Isäntäkuntamallinen viranomaisyhteistyö on nähty kunnissa toimivana, joskin haasteita on aiheuttanut isäntäkunnan näkökulmasta erityisesti seudullisten yhteistyöosapuolien moninaisuus ja lautakuntien raskas työmäärä. Kuntayhtymiä ei nähdä mieluisana yhteistyömuotona missään kunnassa. Infrastruktuuripalvelujen tilaajayhteistyössä nähdään potentiaalia, mutta sen konkreettiset hyödyt ja sisältämät haasteet pienten kuntien näkökulmasta mietittyvät kunnissa.

Kuntien koolla on vaikutusta niiden yhteistyöhalukkuuteen. Suurten kuntien asema on turvatumpi kuin pienten niiden korkeamman äänivallan myötä. Yhteistyön toimivuuteen vaikuttaa kuntien kokoerojen lisäksi myös niiden kaupunkimaisuus tai maaseutumaisuus ja kuntaprofiliin linkittyvä palvelutuotannon toimintakulttuuri. Nämä tekijät voivat aiheuttaa haasteita jopa viranomaistehtävyyhteistyössä, jonka puitteita lainsäädäntö määrittää valtakunnallisesti.

Yhteistyön onnistumisessa keskeistä on panostaa käynnistämisvaiheeseen. On tärkeää, että yhteistyöhön ohjataan aluksi tarpeeksi resursseja, ja että vetovastuu on selkeästi yhdellä taholla. Huolellisesti toteutetulla alkuvaiheella on positiivinen vaikutus yhteistyön toimivuuteen myös pidemmällä aikavälillä. Kaaottisesti alkanut yhteistyö voi puolestaan takkuilla pitkään. Merkittävää on myös se, kuinka yhteistyömalleissa pystytään ottamaan huomioon eri tahojen erilaiset tarpeet ja lähtökohdat. Lisäksi

seudullisia yhtiömuotoja tarkasteltaessa on otettava huomioon miten toimintaa ja palveluita voidaan laajentaa seutukunnalla, mikäli uusia osapuolia haluaa tulla myöhemmin mukaan osakkaiksi.

Tapaustutkimuksessa yhteistyön merkittävimmäksi hyödyksi nousee asiantunteumuksen kasvu ja osaavan henkilöstöresurssin säilyttäminen kunnan palvelutuotannossa. Laajemmat resurssit mahdollistavat erikoistumisen ja työnjaon, mikä vaikuttaa palvelun laatuun ja palveluvarmuuteen. Mittakaavahyödyt näyttäytyvät olennaisina tietyissä palveluissa, kuten veden toimittamisessa, jossa suurempi tuotantoyksikön koko on selkeästi tehostanut tuotantoa ja parantanut palvelutasoa. Kaikissa infrastruktuuripalveluissa mittakaavahyötyjen toteutuminen ei kuitenkaan ole ilmeistä, eivätkä suurtuotannon edut välity teoriasta käytäntöön. Kustannustekijöillä ei näytä olevan merkittävää roolia yhteistyön syntymisessä, eikä yhteistyön kustannusvaikutuksia ole kunnolla pystytty todentamaan. Kuntien yhteistyö on ollut kustannussäästöjen realisoinnin sijaan ennemminkin keino palvelutason säilyttämiseen sektorin talousraamien tiukentuessa. Tietyissä tapauksissa yhteistyö on myös aiheuttanut mittakaavahaittoja. Suuri koko on voinut merkitä palvelutason laskua, korkeampia kustannuksia tai pidempiä matkustus- tai käsittelyaikoja. Yhteistyö on lisännyt hallinnoinnin ja koordinoinnin määrää ja monimutkaistanut kuntien toimintaa.

Yhteistyötä näyttää olevan helpompi tehdä sellaisissa toiminnoissa, joissa tarjotaan suoraan palvelua tai jonkin olemassa olevan järjestelmän ylläpitoa. Sen sijaan infrastruktuurin omistajuuteen puuttuminen näyttää olevan haasteellisempaa. Mikäli infrastruktuurin omistajuus ei siirry yhtiölle, voi teknistä sektoria vaivaava omaisuuden rapistuminen ja korjausvelan kasvu edelleen jatkua. Tällöin yhtiöittämissä tai seudullisuuden kautta ei edelleenkään saada ratkaistua tätä suurta ongelmaa.

6.6 Johtopäätökset

Yhteistyö infrastruktuuripalveluissa nähdään kohdekunnissa pääsääntöisesti kannattavana. Yhteistyön nähdään kannattavan erityisesti palveluissa, joissa toimintaa määrittelee lainsäädäntö, joissa esiintyy selkeitä mittakaavaetuja, joiden kulut katetaan käyttäjämaksuilla ja joiden tuotannossa kuntarajat haittaavat toimintaa. Yhteistyön ei kuitenkaan voida sanoa olevan kannattavaa koko teknisellä sektorilla, sillä yhteistyötilanteet, tarpeet ja arvostukset vaihtelevat kuntakohtaisesti. Yhteistyöalueen muodostamisessa tulisi pyrkiä huomioimaan kuntien koot ja etäisyydet sekä niiden ominaispiirteet ja toimintakulttuuri. Yhtä ideaalista teknisen sektorin yhteistyöaluetta on kuitenkin mahdotonta määritellä. Osassa palveluita seutukunnallinen palveluiden järjestäminen voi olla maantieteellisesti liian laaja ratkaisu. Toimiva yhteistyöalue monen palvelun kohdalla molemmilla seuduilla voisi olla seudun viisikkokunnat täydennettynä mahdollisilla halukkailla ympäryskunnilla.

Turun ja Lahden kaupunkiseutujen kokemukset ovat pääosin linjassa sekä aiempien kotimaisten havaintojen että kansainvälisten tulosten kanssa. Kunnat ryhtyvät yhteistyöhön, kun siitä on niille hyötyä, mitä myös rationaalisen valinnan näkökulma korostaa. Tietyissä palveluissa yhteistyö näyttää keinoon järjestää palvelu lähempänä sen optimikokoa. Kunnissa tunnistetaan yhteistyön transaktiokustannusten olemassaolo ja pyritään alentamaan niiden määrää yhteistyömalleja yhdenmukaistamalla. Poliittiset

kustannukset näkyvät kunnissa heikompana kykynä kontrolloida niiden palvelutuotantoa ja taloutta. Erityisesti pieniä kuntia huolettaa itsenäisyyden väheneminen. Kuntien kokoerojen ja niiden profiilien samankaltaisuuden merkitys yhteistyön onnistumisessa korostuu sekä tapaustutkimuksessa että kirjallisuudessa.

Lähteet

Airaksinen, J., Nyholm, I. & Haveri, A. (2004). Seutuyhteistyön arki. Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Seutukuntien tuki -hankkeen II väliraportti. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere.

Altshuler, A. H. (toim.) (1999). Governance and Opportunity in Metropolitan America. National Academy Press. Washington D.C.

Blume, L. ja Blume, T. (2007). The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions. *The Annals of Regional Science* Springer. Berlin / Heidelberg.

Boyne, G. A. (1996). Scale, Performance and the New Public Management: An Empirical Analysis of Local Authority Services. *Journal of Management Studies*, 33(6), 809-826.

Bryntse, K. (1992). Erfarenheter av entreprenad och privatisering i engelska kommuner. Arbetsrapportserie 1992:1. KEFU. Lunds universitet, Lund.

Buchanan, J.M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 32, 1–14.

Chen, Y. ja Thurmaier, K. (2009). Interlocal Agreements as Collaborations: An Empirical Investigation of Impetuses, Norms, and Success. *American Review of Public Administration*, 39(5), 536–552.

Feiock, R. C. (2008). Institutional Collective Action and Local Government Collaboration. Teoksessa O’Leary, R. ja Bingham, L. (toim.) *Big Ideas in Collaborative Public Management*, M.E. Sharpe Press.

Harjunen, O., Saarimaa, T. ja Tukiainen, J. (2010). Kuntaliitosten syntyyn vaikuttavat tekijät. VATT- muistiot 12.

Haveri, A. ja Airaksinen, J. (2007). Inter-Municipal Cooperation in Finland: Old traditions and new promises. Teoksessa Hulst, R. ja van Montfort, A. (toim.) *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. SpringerLink.

Hirvonen T. (toim.) (2002). Seutujen hyväksi – kuntien parhaaksi?. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 146. Helsinki.

Holzer, M., Fry, j., Rouse, L. ja Mahajan, L. (2003). Division of Local Government Services: Joint Services Assessment Report. 36. Rutgers University-Newark Campus. Newark,

Kitchen, H. (2005). Delivering Local/Municipal Services Teoksessa Shah, A. (toim.) *Public Services Delivery*. The World Bank. 117–152.

Laamanen, E. (2005). Seutuyhteistyön käsikirja II. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Lehtimäki, V.(1998). Seutuyhteistyön käsikirja. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Leppisaari, E. (2011). Kuntien välinen yhteistyö infrastruktuuripalvelujen järjestämisessä: tapaustutkimus Lahden ja Turun seuduilla. Pro gradu, Aalto-yliopiston Kauppakorkeakoulu.

Luoma, K. ja Moisio, A. (2005). Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot. VATT-muistioita 69.

- Moisio, A. ja Uusitalo, R. (2003). Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin. Kuntaosaston julkaisu 4/2003. Sisäasiainministeriö.
- Morgan, D. ja Hirlinger, M. (1991). Intergovernmental service agreements: A multivariate explanation. *Urban Affairs Quarterly*, 27, 128–144.
- Morton, L. W., Yu-Che C. ja Morse, R. S. (2008). Small town civic structure and interlocal collaboration for public services. *City and Community*, 7, 45–60.
- Mueller, D. C. (1989). *Public Choice II*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Siitonen, P. ja Martikainen, J.-P. (2000). Kuntien tekniset palvelut kokokuvassa. KuntaSuomi 2004 hankkeeseen liittyvä raportti. ACTA 131. Suomen Kuntaliitto. Helsinki
- Spoehr, J., Burger, A. ja Barrett, S. (2007). *The Shared Services Experience Report 2: Lessons from Australia*⁴². The Australian Institute for Social Research.
- Steiner, R. (2003). The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5(4), 551–571.
- Valtiovarainministeriö (2009). Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 11/2009.
- Vammalle, C. ja Charbit, C. (2010). Fiscal Federalism, Recent Developments and Future Trends. Julkaisussa Moisio, A. (toim.) *Local public sector in transition: A Nordic perspective*. VATT-muistio No 56. Helsinki.
- Williamson, O. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Free Press, New York, 1975.

7 Tuotanto- ja operointi-innovaatiot – case vesihuolto

Tekniseen setoriin kohdistuvat ulkoiset ja sisäiset haasteet aiheuttavat tarpeen tarkastella innovaatiotoiminnan luonnetta ja mahdollisuuksia myös toimialoittein. Seuraavassa käsitellään vesihuollon toimintakenttää sen innovatiivisuuden perspektiivistä. Vesihuoltolaitokset operoivat toiminta-alueellaan luonnollisen monopolin asemassa ja lisäksi ala on tyypillisesti verrattain hitaasti muuttuva, jossa rohkean riskinoton ja kyseenalaistamisen sijaan pysytellään enemmän varmassa ja tutussa toimintakulttuurissa. Nämä tuovat omia rajoitteitaan innovaatiotoimintaan, mutta samalla asia voidaan kuitenkin nähdä mahdollisuutena hyödyntää taustalla piilevä innovaatiopotentiaali.

7.1 Innovatiivinen organisaatio

Kirjallisuudesta löytyy useita erilaisia määritelmiä innovaatioille. Monet niistä ovat hyvin liiketoimintapainotteisia ja sellaisenaan outoja julkisen sektorin kontekstissa. Mulgan ja Albury (2003) ovat määritelleet, että onnistunut innovaatio julkisella sektorilla on uuden prosessin, tuotteen, palvelun tai menetelmän luonti ja käyttöön-otto, jonka vaikutuksesta saavutetaan parannuksia toiminnan tehokkuuden, kustannustehokkuuden tai laadun osalta. Valtaosalla innovaatioista on vain pieni vaikutus olemassa oleviin palveluihin ja prosesseihin, mutta ovat silti hyödyllisiä muun muassa palveluiden räätälöinnissä paikallisiin ja yksilöllisiin tarpeisiin sekä tärkeitä lisäarvon tuottajia (Mulgan & Albury 2003).

Innovoinnilla voidaan avata uudenlaisia näkökulmia yksittäisten vesihuoltolaitosten toiminnassa ja yleisesti koko toimialan kehitystä koskevassa tutkimuksessa ja keskustelussa. Perinteisesti innovaatiotoiminta on liitetty erääksi yksityisen sektorin ominaisuuksista, mutta kasvaviin muospaineisiin vastaaminen tarjoaa myös julkisten palveluiden järjestämiselle mahdollisuuden innovaatiolähtöisten ratkaisukeinojen kehittämiseen ja soveltamiseen. Usein taloudelliset tuotto-odotukset tai kilpailukyvyyn parantaminen ovat innovaatiotoiminnan ajavia voimia. Julkisten vesihuoltolaitosten tapauksessa taloudellisten voittojen tavoittelu ei pitäisi olla toiminnan perimmäinen tehtävä, ja toiminnan ollessa luonnollisessa monopoliasemassa, ei kilpailukyvyyn parantamiseen ole varsinaisesti tarvetta keskittyä. Tavallisesti näitä syitä pidetään keskeisinä tekijöinä vesihuoltoalan vähäiselle innovaatiotoiminnalle ja verrattain hitaalle mukautumisnopeudelle. Krozer ja kumppanit (2010) kuitenkin huomauttavat, että maailmalla – esimerkiksi Isossa-Britanniassa ja monissa Etelä-Amerikan valtioissa – sama ilmiö on nähtävissä myös yksityistettyjen vesihuoltolaitosten kohdalla. Kuitenkin

näissä maissa monella muulla julkisen sektorin alalla, kuten terveydenhuollossa ja turvallisuusalalla, yksityistämisen on havaittu vilkastuttavan innovaatiotoimintaa (Krozer et al. 2010). Toisinaan kuulee myös väitteitä siitä, että vain tarpeeksi suurikokoisilla vesihuoltolaitoksilla on riittävästi resursseja innovointiin, ja että vesihuoltolaitosten yhteenliittämisellä saavutetaan automaattisesti kustannustehokkuutta ja luontaista insentiiviä innovaatioille. Näytöt ovat kuitenkin jokseenkin erisuuntaisia. Esimerkiksi Hollannissa vuosien 1960 ja 2007 välisenä aikana maan vesihuoltolaitosten lukumäärä väheni yli 200:sta kahdeksaan. Krozerin ja kumppaneiden (2010) mukaan tämä muutos latisti entisestään alan innovaatiotoimintaa samalla kun palveluiden kustannukset nousivat merkittävästi.

Innovointi koetaan usein lisätaakkana tai kenties jonkinlaisena ylellisyystoimintana, johon juuri meidän ei ole tarvetta osallistua. Taloustilanteen kiristyessä organisaatiot joutuvat tekemään yhä enemmän yhä vähemmillä resursseilla. Innovointi ja oman toiminnan kokonaisvaltainen kehittäminen ovat siksi helposti ensimmäisten karsittavien tehtävien joukossa. Innovaatioilla voidaan kuitenkin vaikuttaa muun muassa kulujen vähentämiseen, toiminnan organisointiin ja arvonlisäykseen sekä auttaa palveluita vastaamaan paikallisiin ja yksilöllisiin tarpeisiin. Innovoinnin ja kehitystoiminnan karsimisella voidaan saavuttaa lyhytaikaisia kustannussäästöjä, mutta pitkäjänteiset positiiviset muutokset jäävät siten saavuttamatta. Koska vesihuolto on erityisen pitkäjänteistä toimintaa, tulisi innovointi ja kokonaisvaltainen kehittäminen nähdä osana ydintoimintoja. Kuten tunnettu viisaus sanoo, innovointi on 99 prosenttia kovaa työtä ja 1 prosentti inspiraatiota. Lisäksi, monet hyvät ideat kuihtuvat johtuen erilaisista innovoinnin esteistä, joista useat kumpuavat ihmisten ja organisaatioiden sisäisestä muutosvastaisuudesta. Siksi johtajuudella ja sen sinnikkyydellä on erityinen merkitys, kun toimintakulttuuria pyritään muuttamaan innovatiivisemmaksi.

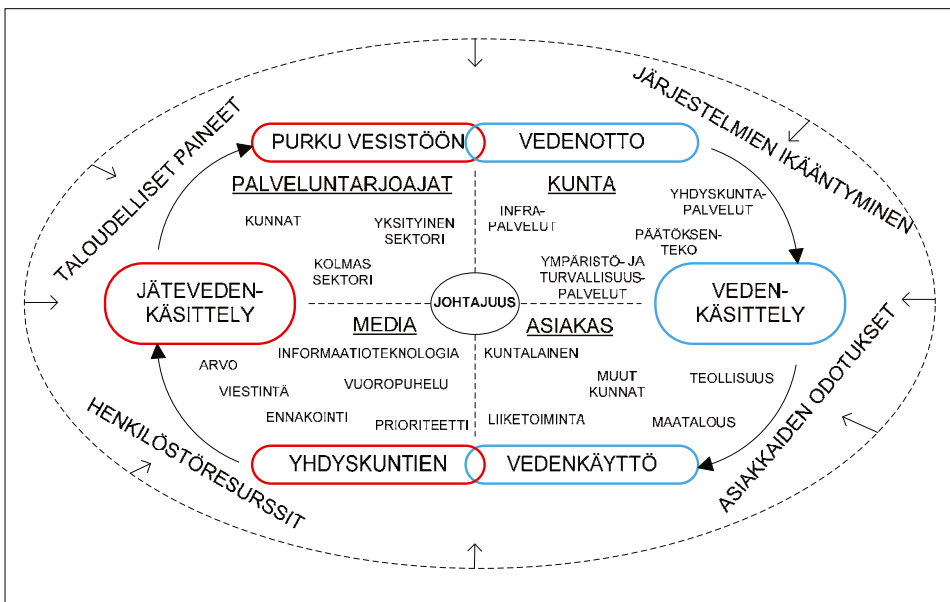
Miltä innovoiva vesihuolto-organisaatio sitten näyttää? Hoffbuhr (2005) kuvailee, että sellaisessa organisaatiossa innovoinnin uskotaan olevan kuin joukkueurheilua. Henkilöstöä arvostetaan, ei pelkästään heidän suorittamiensa spesifien työtehtävien vuoksi, vaan etenkin sen vuoksi, miten he edistävät kokonaisuusmission toteutumista. Ennemmin kuin vahvoin hierarkkisiin käskytyssuhteisiin, innovatiiviset organisaatiot perustavat toimintansa henkilöstön omaan motivaatioon. Asiakkaiden tarpeisiin vastaaminen on tavaramerkki. Aivan kuin olisi lisääntynyt, jolla ne pystyvät tietämään, mitä asiakas haluaa – jo kauan ennen kuin asiakkaat ehtivät edes pyytää sitä. Joustavuus on keskeisessä asemassa, koska asiakasodotukset voivat nykyisin vaihdella hyvinkin yllättävästi. Innovatiiviset organisaatiot ymmärtävät innovoinnin esteet, mutta eivät silti pelkää tai välttele niitä. (Hoffbuhr 2005.)

7.2 Innovaatiopotentialinen toimiala

Toimintaympäristön muutoksessa myös oman toiminnan kriittinen tarkastelu tulee ajankohtaiseksi. Sidosryhmäajattelu on eräs potentiaalinen vaihtoehto toiminnan tarkasteluun ja pitkäjänteiseen kehittämiseen, varsinkin, kun toiminnat kautta linjan muuttuvat yhä verkostomaisemmiksi. Organisaation sidosryhmäksi voidaan luokitella mikä tahansa ryhmä tai yksilö, johon organisaation toiminta vaikuttaa tai jotka voivat vaikuttaa organisaation tavoitteiden saavuttamiseen. Liiketoiminta voidaan Freemanin

ja kumppaneiden (2007, 3) mukaan ymmärtää sellaisten ryhmien välisenä vuorovaikutussarjana, joilla on panoksensa mukana liiketoiminnan mahdollistamisessa. Liiketoiminta on siis sitä, miten asiakkaat, palveluntarjoajat, työntekijät ja muut erilaiset sidosryhmät vuorovaikuttavat keskenään ja osallistuvat arvonmuodostukseen. Kuten Kujala (2007) toteaa, sidosryhmien tunnistaminen ja niiden mielipiteiden huomiointi on osa strategista johtamista. Jos organisaatio keskittyy liiaksi vain yhteen sidosryhmään, se samalla hukkaa useita innovaatiopaikkoja (Freeman et al. 2007, 25). Sidosryhmäajattelua hyödyntämällä voidaan löytää vesihuollon innovaatiotoimintaan ratkaisuja. Aktiivisella sidosryhmävuoropuhelulla on mahdollista vaikuttaa sekä organisaation toimintaa että kestävästä kehitystä edistävien innovaatioiden syntyyn. Lisäksi sidosryhmäajattelu soveltuu organisaation eettiseen analyysiin, sillä se tarjoaa viitekehyksen päätösten ja toiminnan vaikutusten tarkasteluun kaikkien merkityksellisten ryhmien – ei ainoastaan organisaation ja sen johtajien – näkökulmasta.

Kuvassa 7.1 on esitetty vesihuoltolaitostoiminnan peruseriaate tiivistetysti, eräitä toimialan ulkopuolelta kohdistuvia paineita sekä jaoteltu toiminta neljään sidosryhmälohkoon: kunta, asiakas, media ja palveluntarjoajat. Näiden lohkojen sisäisellä kehittämisellä sekä erityisesti niiden rajapintoja hyödyntämällä vesihuollon kehitykselle on löydettävissä useita potentiaalisia innovaatiokohteita. Kuten tiedetään, vesihuoltoala on erittäin laaja ja monitahoinen, eri sidosryhmien ja järjestelmien muodostama kokonaisuus. Siksi siihen liittyvää kompleksista problematiikkaa tulisi tarkastella monitieteisesti, käyttäen hyväksi muun muassa hallinto-, talous-, yhteiskunta- ja ympäristötieteitä, muitakaan tieteen ja taiteen aloja unohtamatta. Innovaatiolähtöisen kehittämisen avulla näitä eri näkökulmia on mahdollista hyödyntää luovasti, ylittäen tieteidenvälisiä rajapintoja.



Kuva 7.1. Vesihuoltotoimintaan vaikuttavia tekijöitä ja potentiaalisia innovaatioiden synty-paikkoja.

Väestörakenteen muutos, tiukentuva taloustilanne, kertaalleen rakennettujen teknisten järjestelmien ikääntyminen saneerauskuuntoisiksi sekä asiakkaiden kasvavat odotukset ja vaatimustaso toimintaa kohtaan ovat eräitä haasteita, joiden keskellä koko teknisen sektorin organisaatioiden tulee toimia ja toteuttaa niille asetettuja tehtäviä. Tässä kappaleessa nostetaan esiin muutamia kuvan 7.1. lohkoissa ja niiden rajapinnoissa esiintyviä innovaatiopaikkoja, potentiaalisia kehittämiskohteita sekä eräitä innovatiivisia ratkaisumahdollisuuksia.

7.3 Toimintaympäristön muutos ja kompleksisuus

Maailma on muuttumassa kompleksisemmaksi ja muutosnopeus näyttää kasvavan jatkuvasti. Vesihuoltolaitosten on tarjottava korkealaatuista, ympäristöllisesti vastuullista palvelua kohtuulliseen hintaan, jotta sekä asiakkaiden, päättäjien että viranomaistahojen odotuksiin vastattaisiin (Arn 2001). Historiassa toimintatavoitteisiin on päästy osittain siksi, että toimintaympäristö on ollut verrattain stabiili ja johon ulkoa kohdistuneet paineet ovat olleet kohtalaisen vähäiset (Arn 2001). Kompleksisuuden kasvaessa kohdataan yhä enemmän aivan uudenlaisia ongelmia, ristiriitatilanteita ja tarpeita, joiden ratkaisemiseen eivät vanhat, juurtuneet toimintatavat välttämättä enää sovellu. Wordin ja kumppaneiden (2011) mukaan tarvitaan moniosaavampaa henkilöstöä sekä lisää resursseja harjoittelulle ja erikoiskoulutukselle. Schlenger (2007) näkee, että vesihuoltolaitoksilla tulee olemaan kasvavia ongelmia löytää ja saada palkattua motivoituneita työntekijöitä. Toimintoja ulkoistamalla voidaan tapauskohtaisesti ongelmaa lieventää, mutta koko alan kiinnostavuuteen tarvitaan silti innovatiivisia ratkaisuja. Seurauksena voi muutoin olla, että henkilö- ja työmäärät eivät vastaa toisiaan. Myöskään palkkojen ei koeta olevan kilpailukykyiset esimerkiksi yksityisen sektorin vastaavankaltaisten työpaikkojen kanssa. (Schlenger 2007.) Nykyisillä työmarkkinoilla ihmiset vaihtavat työpaikkaansa nopeasti, mikäli jokin vaihtoehto on taloudellisesti, sosiaalisesti tai muista syistä houkuttelevampi. Yksi koko sektorin haaste onkin alan houkuttelevuus ja se, millaisia kannustimia innovatiivisen toimintakulttuurin synnyttämiseksi tulisi tarvittaessa ottaa käyttöön.

Nykyistä innovatiivisempi toimintakulttuuri vaatisi toisaalta rohkeampaa yrittämistä ja vanhojen toimintatapojen kyseenalaistamista, mutta toisaalta profession vakiintuneet toimintaprosessit ja toimintaa ohjaavat tiukat määräykset suosivat muutoksen sijaan paikoillaan pysymistä. Kysymys kuuluukin, miten jatkuvassa muospaineessa oleva ammattikunta voi onnistuneesti sopeutua muutoksiin ja samanaikaisesti ylläpitää ja vaalia sille tyypillisiä taitoja ja näkemyksiä? Monesti vaikeat ja raskaat päätökset ovat välttämättömiä pitkän tähtäimen etua ajatellen (Rehn 2010), joten ratkaisuja tehtäessä tulisi punnita myös vaihtoehtojen strategista merkittävyyttä. Tämä korostuu erityisesti vesihuollon kaltaisilla, pääomavaltaisilla infrastruktuuraloilla, joissa päätösten vaikutukset ovat erittäin pitkäkestoisia. Innovatiivisuuteen ja ennakkointiin tulisi Doshin ja kumppaneiden (2007) mukaan panostaa tulevaisuudessa nykyistä enemmän, sillä onnistuneiden investointien ja ratkaisujen vaikutukset eivät näy pelkästään nykyisten yhdyskuntien selviämisenä vaan myös tulevien sukupolvien ja kaupunkien menestymisenä.

7.4 Asiakasnäkökulma ja informaatioteknologian hyödyntäminen

Toimintaympäristön muutokset tarjoavat haasteiden lisäksi mielenkiintoisia mahdollisuuksia vesihuollon innovaatiotoiminnalle. Ihmisten kasvava vaatimustaso palvelun laatua ja läpinäkyvyyttä sekä tiedottamista kohtaan voidaan nähdä mahdollisuutena vahvistaa sidosryhmäsuhteita. Hegger ja kumppanit (2011) ennakoivat vesihuoltolaitosten siirtyvän veden toimittajan roolista asiakasorientoituneemmaksi palveluntuottajaksi, jolla on kestävä profiili ja hyvä maine. Muutos vaatii asiakkaiden ja eri asiakasryhmien tarpeiden kartoittamista ja niihin vastaamista innovatiivisella palveluntuotannolla sekä aktiivisella informaationkululla. Tatham ja kumppaneiden (2003) tekemä tutkimus osoitti, että asiakkaat, joita oli informoitu riittävästi vesihuoltopalvelun laatuun ja turvallisuuteen liittyvistä asioista, kertoivat olevansa tyytyväisempiä vesihuoltolaitoksen palveluun kuin ne asiakkaat, joita informoitiin vähemmän. Sama tutkimus osoitti myös, että laitosjohtajilla oli tapana yliarvioida asiakastytyväisyyden määrä ja aliarvioida sitä, kuinka tärkeänä asiakkaat pitävät veden turvallisuutta.

Kehitettäessä kestäviä innovaatioita tulisi tuotantopuolen tarpeiden ohella palveluiden kysyntäpuolen tarpeet, kuten asiakkaiden elämäntyyli ja tavat, ottaa huomioon (Spaargaren & van Koppen 2009). Siinä missä tuoteinnovaatiot korostavat fyysisten tuotteiden suunnittelua, palveluihin keskittyvä innovaatiotoiminta on parhaimmillaan asiakkaiden, työntekijöiden ja tekniikan dynaamisia, sulavasti toteutettuja kokonaisuuksia. Tämä osaltaan tukee ajatusta tarpeesta yhä moniosaavammalle henkilöstölle; esimerkiksi insinöörien tulisi suunnittelussa ja työnteossa soveltaa entistä asiakaslähtöisempiä ja -ystävällisempiä lähtökohtia. Yksittäisten asiakasryhmien tarpeisiin vastaaminen ei insinöörivaltaiselle professionille ole itsestään selvää. Wolff ja Gleick (2002–2003) ihmettelevätkin, miten on mahdollista, että vesihuoltoalaa hallitsevat insinöörit osaavat suunnitella ja rakentaa kokonaisia yhdyskuntia palvelevia jättimäisiä järjestelmiä huomattavasti paremmin kuin palveluita, jotka huomioivat yksittäisiä asiakkaita. Tämänkaltaiset haasteet tulisi ammattikunnan nähdä uudenlaisen, innovatiivisen toimintakulttuurin alkusykyäksinä. Teknologia ei tämänsuuntaiselle kehitykselle ole pullonkaulana, vaan esteitä synnyttävät ennen kaikkea resurssipula ja muutosvastaisuus. Kuten Matthews (2007) on todennut, vesihuoltoalalla parhaiten selviytyvät ja menestyvät organisaatiot tulevat olemaan niitä, jotka eivät ainoastaan pysty elämään muutoksen keskellä, vaan niitä, jotka pystyvät myös luomaan itse muutosta ja johtamaan sitä.

7.5 Vedenkäyttö

Usein ajatellaan, että vedenkäyttö itsessään on vesihuoltolaitoksen asiakkaan tarkoitus. Wolff ja Gleick (2002–2003) näkevät kuitenkin asian toisin. Heidän mukaansa ihmiset haluavat olla puhtaita, pestä vaatteensa, valmistaa ruokaa ja tyydyttää muita ihmiselle tyypillisiä tarpeita, eivätkä siten lähtökohtaisesti välitä siitä, kuinka paljon vettä näiden tarpeiden tyydyttämiseen käytetään. Jotta kestävä kehityksen asettamiin haasteisiin vastattaisiin tehokkaasti, tulisi vesihuoltolaitoksen voida olla kiinnostunut

veden myyntimäärien maksimoinnin sijaan pikemminkin veden tehokkaan käytön edistämisestä.

Tehokkaalle vedenkäytölle ei vesihuoltolaitosten toiminnan kannalta löydy nykyisissä olosuhteissa riittävästi incentiiviä. Vesihuoltomaksut ovat verrattain alaiset ja usein jopa keinotekoisesti liian halvat, jolloin maksutulot eivät vastaa investointitarpeita. Kun vesi muodostaa lähes merkityksettömän kustannuksen käyttäjille, sitä helposti käytetään tuhlaillen (Maxwell 2010). Lisäksi Suomen kaltaisissa maissa veden riittävyys harvoin muodostuu ongelmaksi, joten vedenkäytön tehostamiselle nähdään harvoin tarvetta. Myöskään kotitalouksien näkökulmasta veden alhainen hinta ei riittävästi kannusta tehokkaaseen käyttöön. Wolffin ja Gleickin (2002–2003) mukaan kotitalouksien vedensäästön talouslaskelmat tehdään kuitenkin liian kapea-alaisesti: esimerkiksi energiansäästön näkökulmasta ajateltuna tehokas vedenkäyttö vähentää vuotuisia kustannuksia merkittävästi jo pelkästään veden lämmitykseen kuluvan energiamäärän pienentyessä (Wolff & Gleick 2002–2003).

Keskeisiin vesihuollon tulevaisuuden haasteisiin, kuten verkostojen ikääntymiseen (Heino et al. 2011), reagoiminen vaatii vesihuoltolaitosten tulotason kasvattamista; verkostojen kunnossapitämiseksi tulisi olla käytettävissä riittävästi resursseja. Kestävän kehityksen näkökulmasta aiheutuu dilemma: samaan aikaan meidän tulisi kuluttaa vettä vähemmän, mutta maksaa siitä enemmän. Monen muun palvelun ja tuotteen kohdalla ihmisille tuotetaan juuri päinvastaisia signaaleja: ”osta enemmän niin saat halvemmalla”. Eri sidosryhmien käsityksiä vesihuollon toimivuudesta ja merkityksestä pitäisikin ohjata veden hinnasta sen arvoon. Innovatiivinen toimintaympäristö ja asiakkaiden voimakkaampi sisällyttäminen vesihuoltolaitoksen toimintaan ovat avainasemassa arvoa ja arvontunnetta kasvatettaessa.

Vesihuoltolaitoksen toiminnankuvaan kuuluu johtamiseen ja käsittelyyn liittyvien toimintojen lisäksi monia muita tehtäviä, kuten esimerkiksi liittymä- ja lupa-asioiden käsittelyä sekä laskutus- ja muuta asiakaspalvelutoimintaa. Informaatioteknologian kehittymisestä on ollut suuri apu tällaistenkin päivittäisten toimien läpiviennissä (AbouAish 2001). Informaatioteknologian kehityksessä piileekin yksi mahdollisuus kääntää asiakasodotusten luoma paine organisaation oman toiminnan eduksi. Ihmiset ovat tottuneet käyttämään internetiä ostospaikkana ja hoitamaan monia asioitaan riippumatta omasta sijainnista ja ajankohdasta. He odottavat löytävänsä informaatiota organisaatioiden toiminnasta ja saavansa tarvittaessa ripeää asiakaspalvelua eri viestintämahdollisuuksien avulla (Bishop 2001). Esimerkiksi erilaisten lupaprosessien läpivientiin eivät vesihuoltolaitoksen asiakkaat enää odota kuluvan kuukausia aikaa. Informaatioteknologian tarjoamien mahdollisuuksien voimakkaammalle hyödyntämiselle on siten vesihuoltolaitoksillakin luontaista tarvetta (Schlenger 2007). Asiakkaiden tarpeiden, odotusten ja käytöstapojen selvittäminen rakentaa pohjan innovatiiviselle ja asiakaslähtöiselle toimintakulttuurille. Sidosryhmien välisellä informaatiolla voidaan lisätä luottamusta ja siten vesihuollon asemaa yhtenä kansanterveyden edistäjänä. Means ja kumppanit (2001) näkevät informaatiomäärän kasvun lisäävän myös vesihuoltolaitosten tervettä keskinäistä kilpailua toiminnan erinomaisuudesta. Siksi tulevaisuuden laitosten tulisikin menestyäkseen:

- tarjota johdonmukaista, täsmällistä yhteydenpitoa sekä ulkoisten että sisäisten sidosryhmien kesken luottamuksen vaalimiseksi
- laittaa tieto helposti saataville, käyttäen internettiä ja muita informaatioteknologian mahdollisuuksia
- ottaa sidosryhmiä ennakoivasti mukaan tavoitteiden ja odotusten kartoitukseen
- lisätä yleistä ymmärrystä vesihuollon avainasioista ja instituutioista sekä
- parantaa asiakaspalvelujärjestelmää ja työntekijöiden osaamista. (Means et al. 2001.)

Informaatioteknologian käytön lisäämisessä on kuitenkin omat reunaehdotensa. Matthews (1997) korostaa innovaatiotoiminnassa organisaation, teknologian, työntekijöiden ja asiakkaiden luoman nelikentän tasapainon tärkeyttä: kolmen muun tekijän on oltava toimivia, jotta neljäs voitaisiin saavuttaa. Esimerkiksi uuden teknologian lisääminen ilman asianmukaista harjoittelua ja sopeuttamista heijastavat ongelmia palveluntarjontaan. Yhtälailla henkilöstön määrää vähennettäessä tulee organisaation ja teknologian pystyä jollain tavalla parantamaan suoritustaan, jotta aikaisempaan vaatimustasoon voidaan vastata tai jopa parantaa sitä. Informaatioteknologian vaikutuksia voidaan ajatella myös henkilökunnan näkökulmasta: mitä tapahtuu, kun tietoa on saatavilla ylimäärin ja nopeammin kuin koskaan ennen? Bishop (2001) näkee, että ilman suunnitelmallista informaationhallintaa monet organisaatiot tulevat hukkumaan datamäärään ilman, että tiedon tai varsinkaan ymmärryksen määrä kasvaisi.

7.6 Vesihuollon vuorovaikutteisuus

Usein innovoinnin ja toiminnan kehittämisen suurimmaksi esteeksi mainitaan raha- ja resurssipula. Bertera (2006) toteaa, että rahasta ei ole pulaa siksi, ettei seteleitä ja kolikoita olisi olemassa riittävästi, vaan siksi, että asialla ei ole riittävästi prioriteettia. Yhdysvalloissa ei lentoturvallisuuteen ollut riittävästi rahaa ennen syyskuun 11. päivän terrori-iskuja, mutta jo välittömästi katastrofia seuraavana päivänä ilmestyi jostain miljardeja dollareita käytettäväksi (Bertera 2006). Suomen lainsäädäntö edellyttää maksuilta kustannusvastaavuutta. Vesihuoltolain (2001/119) mukaan vesihuoltomaksut tulee olla sellaiset, joilla voidaan pitkällä aikavälillä kattaa kustannukset ja investoinnit

Vesihuoltoa pidetään sen näkymättömän luonteensa vuoksi usein itsestäänselvyytenä. Hanasta tulevalla vedellä ei ole sellaista asiakkaisiin vetoavaa alkuperää, tarinaa tai brändiä, mikä pullovesillä parhaimmillaan on (Olson 1999). Brändin merkitys korostuu erityisesti yritysmaailmassa, jossa tuotteen lopullinen ostopäätös riippuu paljon siitä, miten tuote huomataan, miten se tulkitaan, muistetaan ja miksi se ostetaan (Lindroos et al. 2005, 28). Ostamalla kaupasta pullollisen vettä, asiakas voi esimerkiksi tuntea pääsevänsä osaksi tunturipurojen raikkautta, kyseisen pulloveden alkulähteille. Mikään ei estä perinteistä vesihuoltoa luomasta palvelun ympärille omaa tarinaa, joka kertoo, miksi vesihuoltolaitos on olemassa, mistä se on saanut alkunsa ja mikä sen merkitys asiakkailleen on historian saatossa ollut ja millainen se tulee tulevaisuudessa olemaan. Tarina luo yhteenkuuluvuuden tunnetta ja uskottavuutta sekä auttaa hahmottamaan toiminnan arvoja ja päämääriä (Olanterä 2010). Näitä mielikuvitelmia

ei ole hyödynnetty riittävästi, ja kuten Westerhoff kumppaneineen (2005) toteavat, useimmat ihmiset kyllä ymmärtävät veden tärkeyden, mutta eivät osaa kääntää sitä vesihuoltolaitoksen arvostukseksi. On ironista, että vesihuollon merkittävästä ympäristönsuojelullisesta työstä huolimatta esimerkiksi kemikaali-, lääke- ja autoteollisuutta sekä maataloutta pidetään yleisesti ympäristövastuullisen toiminnan esikuvina (Heller et al. 2000). Vesihuollon profession, erityisesti johtajien, tulisikin paremmin pystyä todistamaan toiminnan arvokkuus myös ympäristönäkökulmasta. Siksi mielikuvien luonti sekä asiakkaan tärkeydestä viestittäminen ovat tulevaisuudessa yhä tärkeämpiä vesihuoltolaitoksen imagon avaimia – korkeaprofilisen toiminnan voidaan katsoa edesauttavan myös sidosryhmäsuhteiden hoitamista. Smudde ja Courtright (2011) ovat todenneet, että organisaatioiden ei tule pelkästään tuottaa palveluita ja tuotteita tehokkaasti, vaan toimia myös siten, että edistetään organisaation arvoja eri sidosryhmien silmissä. Tästä huolimatta on selvää, että pelkkä mielikuvitelma ei riitä, ellei itse tarjottava tuote vastaa asiakkaiden odotuksia. Kuten Finch (1959) yli 50 vuotta sitten totesi, asiakkaat tulee tehdä tietoisiksi veden arvosta, mutta on myös huomattava, että arvostus on ansaittava.

Tulevaisuudessa vesihuoltolaitoksen tulee olla näkyvissä enemmän kuin vain laskujen yhteydessä (Westerhoff et al. 2005). Vesilaitosjohtajat voivat kuitenkin ajatella hyvin eri tavoin siitä, minkä verran ja millaista tietoa asiakkaille kannattaa jakaa. Vuosiraportit antavat asiakkaan ymmärtää, että he ovat informaatiovirtojen suhteen keskeisessä roolissa ja että tietoa olisi jatkuvasti enemmän saatavilla (Hegger et al. 2011). Means ja kumppanit (2001) ehdottavat, että asiakkaille voitaisiin tarjota reaaliaikaista informaatiota vedentoimituksesta, laadusta ja laitoksen toiminnasta. Pelkästä informaation jakamisesta tulisi kuitenkin siirtyä kohti vuorovaikutteista toimintakulttuuria, johon esimerkiksi sosiaalisen median avulla voidaan päästä. Innovatiivisella sosiaalisen median käytöllä voidaan ylläpitää vuorovaikutusta poliittisten päättäjien, virkamiesten ja kansalaisten kesken sekä madaltaa sidosryhmien osallistumiskynnystä. Sosiaalisen median voimakkaampi hyödyntäminen on tässä suhteessa sopusoinnussa demokraattisen hallinnan periaatteiden kanssa.

Lampe ja kumppanit (2011) ovat identifioineet muutamia haasteita, jotka saattavat heikentää sosiaalisen median hyötyjen konkretisoitumista. Esteiksi saattavat nousta muun muassa organisaation kapasiteetti asiakkaan uudelleenmäärittelyssä ja tunnistamisessa, liian tiukka aikataulu järjestelmän adoptointiin sekä mahdollisesti ihmisten häiriökäyttäytyminen. Lisäksi asiakkaalle tuotettava lisäarvo voi olla vaikeasti määritettävissä. Grudin (1994) toteaaakin, että aktiivisten kommunikaatioyhteisöjen onnistuminen vaikeutuu, jos asiakkaalle ei ole selvää, millä tavoin hän itse hyötyy antamastaan panoksesta. Rohkeampaa informaatiotyökalujen käyttöä tulee siksi suunnitella huolellisesti. On harkittava, mikä on juuri sitä informaatiota, jota halutaan kohderyhmille viestittää ja mitkä ovat keinot todellisen vuorovaikutuksen synnyttämiseksi. Lisäksi palvelulle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että asiakkaat tulevat tietoisiksi osallistumismahdollisuudestaan (Lampe et al. 2011). Joka tapauksessa vesihuoltolaitoksen ja asiakkaan välistä suhdetta tullaan testaamaan nyt enemmän kuin koskaan (Means et al. 2001).

Asiakkaan vuorovaikutus vesihuoltolaitoksen kanssa voi tarkoittaa esimerkiksi vesijohtovutojen vihjejärjestelmää, jossa kuntalaisia – kunnallisten vesihuoltojär-

jestelmien lopullisia omistajia – palkitaan vuotojen löytämisestä. Sosiaalisen median käytön etu on se, että sen käyttökustannukset ovat pienet ja se tavoittaa suuren määrän ihmisiä luontaisesti siellä, missä ihmiset viettävät runsaasti aikaansa. Rohkeamman viestintämahdollisuuksien hyödyntämisen voidaan ajatella parhaimmillaan parantavan myös laitosten varautumista kriisitilanteisiin (Hoffman & Moyer 2007). Esimerkiksi Nokian vesikriisin aikaan viestinnän ongelmat nousivat erityisen tärkeään asemaan kriisinhallinnassa (Seeck et al. 2008). Bishop (2001) kuitenkin korostaa, että kommunikointi sidosryhmien kanssa on lopulta kiinni organisaation toimintatavoista ja strategiasta. Vaikka saatavilla on jo jonkin aikaa ollut sähköposti, matkapuhelin, faksi ja internet, onko sidosryhmien välinen kommunikointi kuitenkaan merkittävästi lisääntynyt? Informaatioteknologian etujen voimakkaampi hyödyntäminen voidaan nähdä yhtenä henkilöstörakenteen muutoksen tuomana mahdollisuutena. Nuori sukupolvi on tottunut tekniikan ja informaatiovirtojen käsittelyyn, joten eläkkeelle siirtyvän henkilöstön korvautuminen voi olla sysäys vesihuoltolaitoksen uudelleenlaistulle viestintästrategialle.

Asiakkaiden kanssa käytävien vuoropuheluiden aiheet eivät välttämättä rajoitu vain vedenkäyttöön ja vesihuoltolaitoksen toimintaan, vaan ne voivat käsitellä laajemman keskustelun esimerkiksi kestävästä kehityksestä mukaisesta elämäntavasta tai muista veteen liittyvistä ulottuvuuksista (Hegger et al. 2011). Innovatiivista esimerkkiä tästä näyttää täysin ”vihreä” sähköyhtiö Kraft & Kultur, joka käy vuoropuhelua asiakkaidensa ja muun yleisön kanssa Huili-nimisen ekologisen aikakaus- ja lifestyle-lehden välityksellä (Huili 2011). Tällöin keskustelu siirtyy vuosiraporttien tarjoamasta tuotantopuolen näkökulmasta asiakkaiden näkökulman suuntaan. Innovaatiotoiminnassa hyvin usein mielenkiinto kohdistuu lähinnä tuotantopuoleen samalla kun käyttäjäpuolen näkökulmaa pidetään itsestäänselvytenä (Geels 2004).

Vesihuollon tärkeiden ja asiakkaan osallistumismahdollisuuksien välittäminen laadukkaasti eri medioita hyödyntämällä vaikuttavat arvonmuodostusprosessiin. Asiakkaan tunnistaminen ja ymmärtäminen tulisi julkisen sektorin organisaatioissa nähdä yhtä tärkeänä kuin yksityisellä sektorilla. Informaatioteknologian työkalut mahdollistavat sen, että asiakkaiden käytöstapoja, odotuksia ja trendejä voidaan kartoittaa ja kehittää organisaation toimintaa sen mukaisesti. Entistä ennakoivammalla toiminnalla voidaan paremmin vastata asiakkaiden muuttuviin tarpeisiin ja odotuksiin (Heino & Takala 2011).

7.7 Vesihuolto vahvasti osana teknistä sektoria

Yhdyskuntien eri infrastruktuurien toiminta on tiiviisti toisiinsa sidonnaista ja siten ne sekä yhdessä että erikseen vaikuttavat yhdyskuntien toimivuuteen. Infrajärjestelmät ovat enemmän kuin vain yksittäisten osiensa summa. Kuntien päätöksentekijät ovat kaikkein keskeisimpiä ihmisiä, jotka vaikuttavat teknisen toimen ja siten myös vesihuoltoinfrastruktuurin, toimintakykyyn (Daniel 2008). Toiminnan näkymättömyyden luonteen vuoksi alan ammattilaisten tulisi pystyä antamaan päätöksentekijöille riittävästi tietoa järjestelmien kunnosta ja argumentteja tarvittavista toimenpiteistä päätöksenteon tueksi. Muussa tapauksessa vesihuoltoa koskevat asiat nousevat tärkeiksi vain katastrofien sattuessa – ja katastrofit ovat välttämättömiä seurauksia, jos

asiat eivät koskaan muulloin nouse tärkeiksi. Griggin (1994) mukaan riittävän selvän argumentoinnin puute esimerkiksi saneeraustarpeen suhteen vain vahvistaa ”jos se ei ole vielä täysin rikki, älä korjaa sitä” -mentaliteettia entisestään. Huolimatta teknisten sovellusten kehittymisestä ja kasvavasta käytöstä vesihuoltoinfrastruktuurin kohdalla, meillä on olemassa vain vähän tietoa siitä, kuinka hyvin järjestelmät sopeutuvat niiltä vaadittavaan toimintakuntoon ja ympäristöönsä. Innovatiivisille ratkaisuille on suuri tarve.

Infrastruktuurin ikääntymiseen liittyvästä problematiikasta huolehtiminen on perinteisesti kuulunut insinööreille, jotka eivät kuitenkaan tee merkittävimpiä ratkaisuksiin liittyviä päätöksiä. Kustannussäästöistä ja edullisuudesta puhuttaessa asia kääntyy insinööritieteistä taloustieteisiin. (Baird 2010.) Kessides ja Ingrman (1994) toteavat, että poliittiset päätöksentekijät eivät riittävästi näe lyhyiden vaikutusten taakse, joita infrastruktuuriin investoimisesta syntyy. Lisäksi on huomioitava, että odotukset vesihuoltotoimintaa kohtaan muuttuvat, jolloin myös infrastruktuurin tulisi pystyä niihin sopeutumaan (Lemer & Wright 2000). Esimerkiksi kun uusi säädös talousveden laadulle astuu voimaan, kasvavat samanaikaisesti infrastruktuurille asetetut odotukset. Infrastruktuurin pitäisi siten mahdollistaa vähintään odotusten mukaiset palvelut. Siksi pääosin näkymättömissä olevan infrastruktuurin kunnossapitoa ei saisi unohtaa päätöksenteossa – turvallisuudesta ja riskienhallinnasta puhuttaessa on huomio helppo kiinnittää hätävalmiuteen ja ilkeiden mahdollisuuteen, mutta järjestelmien hitaan heikentymisen turvallisuusnäkökulma jää helposti huomiotta.

Yleisesti tulisi paremmin ymmärtää koko teknisen toimen yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Investoinnit infrastruktuuriin luovat työpaikkoja pitkällä tähtäimellä, mahdollistavat talouden kehityksen ja vahvistavat maan teknologista osaamista. Siksi Griggin (1993) mukaan koko toimialalla tarvittaisiin läpileikkaavampaa politiikkaa. Hänen mukaansa integroidulla strategialla, joka huomioi monen eri järjestelmän hallinnan, voidaan saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä ja siten tarpeen mukaan kasvattaa kunnossapidon ja saneerauksen volyymia. Koko teknisen sektorin toiminnalla on taloudellisten ja ympäristöllisten arvojen lisäksi merkittäviä sosiaalisia, esteettisiä ja poliittisia arvoja. Lemer ja Wright (2000) toteavatkin, että todellinen arvo piilee niissä palveluissa ja toiminnoissa, jotka mahdollistuvat järjestelmien avulla. Heidän mukaansa rahoituspäätöksiä tehdessä tulisikin pyrkiä huomioimaan niitä todellisia hyötyjä, jotka syntyvät välillisesti teknisen sektorin toiminnan kautta.

7.8 Kumppanuus menestyksen mahdollistajana

Jo vuosikymmenten ajan poliitikot ja ekonomistit ovat käyneet jopa harhaanjohtavaakin keskustelua siitä, kumpi on parempi kehittäjä infrastruktuurialoilla, julkishallinnon vai liiketoiminnan malli (Doshi et al. 2007). Kokemus on kuitenkin osoittanut, että parhaat projektit ovat syntyneet toimijoiden kumppanuuksilla. Doshin ja kumppaneiden (2007) mukaan palveluntarjoajat ja –tuottajat eivät ole vielä täysin sisäistäneet sitä, että potentiaaliset edut voidaan saavuttaa toimimalla avoimessa yhteistyössä. Tilanteen hahmottamista saattaa vaikeuttaa tiedon epäsymmetrisyys, sillä usein epäonnistuneita yhteistyökokemuksia korostetaan ja toisaalta onnistuneita jätetään huomioimatta (Patrick 2002). Innovaatiotoiminnan avulla voidaan kehittää erilaisia toimintamalleja,

kannustimia sekä parantaa tiedonjakamista, jotta kumppanuuksista saataisiin hyödynettyä niissä piilevä potentiaali. Vaikka ulkoistaminen ja muut kumppanuusvaihtoehdot näyttäisivät olevan tulevaisuuden trendejä, Patrick (2002) toteaa, että ulkoistaminen koetaan hyvin usein vihollisena enemmän kuin *make or buy* -tyyppisenä, strategisena päätöksentekona. Ulkoistamispäätösten strategisesta luonteesta johtuen organisaation tulisi olla selvillä omista ydin- ja tukitoiminnoistaan, niiden jaottelusta, järjestämisestä ja vaikutuksista muihin toimintoihin. Yksi merkittävimmistä ulkoistamisen epäonnistumisen syistä kuntaorganisaatioissa on ollut ulkoistamispäätösten puutteellinen yhteys strategiaan. (Lehtinen et al. 2000, viitattu teoksessa Karisto 2006, 80.)

Palveluntarjoajien ja -tuottajien välisissä yhteistoiminnoissa kestäviä kustannussäästöjä ja muita etuja syntyy, kun osapuolten tähtäimenä on pitkäaikainen kumppanuus, ei pelkästään lyhytjänteinen ostotoiminta. Monien organisaatioiden on kuitenkin todettu käsittelevän palveluntarjoajia käskyläisinä enemmän kuin partnereina. (Couto & Divakaran 2006.) Tilanne on huomattu myös laajemmin julkisissa hankkeissa, sillä Kariston (2006) mukaan liian usein hankintoja ohjataan kilpailutusmentaliteetin mukaisesti kumppanuusmentaliteetin sijaan. Tavallisesti hinnat kilpailutetaan niin alas, että se vie pohjan pitkäjänteiseltä kumppanuustoiminnalta ja pakottaa osapuolia toimimaan jäykkien, tietosanakirjamaisten sopimusten ehdoilla (Couto & Divakaran 2006). Vining ja Boardman (2008) toteavat, että monimutkaisissa PPP-hankkeissa täydellistä, kaiken kattavaa sopimusta ei edes voida tehdä, joten erot eri osapuolten perustavoitteissa luovat yksityisen sektorin toimijalle houkutuksen oman edun tavoittelulle kesken sopimuskauden. Ratkaistavana ongelmana onkin, miten saadaan luotua sellainen julkisen hallinnon ympäristö, jossa palveluntarjoajat olisivat luonnollisesti motivoituneita tekemään joustavia, oikeita, pitkän tähtäimen päätöksiä. Kokonaan uudenlaisen toimintaympäristön kehittämisen kannalla ovat Klijn ja Teisman (2002), jotka ovat tutkimuksessaan huomanneet, että PPP:n esteinä ovat erityisesti eri toimijoiden monimuotoisuuden aiheuttamat haasteet päätöksentekoon, institutionaalinen pirstoutuneisuus sekä toimijoiden strategioiden eroavaisuudet. Siten PPP-hankkeet eivät heidän mukaansa vielä onnistu innovatiivisuutta ja korkeaa laatua vaativissa projekteissa, vaan ne tarvitsevat ensin olosuhteiden kehittymistä suotuisammiksi. Se vaatisi verkostomaisen toiminta-ajatuksen sisäistämistä ja muutosta niihin institutionaalsiin sääntöihin, rooleihin ja tapoihin, jotka tekevät jyrkän jaottelun yksityisen ja julkisen sektorin välille. (Klijn & Teisman 2002.)

Eri toimijoiden väliset rajapinnat ovat potentiaalisia syntypaikkoja innovaatioille. Siksi näihin rajapintoihin tulisi pystyä luomaan innovaatioille otolliset olosuhteet: ei asettamalla sääntöjä ja pakkoja, vaan tavoitteita, insentivejä ja onnistumisen kriteerejä sekä valitsemalla yhteistyökumppaneita sellaisen järjestelmän kautta, joka kannustaa yhtäaikaan sekä pitkäjänteiseen yhteistyöhön että kilpailuun projektista (Doshi et al. 2007). Robert M. Axelrod (2006) teoksessaan *The Evolution of Cooperation* käsittelee yhteistyön mekanismeja peliteorian avulla. Hänen lähtökohtanaan on, että molemmat yhteistyöosapuolet pyrkivät maksimoimaan oman hyödyn, ei päihittämään vastustajaa. Molempien etua tavoitteleva win-win-peruslähtökohta on siten yhteneväinen PPP-mentaliteetin kanssa. Johtopäätöksenä Axelrod toteaa, että parhaiten pitkäjänteiseen yhteistyöhön kykenevät ovat kilttejä, ennalta arvattavia sekä helposti provosoituvia, mutta lyhytvihaaisia. Nämä ehdot ovat voimassa sillä edellytyksellä, että toimijoilla on

oletus yhteistyön jatkuvuudesta. Lisäksi Axelrodin keskeinen huomio on, että pitkällä aikajänteellä vakaan yhteistyömallin rakentaminen edellyttää otollisten olosuhteiden kehittymistä.

Yksi parhaista eri sektoreiden välisistä yhteishankkeista ihmiskunnan historiassa ovat modernit olympialaiset. Ne yltyvät suurempaan kumppanuuden mittakaavaan kuin mikään muu projekti. Tapahtuma yksinkertaisesti on liian suuri joko yksityisen tai julkisen sektorin yksin hoidettavaksi, mitataan sitä millä mittarilla tahansa (Payne 2007). Julkiselta sektorilta löytyy riittävät taloudelliset resurssit tämänkokoisten infrastruktuuriprojektien rahoittamiseen, ja yksityiseltä löytyy organisatorista ja liikemaailman näppäryyttä toteuttamaan vaaditut tehtävät ennen takarajaa, jonka siirtäminen on käytännössä täysin poissuljettu vaihtoehto. Olympiakisojen historian aikana on havaittu, että pienempi määrä syvempiä, pitkäkestoisia kumppanuuksia yksityisten toimijoiden kanssa on parempi kuin lyhyet, pintapuoliset kumppanuudet. (Payne 2007.) Lisäksi onnistumisen edellytyksenä on, että osapuolet eivät ole kateellisia toisilleen (Axelrod 2006); julkisen sektorin organisaation yhteistyöhalukkuuteen ei saa vaikuttaa se, että yksityisen sektorin toimija tavoittelee kumppanuudella taloudellista voittoa.

Conversion franchising lienee yksi vesihuollossa tulevaisuudessa yleistyvistä kumppanuusinnovaatioista. Siinä vesihuoltolaitoksen henkilöstöä siirretään yksityisen yrityksen palkkalistoille, mutta työntekijän työnkuva säilyy aluksi entisenlaisena. Toimintamallissa työntekijät saavat vapauden laajentaa toimintaansa alkuperäisen tehtävän ulkopuolelle, jolloin voidaan maksimoida itsetyöllistyvyyden hyvät puolet ja samalla minimoida huonoja puolia. Konseptissa työntekijöistä tulee itse itsensä työllistäviä franchising-työntekijöitä. Ajan myötä heille tulee laajempi osaamisvalikoima, josta hyötyvät sekä työntekijät että työnantajat. (Patrick 2002.)

Toinen potentiaalinen yhteistyöinnovaatio on suoritusperusteinen urakointi (*performance-based contracting*). Siinä palveluntarjoajalle maksettava palkkio riippuu saavutetuista tuloksista (Hypko et al. 2010). Malli soveltuu esimerkiksi jonkin tietyn alueen vuotovesien vähentämiseen, jolloin palveluntarjoajalle maksetaan ennalta sovittu summa jokaisesta vähentyneestä vuotovesiyksiköstä. Koska työn suoritustavalla ei ole väliä, luodaan urakoitsijalle luontaisesti insentiiviä kehittää menetelmiään tehokkaammaksi. Selvänä haittapuolena mallissa on se, että palveluntarjoaja ei voi varmistua siitä, että tulostavoitteet täyttyvät ja siten palkkio voi jäädä saamatta.

Vesihuoltoinfrastruktuurin ikääntymisen pysäyttäminen vaatii nykyistä kustannus- tehokkaampia toimintakeinoja. Ilman yksityisen sektorin osaamista, innovatiivisuutta, kehittyviä menetelmiä ja näiden luovaa hyödyntämistä on kasvaviin saneeraustarpeisiin vastaaminen hankalaa. Yhteistyö ei ole nollasummapeliä, jossa toisen osapuolen voittaessa toinen välttämättä häviää. Toimintaympäristö tulisikin pyrkiä muuttamaan sellaiseksi, missä toimijoiden erilaiset taustat, näkökulmat, strategiat ja tavoitteet niiden erilaisuuksista huolimatta saadaan käännettyä kohti yhteisiä tavoitteita ja win-win-tilannetta. Kuten LePatner (2010, 99) toteaa, erilaisten yhteistyömahdollisuuksien soveltuvuuksia, mahdollisuuksia ja riskejä tulee tutkia huolellisesti, sillä PPP-kumppanuudetkaan eivät automaattisesti ole ihmelääke ongelmiin.

7.9 Johtajuuden merkitys kehittämisessä

Toimintaympäristön muutokseen vastaaminen innovatiivisilla ratkaisuilla korostaa entisestään johtajuuden merkitystä organisaatioissa. Bertera (2006) on todennut, että nimenomaan johtajuus on se seikka, mikä erottaa toisistaan ne yhteiskunnat, joissa vesihuolto toimii niistä, joissa se ei toimi. Vesihuoltolaitokset toimivat luonnollisen monopolin statuksella, mikä perinteisesti vaalii konservatiivisen, hierarkkisen päätöksenteon kulttuuria, jossa rohkean riskinoton ja kyseenalaistamisen sijaan suositetaan varmaa, tuttua ja vakaata toimintakulttuuria. Vaikka osa julkisen sektorin innovaatioista syntyy organisaatioiden johdossa, on perinteinen top-down-johtaminen kuitenkin muuttumassa uudelleenlaiseen aikakauteen, jossa päätöksenteko tapahtuu yhä enemmän yhteistyön tuloksena hyödyntäen tehokkaammin sidosryhmien innovaatiopotentiaalia. Innovointi ja uusien toimintatapojen omaksuminen organisaatioissa on suurelta osin kiinni johtajan asenteista. Tiimityöskentelytaitojen merkitys tulee kasvamaan, jotta vesihuoltosektorilla osattaisiin toimia osana laajaa, kansalaisten muodostamaa yhteisöä. Tarvitaan visionääristä, joustavaa, sopeutuvaa ja strategista johtamistaitoa. Ulkoisten ja sisäisten muutosten vaikutuksia tulisi ennakoida, visioida organisaation tulevaisuutta ja ottaa tarvittavia muutosliikkeitä jo ennen kuin tilanne muuttuu vaikeaksi.

Vesihuolto on verrattain konservatiivinen ala, jossa innovoinnin insentiivit ovat epäsymmetrisiä. Pienetkin epäonnistuneet kokeilut saattavat saada kohtuuttoman suuret mittasuhteet, kun taas toimintaan merkittävästi vaikuttavat innovaatiot usein huomioidaan korkeintaan asiantuntijapiireissä. Behn (2006) on artikkelissaan *Avoiding all mistakes* käsitellyt onnistumisen ja epäonnistumisen suhdetta ja havainnut julkisen sektorin organisaatioille tyypilliseksi ongelmaksi virheilyherkkyyden. Insentiivien epäsymmetrisyyden vuoksi voidaan päätyä välttelemään virheitä hinnalla millä hyvänsä, mikä estää kokeilun ja oppimisen kautta syntyvän innovaatiotoiminnan kehittymistä. On paradoksaalista, että ammattikunnan tulisi olla nykyistä innovatiivisempi, mutta miten innovaatiot voisivat toteutua alalla, joka tarkoituksenmukaisesti rakentuu vahvasti jo olemassa olevan tiedon ja kokemuksen pohjalle. Toisaalta paikallaan pysyminen houkuttelee, mutta toisaalta – kuten Bartos (2003) huomauttaa – innovointia välttelevään toimintaan liittyy myös riskejä, jotka saattavat lopulta muodostua suuremmiksi kuin innovaatioiden epäonnistumisten riskit.

Innovaatiot vaativat enemmän kuin vain luovaa kapasiteettia uusien ideoiden luomiseen; se vaatii taitoa muuttaa ideat toimiviksi käytännöiksi (Van de Ven et al 2000). Kotter (1996, 21) on todennut, että johtajuus määrittää, miltä tulevaisuuden pitäisi näyttää, mukauttaa ihmiset sen vision kanssa ja innostaa heitä toteuttamaan vision, esteistä huolimatta. Vesihuoltosektorilla johtajuuden voidaan katsoa olevan erityinen haaste, sillä USA:ssa tehty kansallinen tutkimus osoitti, että johtajuus ja hallinnointitaidot ovat vesihuolto-organisaatioiden tulevaisuuden kannalta kriittisimmät tekijät (Westerhoff et al. 2005).

Lemer (1999) huomauttaa, että infrajohtajat toimivat useiden eri sidosryhmien luomien paineiden alla, jossa tulisi pystyä mukautumaan ristiriitaisiin tarpeisiin ja intresseihin. Ebrahimin (2003) mukaan johtajien tulisi toimia vastuullisesti ja lojaalisti sekä organisaation sisäisiä että ulkoisia sidosryhmiä kohtaan, vaikka niiden intressit voivat olla keskenään hyvinkin ristiriitaisia. Lisäksi kohdataan eettisiä ongelmia, kun

yhtäältä tulisi toimia sopusoinnussa ammattikuntaan vakiintuneiden standardien kanssa, mutta toisaalta muuttaa omia käytäntöjä innovatiivisemmiksi muutospaineiden vaatimalla tavalla (Emison 2010). Vesihuoltolaitoksen johtaja on erityisen tärkeä linkki myös laitoksen ja päätöksentekoelementtien välillä. Kunnallisten vesihuoltolaitosten kaltaisten organisaatioiden tehokkuus ja onnistuminen perustuu Greenen (2007) mukaan ennen kaikkea kolmeen tekijään: organisaation hallituksessa olevien ihmisten kompetenssiin, laitoksen johtajan kompetenssiin sekä hallituksen ja vesilaitosjohtajan välisen suhteen luonteeseen. Onnistuneita, kestäviä päätöksiä pitäisi pystyä tekemään kasvavan epävarmuuden keskellä: epävarmuutta ilmenee paitsi talouden ja muiden ulkoisten tekijöiden kohdalla, mutta jo pelkästään laitosten fysikaaliset, kemialliset ja biologiset käsittelyprosessit ovat vain harvoin täysin ymmärrettyjä ja yleensä vain osittain näkyvissä. Lisäksi monitahoisen alan johtaminen vaatii laajaa osaamiskaalaa eri tieteenaloilta. Gordon (1999) näkee tilanteen erityisen haasteellisena. Toisaalta johtajien tulee osata yleisellä tasolla yhä moninaisempia asioita kuin aiemmin. Haasteisiin vastaamiseen tarvitaan riittäviä taitoja muun muassa taloushallinnon, ekonomian, laskentatoimen, julkishallinnon, erilaisten insinööritieteiden, ympäristötieteiden ja informaatiotieteiden saralta. Toisaalta infrastruktuuriala itsessään alkaa olla jo niin monimutkainen kokonaisuus, että se vaatii jo sinällään intensiivistä syventymistä omaan sektoriin. (Gordon 1999.)

Innovatiivinen johtajuus luo pohjan organisaation kehitykselle. Ihmisen luonteelle on kuitenkin ominaista taipumus pysytellä omalla mukavuusalueellaan. Johtajan avoimuus muutokselle ja uusien toimintatapojen hyväksyminen voi olla se tarvittava sysäys, joka kääntää organisaatiohallinnon innovatiivisempaan trendiin (Hamson 2004). John F. Felch, josta tuli 45-vuotiaana General Electricin hallituksen puheenjohtaja, on todennut, että jos instituution sisäinen muutosnopeus on paljon ulkoista muutosnopeutta vähäisempää, on loppu lähellä. Hänen mukaansa viisaus piilee instituutioiden muuttamisessa jo siinä vaiheessa, kun ne vielä menestyvät. (Bandrowski 2000.) Henkilöstön monipuolisuus, asiakkaiden ja työntekijöiden tarpeiden ja odotusten huomiointi sekä luovien toimintatapojen käyttöönotto ovat tärkeitä työkaluja, joilla johtaja voi varmistaa organisaationsa innovatiivisen toiminnan jatkuvuuden (Word et al. 2011). Omaa toimintaa tulisi pystyä arvioimaan kriittisesti, jotta innovatiivinen kehittäminen saadaan kohdistettua pullonkauloihin. Arvioinnin ja pullonkaulojen löytämisen esteenä voidaan nähdä muun muassa resurssipula ja sekä evaluointikohteiden identifioinnin vaikeus. Lisäksi evaluoinnista saatavat tulokset voivat olla monimutkaisia ja tulkinnanvaraisia. Näistä syistä johtuen Word ja kumppanit (2011) toteavat, että johtajalle muodostuu paine valikoidusti poimia sellaisia evaluointituloksia, jotka ovat helposti määriteltävissä tai joiden jatkotoimenpiteet on helppo toteuttaa. Puhutaan jälleen mukavuusalueella pysymisestä.

7.10 Tekniset innovaatiot

Vaikka monet vesihuoltoalan potentiaaliset innovaatiot ovat ei-teknologisia, on myös teknisillä innovaatioilla paikkansa. Verkostojen ikääntyminen ja sen mukanaan tuoma kasvava saneeraustarve muodostavat kysynnän kustannustehokkaille saneerausmenetelmä- ja materiaali-innovaatioille. Lisäksi veden- ja jätevedenkäsittelyn kiristyvät

lupaehdot pitävät yllä käsittelyprosessien kehittämispainetta, ja toisaalta teknologisten innovaatioiden voidaan nähdä yleisesti lisääntyvän jokaisessa työyhteisössä. Harvoin kuitenkaan pysähdytään pohtimaan teknologian lisäämisen vaikutuksia.

Innovaatiotoiminnan näkökulmasta tekniset innovaatiot ovat mielenkiintoisia, sillä ne ovat usein näkyviä ja konkreettisemmin arvonlisäystä tuottavia. Teknologian kehityksellä on suoria vaikutuksia palveluiden laatuun ja tehokkuuteen, mikä asettaa konkreettisille, fyysisille innovaatioille tarvetta. Lisäksi erilaiset palveluiden laatuvaatimukset ja niiden tiukentuminen takaavat, että teknologian kehitys ei voi jäädä polkemaan paikoilleen. Ahernin (2006) mukaan teknologisten innovaatioiden rohkea ja kunnianhimoinen käyttöönotto on tärkeässä asemassa muutosnopeudessa pysyttäessä, koska teknologisen muutoksen tahti ei nyky maailmassa milloinkaan seisahtu paikoilleen. On kuitenkin selvää, että tekniikkaa ja ohjelmistoja ei voi hallitsemattomasti lisätä; onnistunut tekniikan lisääntyminen työpaikoilla vaatii, että organisaatio on siihen valmis.

Teknisten innovaatioiden viehättävyys luo monesti organisaatioille tarpeen ja halun hankkia uusia teknisiä sovelluksia. Parantainen (2011) kutsuu Dilbertin tietokantaperiaatteeksi toimintaa, jossa johtaja ratkaisee ongelman hankkimalla aina uuden tietokannan tai muun teknisen sovelluksen. Hamson (2004) kuitenkin painottaa, että uuden innovaation vastaanottamisella on organisaatiolle sosiaalisia ja käyttäytymiseen liittyviä seurauksia, jotka saattavat johtaa sinänsä hyvän innovaation epäonnistumiseen. Henkilöstön ennakoitavat, liian vähän aikaa mukautumiselle sekä juurtuneet toimintatavat ovat teknisen innovaation epäonnistumisen keskeisiä syitä (Hamson 2004). Jotta innovaatio adoptoituisi onnistuneesti, tulee organisaation sisäinen vastustus saada käännettyä innovaatiotarpeita kohtaaviksi. Tähän vaaditaan johtamistaitoja, hallintokulttuuria ja riittäviä kannustimia. Voidaankin sanoa, että teknisen innovaation onnistuminen vaatii itse tekniikan onnistumisen lisäksi myös onnistuneita muutoksia ja muutoshalukkuutta toiminta- ja menettelytavoissa.

Teknisen innovaatioiden kohdalla on lisäksi huomioitava, että insinööritieteiden ohella niiden taustalla vaikuttaa valtavasti muidenkin alojen tietotaitoa. Teknologian kehitysstrategioihin vaikuttavat muun muassa ennakoiva talousstrategia, tuotekehityksen tulevaisuusvisiot, projektinhallinta, media, rekrytointi, liiketaloustieto sekä markkinointi, jotka tulevat varsinaisen teknologiasektorin ulkopuolelta (Frankelius 2009). Erittäin usein teknisen innovaation menestymisen tai epäonnistumisen ratkaisevatkin muut syyt kuin itse innovaation tekninen toimivuus.

7.11 Lopuksi

Vesihuoltoala elää koko muun teknisen sektorin toimintaympäristön tavoin kovien muospaineiden aikakautta. Toiminnalta vaaditaan kustannustehokkuutta, läpinäkyvyyttä ja korkeatasoista palvelua, joiden tulevaisuus tulisi olla vähintään yhtä toimintavarmossa kantimissa kuin se on tähänkin asti ollut. Tulisi yhtä aikaa pyrkiä tekemään sekä oikeita asioita että asioita oikein. Innovaatiolähtöisemmän toimintalogiikan sisäistäminen myös vesihuoltoalalle voi mahdollistaa molempien kriteerien täyttymisen niin, että vesihuoltolaitokset ja ala kokonaisuudessaan mukautuu muospaineisiin ja kehittyä sitä kohtaavia esteitä luovasti ylittäväksi toimintakentäksi.

Lähteet

- AbouAish, Y. (2001): Facing – and Shaping – Our Future. Teoksessa: W.C. Lauer, ed. 2001. Excellence in Action: Water Utility Management in the 21st Century. Denver: American Water Works Association, pp. xix-xxxi.
- Ahern, B. (2006): Speech by the Taoiseach, Mr. Bertie Ahern, T.D. at the Innovation through Technology Awards in the Berkley Court Hotel, 2006.
- Arn, T.E. (2001): Leading and Supporting Reengineering Programs That Last – Perspectives on Leadership Tactics Affiliated with Successful Utility Competitive Reengineering Approaches. Teoksessa: W.C. Lauer, ed. 2001. Excellence in Action: Water Utility Management in the 21st Century. Denver: American Water Works Association, pp. 21–31.
- Axelrod, R. (2006): The Evolution of Cooperation: Revised Edition. New York, Basic Books: Revised edition. 241p.
- Baird, G. (2010): Patching Up America’s Aging Infrastructure. *Water & Wastewater International*, 25(5), pp. 28-31.
- Bandrowski, J.F. (2000): Corporate imagination plus: five steps to translating innovative strategies into action. New York: Free Press.
- Bartos, S. (2003): Creating and Sustaining Innovation. *Australian Journal of Public Administration*, 62(1), pp. 9–14.
- Behn, R.D. (2006): Avoiding All Mistakes. *Public Management Report*, 4(4), 2p.
- Bertera, B. (2006): The Pricing of Water...A Global Dilemma. *Water Executive Forum*, 11.4.2006, Philadelphia.
- Bishop, W.J. (2001): Leadership Challenges in a Changing Industry. Teoksessa: W.C. Lauer, ed. 2001. Excellence in Action: Water Utility Management in the 21st Century. Denver: American Water Works Association, pp. xxiii-xxxi.
- Couto, V., Divakaran, A. (2006): How to Be an Outsourcing Virtuoso. *Strategy+Business*, Issue 44, 13p.
- Daniel, D.E. (2008): Lessons Learned From Public-Private Partnerships for Infrastructure: Foreword to the Workshop Proceedings. *Public Works Management & Policy*, 13(2), pp. 89–91.
- Doshi, V., Schulman G., Gabaldon D. (2007): Lights! Water! Motion! *Strategy+Business*, Issue 46, 24p.
- Ebrahim, A. (2003): Making sense of accountability: Conceptual perspectives for Northern and Southern nonprofits. *Nonprofit Management and Leadership*, 14(2), 191–212.
- Emison, G.A. (2010): Ethics of Innovation for Public Service Professionals. *The innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 15(3), 10p.
- Finch, L.S. (1959): Penny-Wise Water. *Journal of American Water Works Association*, 51(1), pp. 1–7.
- Frankelius, P. (2009): Questioning two myths in innovation literature. *Journal of High Technology Management Research*, 20(1), pp. 40–51.
- Freeman, R.E., Harrison, J.S., Wicks, A.C. (2007): *Managing for Stakeholders: Survival, Reputation, and Success*. Yale University Press, London, 179p.

- Geels, F.W. (2004): From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. *Research Policy*, 33(6–7), pp. 897–920.
- Gordon, C. (1999): Educational Requirements for Civil Infrastructure Managers. What Should They Know and When Should They Know It? *Public Works Management & Policy*, 4(1), pp. 81–88.
- Greene, I. (2007): The Potential for Government Privatization to the Nonprofit Sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 12(3), 12p.
- Grigg, N.S. (1993): Infrastructure and Economic Development: Civil Engineering Perspective. *Journal of Professional Issues in Engineering Education and Practice*, 120(2), pp. 51–61.
- Grigg, N.S. (1994): Infrastructure: A More Comprehensive Policy is Needed. *Journal of Professional Issues in Engineering Education and Practice*, 120(2), pp. 183–192.
- Grudin, J. (1994): Groupware and social dynamics: Eight challenges for developers. *Communications of the ACM*, 37(1), pp. 93–104.
- Hamson, N. (2004): Why Innovation Doesn't Work: And What To Do About It. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 9(1), 7p.
- Hegger, D.L.T., Spaargaren, G., van Vliet, B.J.M., Frijns, J. (2011): Consumer-inclusive innovation strategies for the Dutch water supply sector: Opportunities for more sustainable products and services. *NJAS – Wageningen Journal of Life Sciences*, 58(1–2), pp. 49–56.
- Heino, O.A., Takala, A.J. (2011): Significance of Wild Cards and Weak Signals for Sustainability – Case of Water Services. Presented in: Finland Future Research Centre and Finland Future Academy at University of Turku, Trends and Future of Sustainable Development. Tampere, Finland, 9–10 June 2011.
- Heino, O.A., Takala, A.J., Katko, T.S. (2011): Challenges to Finnish water and wastewater services in the next 20–30 years. *Journal of European Water Association, E-Water*.
- Heller, M., Von Sacken, E.W., Gerstberger, R.L. (2001): Water Utilities as Integrated Businesses. Teoksessa: W.C. Lauer, ed. 2001. *Excellence in Action: Water Utility Management in the 21st Century*. Denver: American Water Works Association, pp. 275–300.
- Hoffbuhr, J.W. (2005): Innovate or Stagnate? *Journal of American Water Works Association*, 97(8), pp. 6.
- Hoffman, J., Moyer, J. (2007): Are You Ready for the TV Cameras? Communicating With the Media and the Public... *Journal of American Water Works Association*, 99(5), pp. 48–49.
- Huili (2011): Huili – Suomen ensimmäinen ekologinen lifestylelehti. [online] Saatavissa: <<http://www.huililehti.fi/>> [Haettu 16.11.2011].
- Hypko, P., Tilebein, M., Gleich, R. (2010): Benefits and uncertainties of performance-based contracting in manufacturing industries: An agency theory perspective. *Journal of Service Management*, 21(4), pp. 460–489.
- Karisto, P. (2006): Lukkiutuneisuus vai lisäarvo? Hankintamentaliteetti julkisten palvelujen ulkoistamiseen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 169p.
- Kessides, C., Ingrman, G.K. (1994): Infrastructure's Impact on Development: Lessons from WDR 1994. *Journal of Infrastructure Systems*, 1(1), pp. 16–32.
- Klijn, E.H., Teisman, G.R. (2002): Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases. Paper for the British Academy of Management Conference 2002, 9–11 September 2002, London, Middlesex University.

- Kotter, J.P. (1996): *Leading Change*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Krozer, Y., Hophmayer-Tokich, S., van Meerendonk, H., Tijsma, S., Vos, E. (2010): Innovations in the water chain – experiences in The Netherlands. *Journal of Cleaner Production*, 18(5), pp. 439–446.
- Kujala, J. (2007): Välittävä johtaminen: vuoropuhelua sidosryhmien kanssa. *Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies*, 12(2). Saatavissa: <http://ejbo.jyu.fi/articles/0801_2.html> [Haettu 18.11.2011].
- Lampe, C., LaRose, R., Steinfeld, C. (2011): Inherent barriers to the use of social media for public policy informatics. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 16(1), 17p.
- Lehtinen, U., Ilmarinen, O., Takalo, L. (2000): Organisaatioiden ostokäyttäytyminen. Tampereen Yliopisto, opetusmateriaalia, Tampere.
- Lemer, A.C., Wright, J.R. (2000): *Developing a Comprehensive Infrastructure Management System*. Innovations in Urban Infrastructure. Teoksessa: *Innovations in Urban Infrastructure, 2000, Canada*. APWA International Public Works Congress and Exhibition. Louisville/Kentucky: Institute for Research in Construction, National Research Council Canada Canadian, Set/2000.
- Lemer, A.C. (1999): Building Public Works Infrastructure Management Systems for Achieving High Return on Public Assets. *Public Works Management & Policy*, 3(3), pp. 255–272.
- LePatner, B.B. (2010): *Too Big to Fall. America's Failing Infrastructure and the Way Forward*. New York: Foster Publishing, 234p.
- Lindroos, S., Nyman, G., Lindroos, K. (2005): Kirkas brändi: miten suomalainen tuote erottuu, lisää arvoaan ja perustelee hintansa. Porvoo: WSOY.
- Matthews, P. (1997): The Need for Innovation: a Case History from the Water Industry. *Creativity and Innovation Management*, 6(1), pp. 19–27.
- Maxwell, S. (2010): Historical Water Price Trends. *Journal of American Water Works Association*. 102(4), pp. 24–28.
- Means, E.G., Brueck, T., Miles, J., Patrick, R., Dixon, L. (2001): How to Best Position Your Utility for the Future. Teoksessa: W.C. Lauer, ed. 2001. *Excellence in Action: Water Utility Management in the 21st Century*. Denver: American Water Works Association, pp. 417–443.
- Mulgan, G., Albury, D. (2003): *Innovation in the Public Sector*. UK Cabinet Office Discussion Paper. Prime Minister's Strategy Unit, Cabinet Office:UK, ver1.9, October 2003.
- Olanterä, P. (2010): Brändin merkitys leivän ostopäätöksessä. *Opinnäytetyö, Haaga-Helia ammattikorkeakoulu*, 72p.
- Olson, E. (1999): *Bottled Water: Pure Drink of Pure Hype?* Natural Resources Defense Council (NRDC), New York.
- Parantainen, J. (2011): Pelkuripomon 10 kätevintä väistöliikettä. Gurumarkkinointi, [blog] 12 May. Saatavissa: <<http://gurumarkkinointi.fi/2011/05/12/pelkuripomon-10-katevinta-kalua/>> [Haettu 20.10.2011].
- Patrick, R. (2002): Alternative service delivery models. *Journal of American Water Works Association*, 94(4), pp. 44–48.
- Payne, M. (2007): A Gold-Medal Partnership. *Strategy+Business*, Issue 46, pp. 54–65.

- Rehn, Alf. (2010): Tähtäimessä tähtäimet. Boardman 2020, [blog] 23 November. Saatavissa: <<http://www.boardman2020.fi/blogi/tahtaimessa-tahtaimet>> [Haettu 13.10.2011].
- Schlenger, D. (2007): Future Shock in Customer Service. *Journal of American Water Works Association*. 99(8), pp. 52–56.
- Seeck, H., Lavento, H., Hakala, S. (2008): Kriisijohtaminen ja viestintä: Tapaus Nokian vesikriisi. (Crisis Management and Communications: The Case of Nokia Water Crisis). Helsinki: Kuntaliitto, 285p.
- Smudde, P.M., Courtright, J.L. (2011): A holistic approach to stakeholder management: A rhetorical foundation. *Public Relations Review*, 37(2), pp. 137–144.
- Spaargaren, G., van Koppen, C.S.A. (2009): Provider strategies and the greening of consumption practices – exploring the role of companies in sustainable consumption. *Teoksessa: The New Middle Classes: Globalizing Lifestyles, Consumerism and Environmental Concern*, Springer.
- Tatham, E., Tatham, C., Mobley, J. (2003): *Customer Attitudes, Behavior, and the Impact of Communications Efforts*. AwwaRF, Denver.
- Van de Ven, A.H., Angle, H. (2000): An Introduction to the Minnesota Innovation Research Program. In *Research on the Management of Innovation: The Minnesota Studies*, 3-31. New York: Oxford University Press.
- Vesihuoltolaki, 119/2001. [online] Saatavissa: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010119>> [Haettu 17.11.2011].
- Westerhoff, G.P., Pomerance, H., Sklar, D. (2005): Envisioning the future water utility. *Journal of American Water Works Association*, 97(11), pp. 67–74.
- Vining, A.R., Boardman, A.E. (2008): Public-Private Partnerships: Eight Rules for Governments. *Public Works Management & Policy*, 13(2), pp. 149–161.
- Wolff, G., Gleick, P.H. (2002-2003): *The Soft Path for Water*. Teoksessa: *The World's Water 2002-2003*. Island Press, Washington D.C. pp. 1–32.
- Word, J., Stream, C., Lukasiak, K. (2011): What Cannot Be Counted: Ethics, Innovation, and Evaluation in the Delivery of Public Services. *The innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 16(2), 17p.

8 Kuntateknisten palveluiden ulkoistukset

Laajempien yhdyskuntateknisten palveluiden kokonaisuuksien ulkoistaminen on vielä nuori ilmiö Suomessa. Tässä luvussa arvioidaan Kupera-hankkeen tulosten pohjalta Mikkelissä ja Varkaudessa toteutettuja ratkaisuja, joissa yhdyskuntateknisistä palveluista huolehditaan kunnan ja yksityisen sektorin yhteistyössä. Arvioinnin perusteella tutkimus esittää tekijät ja ratkaisut, jotka ovat edesauttaneet tai vaikeuttaneet yhdyskuntateknisten palveluiden ulkoistamisen onnistumista. Luvussa kuvataan millaisiin tuloksiin kuntien yhdyskuntateknisten palveluiden laajojen kokonaisuuksien ulkoistaminen on kohdekunnissa johtanut ja mitkä ovat näiden palveluratkaisujen vaikutukset kohdekuntien yhdyskuntateknisiin palveluihin.

Yhdyskuntateknisten palveluiden ulkoistamisesta seuranneiden muutoksien tunnistaminen perustuu tutkimuksessa ensisijaisesti tilaajan ja tuottajan haastatteluista saatuihin tietoihin sekä kunnista saatuihin virallisiin asiakirjoihin, kuten vuosikertomuksiin, kunnanvaltuustojen ja -hallitusten pöytäkirjoihin ja niiden liitteisiin, sekä tilinpäätöksiin. Tietoa loppukäyttäjien eli asukkaiden tyytyväisyydestä käytetään siinä laajuudessa missä sitä on ollut saatavilla, mutta erillisiä kyselyitä asukkaille ei toteutettu. Tutkimuksen päätelmät pohjautuvat osin Valtosen (2011) aineistoon ja havaintoihin, ja kyseisessä lähteessä käsitellään myös yksityiskohtaisemmin sekä Mikkelin että Varkauden tapauksia.

Ensin esitellään kummankin tutkimuskohteen ulkoistusratkaisujen pääpiirteet ja kuinka kaupungeissa päädyttiin kyseisiin laajamittaisiin ulkoistuksiin. Tämän jälkeen vertaillaan mitä samankaltaisuuksia ja eroja kohteiden välillä on, ja mistä syistä nämä poikkeavuudet johtuvat. Kolmantena tarkastellaan mitkä tekijät ovat edesauttaneet ja toisaalta haitanneet ulkoistamisen onnistumista prosessina ja lopputuloksen kannalta. Neljännessä osiossa käydään läpi mitä muutokset ovat käytännössä merkinneet kummassakin tarkastelun kohteena olevassa kaupungissa ja mitkä ovat ne menetelmät, joiden avulla yksityinen puoli on pyrkinyt parantamaan toimintaa kustannustehokkaasti. Lopuksi annetaan suosituksia kunnille, mikäli ne aikovat ryhtyä vastaavankaltaisiin ratkaisuihin omassa toiminnassaan.

8.1 Varkauden kokonaisulkoistus

Varkaus on 23 000 asukkaan kaupunki Itä-Suomen läänissä. Varkauden pinta-ala on 525 km², josta noin neljännes on vesistöjä. Varkaudessa kunnan teknisen palvelutuotannon ulkoistamishanke käynnistyi vuonna 2007 osana myös kaupungin muihin

toimintoihin vaikuttanutta rakennemuutosta. Tarkoituksena oli toteuttaa kokonaisuudellisesti tehokas kunnallistekniikan palvelustrategia. Täten alkuvuonna 2008 Varkaudessa perustettiin ohjausryhmät kunnallistekniikan oman toiminnan kustannustason määrittämiseksi sekä tehtävien investointi- ja laatuksiteerien määrittämiseksi. Samanaikaisesti alkoi hankintalain mukainen kilpailullinen neuvottelumenettely, jossa tilaaja julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon kaikki toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Tilaaja neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa tavoitteenaan löytää tarpeitaan vastaava ratkaisu, jonka perusteella valittuja ehdokkaita pyydetään tekemään tarjouksensa. Osana kilpailullista neuvottelumenettelyä oli Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI:n fasilitoima hankintaklinikkatoiminta.

Kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn osallistui neljä tarjoajaa, joista kolme jätti varsinaisen tarjouksen. Varkauden kaupunki oli päättänyt, että kunnallistekniikan alue- ja rakennusurakoista muodostuva kokonaisuus ulkoistetaan, mikäli tehdyt tarjoukset alittavat oman kehitetyn toiminnan vuosittaisen hinnan 100 000 eurolla. Jätetyistä tarjouksista kaikki täyttivät tämän ehdon, ja urakka ulkoistettiin kokonaisuudellisesti edullisimman tarjouksen antaneelle YIT Rakennus Oy:lle. Urakan kesto on 7 vuotta, ja kaupunki on sitoutunut hankkimaan 80 prosenttia investointikannastaan urakoitsijalta ennalta sovituin yksikköhinnoin.

Toiminta urakoitsijan kanssa alkoi kesäkuussa 2009, jolloin tehtävien ja henkilöstön – 32 työntekijää – siirtyminen toteutettiin liikkeenluovutuksena. Henkilöstö siirtyi urakoitsijan palvelukseen niin sanotusti vanhoina työntekijöinä, joille taattiin kahden vuoden irtisanomissuoja. Liikkeenluovutuksen yhteydessä Varkaus myi urakoissa hyödynnettävän kaluston ja laitteet tasehintaan urakoitsijalle, minkä lisäksi urakoitsija vuokrasi käyttöönsä tilaajan ennen ulkoistusta hyödyntämät varikkotilat. (RAKLI 2009).

Urakkasopimukseen kuuluu alueurakkana kaikki kaupungin talvi- ja kesähoitotyöt liittyen katuihin ja muihin väyliin, yleisiin alueisiin ja puistoihin sekä ulkoliikuntapaikat Kämärin liikuntakeskusta lukuun ottamatta. Lisäksi rakennusurakkana toteutetaan valmiiksi kaikkine töineen ja hankintoineen kadut (pois lukien päällystetyt, sillat padot ja muut erikoisrakenteet), viher- ja muut yleiset alueet, vesihuolto ja ulkovalaistus sekä ulkoliikuntapaikkojen investointirakentaminen. Ulkoistuksen jälkeen Varkaudelle jäi vain pieni kolme henkilöä käsittävä tilaaja- ja valvontaorganisaatio. Suuri osa valvonnasta perustuu urakoitsijan omavalvontajärjestelmään.

Varkauden tapauksessa ennen ulkoistusta oman organisaation toiminnan kustannuksiksi vuosille 2009–2016 arvioitiin noin 3,79 miljoonaa euroa, kun urakkasopimuksen hinta vastaavasti arvioituilla työsuoritteilla on 3,23 miljoonaa ja tilaajapuolen arvioitu kustannusten kasvu on noin 60 000 euroa. Kokonaisuutena säästöä tulee siis noin puoli miljoonaa euroa, eli noin 13 prosenttia.

Ensimmäisten vuosien aikana Varkaudessa työntekijöiden alkuperäinen määrä 38 on laskenut 32:een lähinnä eläköitymisen myötä. Tämä ei kuitenkaan ole olennaisesti lisännyt työntekijöiden kuormitusta, vaan asia on ratkaistu paremmalla työnohjauksella ja aikatauluttamisella sekä hyvin toteutetulla alihankinnalla. Aiemmin teknisiä palveluita ei nähty strategisesti tärkeänä kohteena, ja täten toiminnan kehittämiseksi ei ollut osoitettu riittävästi tukea ja resursseja. Sisäistä laadunvalvontaa ei juurikaan ollut. Nykyisin tilanne on toinen, ja työntekijät tietävät huomattavasti paremmin mitä

ja miten heidän tulisi tehdä kussakin työkohteessa.

Suurimpana häirtatekijänä on todettu, että kustannustietoisuus tilaajapuolella alkaa hiljalleen vähentyä, kun tuotanto ja tiedot eivät löydy enää saman organisaation sisältä. Yksityisen yrityksen ei voida edellyttää paljastavan yksityiskohtaisesti omia kustannuksiaan, joten tämä on valitettavasti yksi ulkoistuksen häirtapuolista. Palvelun laadun ja sen monitoroinnin tietoutta ei myöskään toistaiseksi ole kytketty kaupungin strategiseen suunnitteluun.

8.2 Mikkelin tapaus

Mikkeli on 49 000 asukkaan kaupunki Itä-Suomen läänissä. Kaupungin pinta-ala on 2 100 km², josta vesistöjä on noin viidennes. Mikkeliissä yhdyskuntateknisten palveluiden uudelleenjärjestely on osa laajempaa kehityskulkua (Mikkeli haastattelut 2011). Vuonna 2005 kaupunki hyväksyi uuden strategian ja otti käyttöön tilaaja-tuottajamallin yhdyskuntateknisissä palveluissa. Strategian toteutumisen mittareina yhdyskuntateknisessä palvelutuotannossa toimivat muun muassa kustannustehokkuuden ja tuottavuuden parantaminen ja ostopalveluiden määrän kasvu suhteessa omaan tuotantoon. (Mikkeli tilinpäätös 2006) Elokuussa 2006 Mikkeli käynnisti kilpailuprosessin kumppanin löytämiseksi ensisijaisesti yhteisyrityksen perustamiseksi. Tämä sekä täytti hankintalainsäädännön vaatimukset että mahdollisti aidon kilpailun hyödyntämisen. (Mikkeli kaupunginhallitus 2006)

Vuoden 2007 alussa Mikkelin kaupunki aloitti kilpailutuksen julkaisemalla tarjouspyynnön, johon määräaikaan mennessä ilmoittautui neljä yritystä, joista kaksi jätti lopullisen tarjouksen. Näistä molemmat valittiin kilpailulliseen neuvottelumenetelyyn. (RAKLI 2009) Syyskuussa 2007 kaupunki valitsi etenevänsä yhteisyrityksen selvittämisessä YIT Rakennus Oy:n kanssa, mutta kartoittavansa vaihtoehtoina myös oman toiminnan kehittämistä ja 100 % kaupungin omistaman yhtiön perustamista (Mikkeli kaupunginhallitus 2007). Mikkelin kaupunginvaltuusto päätti yhteisyrityksen perustamisesta huhtikuussa 2008. Yhteisyritys YIT Kuntatekniikka Oy aloitti toimintansa marraskuussa 2008, jolloin tehtävien ja henkilöstön siirtyminen toteutettiin liikkeenluovutuksena. Mikkelin kaupunki omisti yhteisyrityksestä 60 prosenttia ja YIT Rakennus Oy lopun 40 prosenttia. (Mikkeli tilinpäätös 2008) Henkilöstöä siirtyi kumppanuusyhtiöön yhteensä 63 vanhoina työntekijöinä ja siirtymisen yhteydessä henkilöstölle taatiin 5 vuoden työsuhdeturva (Mikkeli kaupunginvaltuusto 2008).

Uudelle yhteisyritykselle siirtyi sopimuksen mukaisesti kaikki kaupungin talvi- ja kesähoitotyöt liittyen katujen hoitoon, kunnan kiinteistöjen ja yleisten alueiden hoito, viheralueiden hoito ja kunnossapito sekä yleinen kunnallistekniikan rakentaminen. Liikkeenluovutuksen yhteydessä Mikkelin kaupunki myi urakoissa hyödynnettävän kaluston, ajoneuvot ja laitteet YIT Kalusto Oy:lle. Perustettu yhteisyritys YIT Kuntatekniikka Oy taas vuokraa tarvitsemansa kaluston YIT Kalusto Oy:ltä. Tämän lisäksi yhteisyritys jäi vuokralle kaupungin omistamiin varikkotiloihin.

Urakkasopimus alkoi marraskuussa 2008, ja kolmeen alueeseen jaettu alueurakka päättyy alueittain peräkkäisinä vuosina 2012, 2013 ja 2014. Kaupunki on sitoutunut tilaamaan vuosittain yritykseltä asteittain pienenevän tilauskannan vuoteen 2014 asti, jonka jälkeen kaikki investoinnit ovat täysin avoimena kilpailulle.

Tilajaorganisaatio jatkoi liikkeenluovutuksen jälkeen pääosin samana kuin aiemmassa tilaaja-tuottajamallissa. Yhteisyrityksellä on käytössään palautepuhelin, jonka lisäksi kuntalaispalautetta on mahdollista antaa myös kunnan internetsivujen palautelomakkeen kautta. Yhteisyritys huolehtii toimintaansa kohdistuneista kuntalaisvalituksista itsenäisesti ja informoi niistä tilaajaa kuukausittain pidettävissä työmaakokouksissa.

Mikkelissä jatkettiin edelleen teknisten palveluiden strategista kehittämistä, ja tilahallinnon osalta kaupunki päätti perustaa liikelaitoksen, joka huolehtii kaupungin omistamien toimitilojen vuokraamisesta, hankkimisesta, myymisestä ja kiinteistöjen omistamiseen liittyvistä hallinnollisista tehtävistä. Samassa yhteydessä kaupunki päätti ulkoistaa tiloihin liittyvät asiantuntija- ja ylläpitopalvelut. Tilapalveluiden kilpailutukseen osallistui neljä tarjoajaa, joista parhaana valikoitui YIT Kuntatekniikka Oy:n ja YIT Kiinteistötekniikka Oy:n yhteistarjous (Mikkeli kaupunginvaltuusto 2010). Tämän seurauksena vuoden 2011 alusta yhteisyritys YIT Kuntatekniikka Oy:n palvelukseen siirtyi Mikkelin kaupungilta 37 kiinteistöhuollon työntekijää ja YIT Kiinteistötekniikasta 19 työntekijää, jolloin yhteisyrityksen henkilöstömäärä kasvoi 119 henkilöön.

8.3 Ulkoistusten samankaltaisuudet ja erot

Lähtötilanteessa kummassakin kaupungissa ulkoistus nähtiin merkittävänä osana kaupungin strategista muutosta. Tästä syystä toimintaan haluttiin lähteä huolellisen valmistelun kautta ja hyödyntäen kilpailullista neuvottelumenettelyä. Lisäksi kustannusten ennakoimista oli pidetty vaikeana asiana. Niinpä kummassakin päädyttiin pääsääntöisesti kiinteähintaisiin sopimuksiin. Toisaalta aiemmin työt oli tehty kaupungin omalla organisaatiolla, joten valvonnalle ei oltu nähty erityistä tarvetta. Uudessa toimintatavassa myös kaupungin tilajaorganisaation piti sopeutua tilanteeseen.

Kummassakin kaupungissa tapahtui liikkeenluovutus, ja henkilö siirtyi vanhoina työntekijöinä uuden yksikön palvelukseen. Laatuosoitukset päätettiin kummassakin kaupungissa säilyttää entisellään, ja kyseinen laatuosoitus on myös säilynyt suurin piirtein samana. Kummassakin tapauksessa on otettu käyttöön seuranta- ja arviointimenetelmät ulkoistuksen myötä, joskaan tätä tietoa ei ole kytketty tilaajan strategiaprosessiin. Valvonta perustuu pääsääntöisesti urakoitsijan omaan valvontaan ja jatkuvaan raportointiin. Lisäksi käytössä on kanssakäyntiportaali, kustannusraportointi sekä kuukausikokoukset. Näissä kokouksissa saadun tiedon sekä kuntalaisilta saadun palautteen ja omien havaintojen pohjalta urakoitsija pyrkii kehittämään toimintaansa. Lisäksi kummassakin tapauksessa valmistaudutaan jo seuraaviin kilpailutuksiin.

Selkeimpänä erona lähtötilanteessa oli uudistuksen nopeus. Mikkelissä muutos oli osa pidempää jatkumoa, kun Varkaudessa tehtiin nopea strateginen käänne. Mikkelissä oli jo tehty oma kaupungin sisäinen tilaaja-tuottajasopimus, ja sitä myös seurattiin jo jonkin verran. Lisäksi Mikkelissä kehitettiin aktiivisesti omaa toimintaa ennen ulkoistusta myös alihankintaa lisäämällä. Tämän toiminnan pohjalta sisäinen urakkasopimus siirrettiin sellaisenaan kilpailutukseen, kun taas Varkaudessa lähdettiin puhtaalta pöydältä. Kummassakin tapauksessa käytettiin kilpailullista menettelyä, mutta ainoastaan Varkaudessa käytettiin ulkopuolista fasilitaattoria.

Lopputuloksena Mikkelissä toteutettu ensimmäinen sopimus on ollut aitoa markkinakilpailutusta ajatellen puutteellinen, jonka seurauksena tilaajan ja urakoitsijan välillä

on ollut jonkin verran erimielisyyksiä tulkinnoista. Varkaudessa selkeämpi sopimus on vienyt enemmän kohti kumppanuusmaista yhteistyösuhdetta. Tämä on myös johtanut erilaisiin toimintatapoihin kummassakin tapauksessa: Varkaudessa keskitytään aktiivisesti jatkuvaan parantamiseen yhteistyössä, kun puolestaan Mikkelissä painopiste on ollut enemmän jo seuraavien urakoiden sopimusten ja kilpailutusten valmistelussa. Mikkelissä ulkoistettiin vuonna 2011 samalle yhteisyritykselle tilahallinto, ja jo tässä yhteydessä siirryttiin käyttämään huomattavasti toimivampaa ja hiotumpaa sopimusmallia.

8.4 Ulkoistuksen onnistumista edesauttaneet ja haitanneet tekijät

Kohdekaupunkien tilaajan ja urakoitsijan edustajien haastatteluiden sekä muun tutkimusaineiston perusteella on tunnistettu useita tekijöitä, jotka ovat edesauttaneet tai rajoittaneet ulkoistuksien onnistumista.

Taulukko 8.1. Ulkoistuksien onnistumista edesauttaneet ja haitanneet tekijät

Ulkoistuksen onnistumista edesauttaneet tekijät			
Ulkoistuksen valmistelu	Urakan valmistelu	Urakan hoitaminen	Urakan kehittäminen
Avoimuus, henkilöstö alusta asti mukana Kuntademokratian vakuuttaminen	Huolellinen valmistelu ja kilpailullinen neuvottelumenettely	Kumppanuusmainen yhteistyösuhde Joustavuus Osaavan henkilöstön siirtyminen, motivaatio- kasvu muutoksen jälkeen	Tilaajan ja urakoitsijan kriittinen oman toiminnan tarkastelu Kehitystoimenpiteet
Ulkoistuksen onnistumista haitanneet tekijät			
Henkinen vastarinta menettelyä kohtaan henkilöstön ja kunnan luottamushenkilöiden osalta	Tulkinnanvarainen sopimus	Luottamuspuola, asenteet, joustamattomuus Yhteisten tavoitteiden puuttuminen	Urakoitsijan edellyttämä taloudellinen tuotto vie tehostamistoimien hyödyn

Ulkoistamisen *valmisteluvaiheessa* avoimuus henkilöstöä ja päätöksentekoaikavälissä istuvia kunnan luottamushenkilöitä kohtaan nähtiin tärkeänä ulkoistuksen toteutumisen ehtona. Avoimuuden nähtiin poistavan epäluuloja ja sitouttavan ratkaisuun, vaikka sitä ei koettaisi mieluisaksi. Ulkoistuksen toteuttamisen jälkeen molemmissa kaupungeissa henkilöstön tyytyväisyys nousi, ja on kyselyiden perusteella korkealla tasolla. Kuitenkin usealla työntekijällä on säilynyt henkinen vastarinta ulkoistusta kohtaan. Vastaavasti kaikki kuntien luottamushenkilöt eivät ole hyväksyneet toteutettuja ratkaisuja jälkikäteenkään käytännön tai arvopohjaisista syistä johtuen.

Urakan valmistelussa keskeisiksi seikoiksi nähtiin huolellinen valmistelu ja siihen liittyvä kilpailullinen neuvottelumenettely, joka mahdollisti tilaajan tarpeiden mukaisen ratkaisun määrittämisen tilaajan ja potentiaalisten tarjoajien välisen vuoropuhelun kautta. Molemmissa kaupungeissa ensimmäiseen urakkasopimukseen on jäänyt jon-

kin verran urakan hoitamista haittaavia tulkinnanvaraisuuksia. Tämä näkyy erityisesti Mikkelissä, jossa sisäinen tilaaja-tuottajasopimus otettiin ulkoistuksessa sellaisenaan käyttöön.

Luottamukseen perustuva kumppanuusmainen yhteistyösuhde ja molemminpuolinen joustavuus nähtiin urakan hyvän hoitamisen edellytyksiksi. Näiden merkitys korostuu erityisesti ensimmäisen urakan aikana, joka on opettelua niin tilaajalle kuin urakoitsijallekin. Niin ikään tiivis yhteistyö ja urakkaan sitoutuminen olivat edellytyksiä nykyisen urakan kehittämiseksi. Vastakkaisesti luottamuspuola, ennakkoluuloiset asenteet ja joustamattomuus nakertavat kaikkea urakkaan liittyvää toimintaa. Haastattelussa sanktioiden puuttuminen nähtiin usein ongelmaksi, mutta yhdistettynä kokonaisarviointiin todellinen ongelma on kuitenkin yhteisten tavoitteiden ja niihin sidottujen kannustimien puuttuminen.

Molemmissa kohteissa ulkoistus on edellyttänyt kriittistä oman toiminnan tarkastelua sekä tilaajalta että urakoitsijalta. Tämä on tuonut molempien toimintaan systemaattisemman otteen, joka näkyy useina kehitystoimenpiteinä sekä tilaajan että urakoitsijan puolella. Urakoitsijan edellyttämästä taloudellisesta tuotosta johtuen kehitystoimenpiteiden vaikutus näkyy tilaajan maksamissa kustannuksissa vain osittain.

Urakoiden kustannus- ja laatukehitykseen vaikuttavana tekijänä uudelleenjärjestelyn myötä urakan kustannuksia korjataan vuosittain urakan laajuuden ja vuosittaisen indeksikorotuksen perusteella. Tämä estää kohdekunnille oman tuotannon aikana tyypillisen toiminnan, jossa urakan budjettia on kasvatettu vuosittaista aluelisäystä ja inflaatiota vähemmän. Tällöin yhdyskuntateknisten palveluiden määrärahat ovat vuosittain reaalisesti vähentyneet. Uudelleenjärjestelyä seuranneessa tilanteessa kunnan tulee joko kasvattaa vuosittaista määrärahaa tai valita, mitä toimintaa urakasta tiputetaan pois tai heikennetään.

8.5 Ulkoistuksen seuraukset

Kenties merkittäväintä on tarkastella Varkauden ja Mikkelin tapauksista saatuja oppeja. Voidaan kuitenkin hyvin todeta, että pääsääntöisesti ulkoisen toimijan toteuttamat ratkaisut ovat olleet melko lailla yksinkertaisia toteutuksia. Käytännössä kummassakin tapauksessa toteutettiin hyvin samankaltaisia interventioita. Osasyynä tähän voi olla YIT:n rooli kummassakin tapauksessa, mutta kyseisiä tekijöitä voidaan pitää normaaleina toimintoina, joita kunkin organisaation tulisi osata toteuttaa riippumatta siitä ollaanko julkisella tai yksityisellä puolella. Näitä kehitystoimenpiteitä ovat olleet:

- Henkilöstön koulutus ja tehokkaampien työskentelytapojen opettaminen
- Työnkuvien laajentaminen
- Parempi ennakointi ja aikatauluttaminen työkohteiden osalta
- Pitemmät ja järkevämmät sopimukset alihankkijoiden kanssa
- Tehokkaampi tiedonvaihto mm. portaalin välityksellä sekä asiakkaiden, kuntalaisten, kaupungin edustajien, alihankkijoiden sekä muiden viiteryhmien suuntaan.
- Jatkuva oman toiminnan monitorointi ja tiedottaminen tilaajalle. Samaa dataa käytetään myös oman toiminnan kehittämiseen.

Eräänä yksityisen puolen saavutettavissa olevana etuna on, että sama yritys voi tarjota palveluitaan myös yksityiselle sektorille. Näin ollen työtehtävien järjestystä voidaan edelleen järjestyttää, ja samalle kalustolle voidaan saada korkeampi käyttöaste. Tämä ei kuitenkaan selitä toiminnan tehostumisesta saatavia tuloksia tarkastelun kohteina olleissa Mikkelin ja Varkauden tapauksissa, sillä ainakin toistaiseksi lähes koko työkonta tulee kaupungilta. Toinen potentiaalinen syy tehostumiselle on se, että nyt laadulle on asetettu selkeästi tavoitetaso. Aiemmin tällaista laatuksiteeristöä ja sen seuranta ei vastaavasti ole ollut, joten paikoitellen on saatettu tehdä ns. ylilaatua.

Laatutasossa ei ole tapahtunut oleellisia muutoksia kummankaan kaupungin osalta. Kuntalaisille tehdyn kyselyn perusteella kummassakin kaupungissa teknisen sektorin palveluiden laatu on hyvää keskitasoa. Keskimäärin Varkaudessa ollaan oltu tyytyväisempiä laatutasoon, kun puolestaan Mikkelissä tilaajaorganisaation mielestä palvelun laadussa on tapahtunut jonkin verran heikkenemistä. Ensimmäisinä sopimuskausina lumentulo oli talvisin poikkeuksellisen runsasta, mutta myös näistä auraustöistä urakoitsija alihankkijoinen suoriutui kunnialla.

Ensimmäiset kokemukset vastaavankaltaisesta laajemmasta ulkoistuksesta, joskin pienemmässä mittakaavassa, ovat teknisellä sektorilla Askolasta, jossa kunta ulkoisti Coor Service Managementille teknisen sektorin ylläpito- ja kunnossapitopalvelut. Varkaudessa ja Mikkelissä toteutetut kehitystoimenpiteet ovat suurelta osin niitä samoja, joita jo Coor toteutti Askolassa. Nämä kyseiset toimenpiteet ovat myös olleet yleisesti tiedossa, joten jokaisella Suomen kunnalla ja kaupungilla on ollut mahdollisuus näiden oppien pohjalta toteuttaa samoja tehostamiskeinoja. Kyseiset toimenpiteet eivät ole panostuksina sellaisia, etteikö pienimmillään kunnilla olisi resursseja ja osaamista toteuttaa vastaavia toimenpiteitä.

Lopullisia kustannusvaikutuksia ja tehokkuutta on vielä toistaiseksi hieman hankala arvioida. Suurimpana syynä tähän on vielä melko vähäinen ajallinen kokemus kummastakin tapauksesta. Alustavasti tulokset ovat olleet positiivisia, mutta tapausten kohdalla on hankala tehdä pitkälle meneviä yleistettäviiä johtopäätöksiä. Varkaudessa on saavutettu selkeitä kustannussäästöjä, ja Mikkelin osalta tilanne on melko lailla sama kuin aikaisemmin. Suomesta ei valitettavasti löydy valtakunnan tasolla luotettavaa kustannusdataa benchmarkingia varten, joten tässä suhteessa ei voida sanoa että yksityinen puoli olisi tehokkaampi kuin julkinen puoli. Kahden yksittäisen kaupungin osalta päätelmiä ei voi vielä tehdä, koska on hankala arvioida kuinka hyvä niiden teknisen sektorin lähtötaso ja tehokkuus on ollut ennen ulkoistuksia. Kolmantena yleistämistä hankaloittavana tekijänä ovat Suomen kuntien maantieteellinen erilaisuus. Asutustiheys ja haja-asutuksen määrä tekevät eri kohteiden vertailun huomattavan haastavaksi. Toisaalta tarkasteltavat ulkoistetut palveluratkaisut ovat yhdyskuntateknisiä peruspalveluita, jotka ovat luonteeltaan samantyyppisiä kaikissa kunnissa, mikä edesauttaa tulosten hyödynnettävyyttä.

Suurin haaste tulee vastaan siinä vaiheessa kun sopimuskausien loppuessa aletaan uudestaan kilpailuttamaan vastaavia palvelukokonaisuuksia. Paikkakunnalla jo toimineella yrityksellä on jo kokemuksensa ja muodostuneiden yhteistyöverkostojen kautta selkeä informaatioetu verrattuna kilpailijoihin. Toinen suuri haaste muodostuu siitä, että vastoin odotuksia vastaavan kokoluokan ulkoistuksia on tapahtunut vasta todella vähän. Markkinoiden ohuuden vuoksi laajemman kokoluokan kuntateknisistä

ulkoistuksista on tällä hetkellä kokemusta ainoastaan yhdellä yritysapuolella.

8.6 Suositukset

Nykyisten havaintojen perusteella kaupunkeja voidaan kehottaa ottamaan vakaasti harkintaan vastaavat laajamittaiset ulkoistukset. Mikkelin ja Varkauden tapauksista on saatu hyviä kokemuksia aina ensimmäisen vaiheen suunnitelmista toteutukseen asti ja jo lähivuosina seuraavilla kilpailutuskierröksillä on käytössä kummassakin tapauksessa huomattavasti alkuperäistä paremmat ja yksiselitteisemmät sopimukset ja kokonaisuudet. Nämä suositukset ovat:

- Urakka- ja sopimusasiakirjojen saattaminen kuntoon kilpailullisella neuvottelumenettelyllä
- Urakan säätömekanismien laittaminen kuntoon ja käyttöön
- Urakan sitominen yhteisiin tavoitteisiin ja kannusteisiin
- Käynnissä olevien Mikkelin ja Varkauden tapausten seuranta ja niistä oppiminen

Hankintalain mukainen monimutkaisiin hankintoihin tarkoitettu *kilpailullinen neuvottelumenettely* osoittautui tutkimuksen perusteella erityisen hyvin soveltuvaksi yhdyskuntateknisten palveluiden ulkoistamiseen. Tilaajan ja potentiaalisten tarjoajien välinen vuoropuhelu on mahdollistanut tilaajan tarpeiden mukaisen ratkaisun määrittämisen ennen tarjouspyyntöjen asettamista ja tarjousten jättämistä. Lisäksi menettely on tarjonnut molemmille puolille kanavan tahtotilojen viestimiseen siten, että potentiaalisille tarjoajille muodostuu selkeä kuva siitä, mitä urakalta odotetaan. Varkauden ja Mikkelin tapaukset osoittavat myös sopimusasiakirjojen yksiselitteisyyden merkityksen. Asiakirjoissa pitää todella huomioida, että ne ottavat aidosti huomioon tilanteen, jossa toimitaan markkinaehtoisesti. Mahdollinen aiemmin toteutettu sisäinen tilaaja-tuottaja-malli laadittuine sopimuksineen ei vastaa todellista markkinatilannetta haasteineen.

Kohdekunnissa *urakan sisäänrakennetut säätömekanismit* nähtiin tärkeäksi osaksi sopimusta. Varkaudessa alueiden lisääminen ja poistaminen sekä laatutason nostaminen ja laskeminen ovat mahdollisia sopimuksessa määritetyin yksikköhinnoin. Tietoisuus urakan laajuudesta ja kustannuksista yhdistettynä säätömekanismeihin mahdollistavat urakan strategisen muokkaamisen. Toisaalta indeksiin sidotut urakkakustannukset taas edellyttävät sitä, että säätömekanismeja käytetään, mikäli vuosittain käytettävissä olevat taloudelliset resurssit eivät kasva riittävästi. Kohdekunnille on oman tuotannon aikana ollut tyypillistä, että samalla kun niiden toiminta-alue on kasvanut, budjettilisäykset eivät ole riittäneet kattamaan lisättyjen alueiden ja inflaation aiheuttamaa kustannuslisäystä. Tällöin yhdyskuntateknisten palveluiden määrärahat ovat vuosittain reaalisesti vähentyneet.

Urakan sitominen *yhteisiin tavoitteisiin ja kannusteisiin urakasopimukseen sisältyvine sanktioineen ja bonuksineen* nähtiin molemmissa kohdekaupungeissa tervetulleiksi. Varkauden nykyinen sopimus sisältää sanktiot, mutta Mikkelin sopimus ei sisällä kumpikaan. Tutkimuksen havaintojen perusteella on selkeästi nähtävissä,

että yhteisien tavoitteiden saavuttamiseen sidotut kannusteet edistäisivät urakoiden jatkuvaa kehittämistä sekä urakoitsijan ja tilaajan yhteistyötä. Molempien kaupunkien nykyisiin kiinteähintaisiin alueurakkasopimuksiin sisältyvät tulkinnanvaraisuus toiminnan laadusta ja olosuhderiskin siirtyminen urakoitsijalle. Tulkinnanvaraisuus tarjoaa molemmille osapuolille mahdollisuuden hyötyä tilanteesta toisensa kustannuksella. Erityisesti vuosittaisen lumimäärän vaihtelusta seuraava olosuhderiski asettaa urakoitsijalle sopimuksen laatuun suhteutettuna erittäin mittavan riskin. Tämän riskin tilaaja luonnollisesti maksaa preemiona urakkasopimuksen hinnassa, mutta asetelma ei kannusta urakoitsijaa vastaamaan poikkeuksellisiin lumitalviin parhaalla mahdollisella tavalla, mistä saattaa seurata laatutasosta tinkimistä kustannusten säästämiseksi. Sekä tulkinnanvaraisuus että toispuoleinen riski luovat yhteistyösuhteeseen negatiivista vastakkainasettelua, mikä heikentää yhteistyön ja parhaan mahdollisen urakan kehittymistä.

Oleellisena suosituksena on kehotettava kuntapäätäjiä ja julkisen puolen työntekijöitä aktiivisesti seuraamaan sekä Varkauden että Mikkelin tapauksia, koska toistaiseksi tehdyt havainnot pohjautuvat vielä melko lyhyeen aikajaksoon. Kustannusvaikutukset tiedetään tarkemmin vasta kun useampia tilikausia on mennyt ja toisaalta toiminta on molemminpuolisen oppimisen kautta tehostunut toistaiseksi saavutettavissa olevalle tasolle. Toinen erittäin hyvä syy seurata tilannetta on tarkastelu siitä, mitä uudistuksia yksityinen puoli on tuonut toimintaan (vrt. edellinen kappale) ja mitä kaikkea opittavaa omalla kuntasektorilla olisi omassa toiminnassa näistä toiminnoista. Jos kunnan tai kaupungin tarkoituksena on arvioida laajemman ulkoistuskokonaisuuden mielekkyyttä, tulisi vertailukohtana olla vähintäänkin tehokkaasti toimiva oma organisaatio.

Viimeinen suositus liittyy ennemminkin koko teknisen sektorin toiminnan kehittämiseen riippumatta siitä, tehdäänkö asioita omalla vai ulkoistetulla tuotannolla: *oman toiminnan tuotteistus ja kustannustietoisuus*. Yhtenä suurena hidasteena kuntasektorin muutoksille on, etteivät kaupungit Suomessa tiedä riittävän tarkkaan teknisten palveluiden tuotteistusta, kustannustietoisuutta ja toimintolaskentaa omasta toiminnasta. Ilman tätä taustatietoa on erittäin hankala yrittää verrata oman toiminnan tulevia kustannuksia ja kokonaistehokkuutta verrattuna ulkopuolisen palvelutarjoajan toimintaan. On hyvä, että kaupungit ovat kiinnostuneita etsimään uusia toimintamalleja, mutta niiden soveltaminen vaatii, että oma tietämyspohja on tuotteistuksen ja kustannustietoisuuden osalta kunnossa.

Jos aihetta tarkastellaan vielä pidemmällä aikahorisontilla, tulisi sanktioiden ja bonuksien urakkasopimuksiin sisällyttämisen lisäksi vaihtoehtona tarkastella kokonaisvaltaisempaan vastuunjakoon tähtääviä menettelyjä. Tarkoitukseen voisi soveltua allianssimalli, jota on Australiassa ja Uudessa-Seelannissa erityisesti käytetty julkisen sektorin infrastruktuurin rakentamiseen. Malli perustuu siihen, että tilaajat ja palveluntuottajat jakavat projektin kaikki vaiheet suunnittelusta toteutukseen. Tavoitteiden asettamisen yhteydessä tilaaja ja palveluntuottaja määrittävät myös kustannusten ja riskien jakamisen. Allianssimallin katsotaan tuovan tuottavuutta, joustavuutta ja todellista kumppanuutta isoihin urakoihin, joissa riskit ovat vaikeasti hallittavissa. (Ross & Merikallio 2010.) Malli voisi erityisesti joiltain osin kevennettynä tuoda Suomessa kuntasektorille uudenlaisen tavan yksityisen ja julkisen puolen yhteistyöhön.

8.7 Päätelmät

Laaja yhdyskuntateknisten palveluiden ulkoistaminen urakoitsijalle on eräs varteenotettava vaihtoehto palveluiden toteuttamiseksi. Mikkelin ja Varkauden tapauksissa uudelleenjärjestelyä seuranneiden kahden ensimmäisen vuoden aikana on saavutettu vakaa toiminnan taso. Varkaudessa tilaaja katsoi laadun hieman parantuneen ja Mikkelissä taas tilaajan näkemykset vaihtelivat asettuen keskimäärin hieman heikommalle tasolle kuin omassa tuotannossa. Molemmissa kaupungeissa toteutetut asukastytyvyyssyyskyselyt puoltavat, että yhdyskuntatekniset palvelut ovat säilyneet hyvällä tasolla. Samalla kustannukset ovat Varkaudessa laskeneet 13% ja Mikkelissä pysyneet suurin piirtein samalla tasolla. Molemmissa kaupungeissa urakoitsija on toteuttanut merkittävän määrän samankaltaisia kehitystoimenpiteitä, joista keskeisin on työntekijöiden tehokkaampi ja laaja-alaisempi käyttö. Muita uudistuksia olivat etukäteissuunnittelun parantaminen, työntekijöiden koulutus sekä kaluston vuokraamisen joustavuus. Monet näistä tehostamistekijöistä ovat toki sellaisia, joihin julkisen sektorin toimijoiden pitäisi pystyä myös omassa toiminnassaan.

Tutkimuksessa ei noussut esille seikkoja, minkä takia laajamittainen ulkoistus ei toimisi toimintamallina yhdyskuntateknisten palveluiden järjestämisessä. Seuraava mielenkiintoinen vaihe molemmissa kaupungeissa liittyy siihen, mitä tapahtuu nykyisen urakan päättyessä tulevilla kilpailutuskiertoilla. Erityisen kiinnostavaa on nähdä millaista kilpailua urakoista muodostuu, mille tasolle kustannukset asettuvat sekä jatkaako kaupunki yhteistyötä saman urakoitsijan kanssa. Suomen yhdyskuntateknisten palveluiden markkinat ovat edelleen vasta kehittymässä ja niiden on ennustettu kasvavan vähitellen. Kuntien toteuttamat palvelustrategiset päätökset tulevat pitkälle määrittämään sen, kuinka kilpailuiksi yhdyskuntateknisten palveluiden markkinat muodostuvat. Yhdyskuntatekniset palvelunsa ulkoistaneille kunnille markkinoiden kehitys tulee olemaan kriittinen kysymys, sillä omaan tuotantoon palaaminen edellyttäisi niiltä niin suuria investointeja, ettei tämä käytännössä ole toteutettavissa. Yhdyskuntateknisten palveluiden ulkoistaminen vaikuttaa lyhyen aikajänteen tarkastelun perusteella lupaavalta vaihtoehdolta palveluiden tehokkaaseen järjestämiseen infraomaisuuden hallinnan osana, mutta ulkoistettujen ratkaisujen kehitystä tulee seurata pidemmällä aikavälillä.

Lähteet

Mikkeli kaupunginhallitus, 2006. Mikkelin kaupunginhallituksen kokous 19/2006 pöytäkirja, pidetty 29.8.2006.

Mikkeli kaupunginhallitus, 2007. Mikkelin kaupunginhallituksen kokous 19/2007 pöytäkirja, pidetty 24.9.2007.

Mikkeli kaupunginvaltuusto, 2008. Mikkelin kaupunginvaltuuston kokous 3/2008 pöytäkirja, pidetty 21.4.2008.

Mikkeli kaupunginvaltuusto, 2010. Mikkelin kaupunginvaltuuston kokous 6/2010 pöytäkirja, pidetty 4.10.2010

Mikkeli tilinpäätös, 2008. Mikkelin kaupungin toimintakertomus ja tilinpäätös 2008.

RAKLI, 2009. Kuntatekniikan rakentaminen ja ylläpito, Ulkoistaminen palvelutuotannon kehittämisvaihtoehtona.

Ross, J. & Merikallio, L., 2010. Tekes Project Alliance-seminaarin 7.5.2010 materiaalit: Project Alliancing Building on the Australian Experience. Available at: <http://www.slideshare.net/Tekesslide/tekesin-project-allianceseminaarin-752010-materiaalit> [Accessed June 18, 2011].

Valtonen, J. (2011): Kuntien yhdyskuntateknisten palveluiden ulkoistaminen. diplomityö, Aalto-yliopisto, Perustieteiden korkeakoulu, 9.8.2011

9 Kuntainfran palveluiden tuotteistaminen ja hankinta

Kuntien lisääntyneet rahoitusongelmat vaativat tehokkuuden ja tuottavuuden parantamista palveluiden järjestämisessä. Myös kasvavat vaatimukset uuden teknologian hyödyntämisestä esimerkkinä vaikkapa hankintatoimen sähköisten järjestelmien käyttöönotto, edellyttävät palveluiden järjestelmällistä vakiointia ja kuvaamista. Tehokkuutta nostetaan tuotteistamalla palvelut, jolloin vältytään jatkuvalta epätietoisuudelta palvelujen kustannuksista ja prosessien toimivuudesta. Tuotteistaminen helpottaa myös palvelutarjoajien työtä kun he tietävät tarkasti, mihin heidän tulee varautua tarjotessaan palvelujen hoitamista kuntaorganisaation ulkopuolella.

Tässä luvussa käsitellään palvelujen tuotteistamista yleisellä tasolla ja erityisesti painotetaan innovatiivista lähestymistapaa palveluja tuotteistamisessa. Tämä tarkoittaa kykyä kyseenalaistaa nykyinen toimintatapa ja avoimuutta etsiä uudenlaisia lähestymistapoja palvelujen järjestämiseksi. Palvelujen organisointi on yksi keskeinen osa-alue, jota on sivuttu myös toisaalla tässä kirjassa. Luvussa käsitelty kokonaisuus kulminoituu hankintatoimeen ja julkisten hankintojen järjestämiseen. Tuotteistaminen samoin kuin hankintatoimi on nostettu keskeisiksi kehittämisaikaväliksi KUPERA-hankkeen aikana.

9.1 Yleistä

Kupera-hankkeen aikana on tunnistettu, mitkä ovat oleellisimpia kehityskohteita teknisellä sektorilla, jotta toimintaa saadaan muutettua selvästi nykyistä tehokkaammaksi ja innovatiivisemmaksi. Yhtenä kehityskohteena on tunnistettu yksityisen palvelutuotannon laajamittaisempi ja parempi hyödyntäminen ja toisena tekijänä millä tasoilla (valtakunta, maakunta, seutukunta, kaupunki) kutakin teknistä palvelua kannattaa tilata tai tuottaa sen ominaispiirteistä johtuen, jotta toiminta saataisiin mahdollisimman järkeväksi. Näiden kummankin tekijän oleellisena taustaedellytyksenä on onnistunut palveluiden tuotteistaminen. KEHTO-kaupunkien edustajien mukaan juuri tuotteistamisen puute on suurin syy siihen, ettei vielä kukaan osata kunnolla tehdä yhteistyötä palveluiden tilaamisesta sekä tuotannossa ja hyödyntää yksityisen puolen osaamista. Tuotteistamista on toki aloitettu ja tehty monessa kaupungissa, mutta kokemuksia niiden vaikutuksista ei ole vielä päästy analysoimaan (Kallio, 2010).

Palvelujen tuotteistaminen on siis havaittu edellytykseksi onnistuneelle palvelutuotannolle ja -tilaamiselle eli ns. tilaaja-tuottaja-mallin toteuttamiselle. Palvelujen tuotteistamiselle ei valitettavasti ole luotu yhtenäistä mallia, vaan jokainen kaupunki/

kunta tekee tuotteistamista yksittäin, jolloin käytäntöjen kirjavuus on ollut hyvinkin laajaa. Tämä on vaikeuttanut myös palvelutarjoajien työtä tarjouksia laatiessaan. Myöskään kuntien välinen vertailu ei ole onnistunut ilman yhtenäistä mallia. Yksityisen tuottajapuolen kehittyminen olisi kaupunkien kannalta merkittävä tekijä, jotta ne saisivat jatkossa hyötyä uusista toimintatavoista parempina palveluina. Toisaalta tämä mahdollistaisi yksityisellä sektorilla kansallisten kokemusten ja osaamisen pohjalta tähtäämisen kansainvälisille markkinoille uusilla innovatiivisilla liiketoimintakonsepteilla ja palvelutuotantoinnovaatioilla.

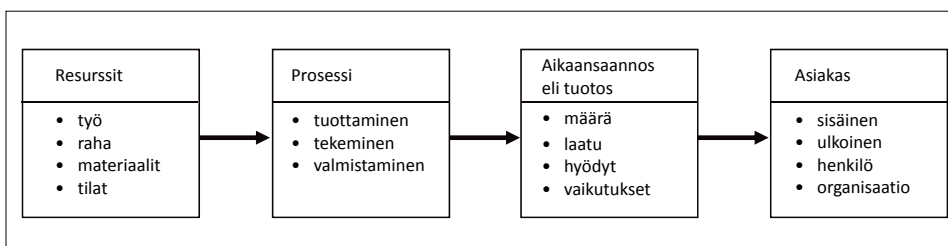
Tuotteistamista mietittäessä tulisi myös päästä irti vanhoista ajatusmalleista ja olisi luotava uusia innovatiivisempia malleja ja toimintatapoja palveluiden järjestämiseksi. Palveluiden hankinnassa uusilla innovatiivisilla ratkaisuilla voitaisiin edelleen saavuttaa kehitysaskelia palveluiden rahoituksen, saatavuuden ja laadun parantamiseksi.

Tilaja-tuottaja-malli on yleistynyt kuntien palvelujen järjestämisessä. Malliin siirtymisessä on tunnistettu monenlaisia versioita ja välivaiheita. Mallia toteutetaan sekä sisäisesti organisoituna että osittain tai täysin ulkoistettuna palveluna. Se, mikä näyttää monesti puuttuvan, on kuntien palvelustrategiat ja mallin liittyminen strategiin tavoitteisiin. Mallin tavoitteita ja rooleja ei myöskään ymmärretä aina yhdenmukaisella tavalla, jolloin toteutus jää puolittiehen tai epäonnistuu kokonaan. Samoin palvelutuotanto kokonaisuuteen liittyvä johtaminen on heikkoa yhtä lailla kuin tätä tukevien työkalujen (kuten kustannusten oikea kohdistaminen ja seuranta) käyttö. Osa kunnista on ottanutkin askelia takaisinpäin epäonnistuneiden kokeilujen jälkeen.

Hankintaosaaminen liittyy keskeisesti palvelujen hankintaan. Myös tässä on havaittu selviä puutteita kaupunkien ja kuntien keskuudessa. Hankinta-asiakirjoille tulisi olla yhtenäiset mallit ja hankintaprosessit yhtäläillä vakioituja, jolloin välttyttäisiin monilta markkinaoikeuskäsittelyiltä. Sähköisten työkalujen ja toimintatapojen käyttöönnotolle on olemassa selkeä tilaus ja ajan myötä EU:n direktiivit tulevat pakottamaan tähän.

Tuotteistaminen liittyy läheisesti myös tuottavuus käsitteeseen. Tuottavuus vaikuttaa edelleen tuloksellisuuteen, joka palveluista puhuttaessa tarkoittaa palvelutason ja tehokkuuden kokonaisuutta (Uusi-Rauva, 1996). Puhuttaessa tuloksellisuudesta julkisella sektorilla, sitä voitaneen verrata siihen, minkälainen vastike saadaan verona maksetuille euroille (Meklin, 2009).

Tuottavuutta (ja tuloksellisuutta) voidaan käytännössä mitata vasta sitten, kun on määritelty tuote (tuotos). Kun tuote on tunnistettu, voidaan tarkastella tuotantoprosessia eli sitä, miten tuote tuotetaan. Tuottamiseen liittyy vielä resurssit, joita on ihmisten tekemä työ, raha, materiaalit ja tarvittavat tilat. Tuotteistaminen tarkoittaa kokonaisuutta, johon liittyy tuote, tuotantoprosessi sekä tarvittavat resurssit. Erittäin tärkeätä on tunnistaa vielä asiakas, jolle aikaansaannos eli tuotos (tuote tai palvelu) tehdään (kuva 9.1). Asiakas voi olla organisaation sisäinen tai ulkoinen asiakas. Kuntasektorilla loppuasiakkaana on yleensä kuntalainen, mutta tilaja-tuottaja mallissa tuottajaorganisaation asiakkaana on myös tilajaorganisaatio. Asiakkaan tarve tulee olla koko tuotteistamisen pohjana ts. minkälaisella arvolupauksella vastataan asiakas-tarpeeseen.



Kuva 9.1. Tuotteistamiseen liittyvät elementit (Malinen, 2009).

Tuotteistamisen on perustuttava organisaation palvelustrategiaan. Palvelustrategiassa määritellään organisaation tuottama palvelutaso sekä palveluiden tuotantotapa. Palvelut voidaan tuottaa joko itse tai ostaa ulkoiselta palvelutuottajalta. Ulkoistamisessa on useita toimintamalleja sen mukaan, miten kokonaisvaltaisesti toiminto annetaan organisaation ulkopuolelle, miten se rahoitetaan jne.

9.2 Palveluiden tuotteistaminen

Tuotteistamista ja sen teoriaa on käsitelty laajasti kirjallisuudessa. Siksi emme lähde tässä käymään sitä läpi kovin yksityiskohtaisesti vaan oletamme lukijan tuntevan perusteet. Perinteisesti tuotteistamisella on tarkoitettu teolliseen tavaratuotantoon liittyvien lopputuotteiden ja niiden valmistuksen vakiointia. Puhuttaessa palveluiden tuotteistamisesta tilanne eroaa tavaratuotannosta palveluiden erityisluonteesta johtuen. Palvelut ovat luonteeltaan aineettomia, vaikkakin osana palvelulupausta voi olla myös tavara-toimitusta. Myös palveluprosessit eroavat tavaratuotannon prosesseista erityisesti siinä, että palveluprosesseja käyttää myös asiakas, ainakin osittain.

Palveluiden tuotteistamisessa pyritään vakioimaan palvelun osia niin, että nämä ovat toistettavissa samankaltaisina, vaikka asiakas vaihtuu. Vakioinnilla ei kuitenkaan aina pystytä poistamaan palveluihin liittyvää räätälöinnin tarvetta, mutta se pyritään minimoimaan. Tuotteistamisen tuloksena saadaan aikaan tuottavuuden ja tuloksellisuuden paraneminen. Erittäin keskeisenä tekijänä on palvelun laadun ja toimitusvarmuuden paraneminen, joka omalta osaltaan parantaa asiakastyytyvyyttä. Vastaavasti palvelun kannattavuus paranee kustannustietoisuuden kehittymisen myötä. Palvelun markkinointi ja myynti helpottuvat vakioinnin ansiosta jne.

Tuotteistamisprosessilla tarkoitetaan yleensä vaiheittaista etenemistä, jossa prosessin lopputuloksena on eheä palvelutuotekokonaisuus, joka on helppo mieltää, tilata, myydä ja ostaa. Prosessilla pyritään siis tuotteistamaan eli määrittelemään, kuvaamaan ja systematisoimaan palvelu (kuva 9.2).

Tällainen tuotteistamisprosessi pitää sisällään mm. seuraavia asioita: asiakastarpeen, palvelun sisällön ja palveluprosessin määrittelyn, palvelun rakenteen määrittelyn, systematisoinnin, konkretisoinnin, hinnoittelun, pilotoinnin, seurannan ja mittaamisen sekä jatkuvan kehittämisen.

1. Asiakastarpeen arviointi ja määrittely
2. Palvelun rakenteen, sisällön ja prosessin määrittely
3. Standardointiasteen määrittely ja palvelun standardointi
4. Palvelun konkretisoiminen (esitteet, kuvaukset ym.)
5. Palvelun hinnoittelu
6. Seuranta ja mittaaminen
7. Palvelun jatkuva kehittäminen

Kuva 9.2. Tuotteistamisprosessin osat (Jaakkola et al., 2007)

9.3 Yleisen ja innovatiivisen tuotteistamismallin kehittäminen kuntien tekniselle toimelle

Tällä hetkellä monet kunnat ja kaupungit tuotteistavat palvelujaan omista lähtökohdistaan. Tuotteistamiseen liittyvä osaaminen ja hankintatavat ovat hyvin hajanaisia ja toteutusmallit ja ratkaisut vastaavasti erilaisia. Toimintatapoja, tuotteistamista ja hankintaa tulisikin kehittää kuntasektorilla yhtenäisesti siten, että opittaisiin yhdessä ja luotaisiin yhtenäinen kuntasektorille sopiva malli. Yhtäläillä tämä tukisi kuntasektorille aidosti toimivien markkinoiden synnyttämistä, jolloin useammat keskenään kilpailevat yritykset voisivat luoda uusia innovatiivisia tapoja tuottaa palveluita. Nykyinen kaupunkien hajanainen tilaajapuolen toimintatapa lyhyine sopimuskausineen ei tarjoa tätä mahdollisuutta.

Tuotteistamismallin luomisessa tulisi kehittää myös uudenlainen innovatiivisuutta korostava tuotteistamisen lähestymistapa. Liian harvoin kiinnitetään huomiota siihen, mikä on palvelun haluttu arvolupaus ja kyseenalaistetaan vanha toimintatapa eikä mietitä, miten asian voisi tehdä paremmin ja tehokkaammin. Esimerkkinä voidaan mainita lasten päivähoidon järjestäminen. Toiminta ei välttämättä vaadi sitä, että kunta rakentaa uuden päiväkodin. Toiminta voidaan ostaa ulkoisena palveluna avaimet käteen periaatteella, jolloin palvelutarjoaja vastaa asianmukaisista tiloista ja tarvittavista muista toiminnoista. Tuotteistamismallin olisi siis otettava kantaa kokonaisvaltaisesti itse tuotteistamisprosessiin, palvelutasoihin, resursseihin ja osaamisvaatimuksiin, rajapintoihin, johtamiseen ja laatumittareihin sekä kaikkien osien järjestämiseen innovatiivisella tavalla.

Innovatiivisuutta korostavalla lähestymistavalla tarkoitetaan tässä yhteydessä yleisen tuotteistamismallin suunnittelua siten, että tuotteistamisprosessissa mahdollistuu palveluntuotannon nykytilan ja uusien mahdollisuuksien tarkastelu avoimesti ja totuttuja lainalaisuuksia haastaen. Tuotteistamismallissa tarkastellaan kutakin tuotteistamistehtävää monipuolisesti ja uusia mahdollisuuksia etsien.

Palvelut voidaan jakaa ns. palvelutasoihin:

1. Peruspalvelu: mitä palvelun tulee vähintään sisältää, ns. palvelun pakolliset perusosat
2. Lisäpalveluosat: mitä lisäpalveluosia tai palveluosakokonaisuuksia tuotteeseen voi kuulua
3. Tuntihintaiset ja muut ekstrapalveluosat.

Tuotteistamismalli ottaa myös kantaa yleisellä tasolla osaamisvaatimuksiin sekä tilaajan että tuottajan puolelta palveluprosessin onnistuneeksi toteuttamiseksi. Lisäksi palvelumallissa otetaan kantaa siihen, kuinka palvelun tulisi nivoutua kunnan teknisen toimen palveluihin sovittujen rajapintojen kautta (esim. KRYSP: Kuntien rakennetun ympäristön sähköiset palvelut, Kuntaliitto 2011). Tämä on oleellista, jotta tiedonkulku tilaajan ja tuottajan välillä kulkee saumattomasti organisaatorajan yli ja voidaan seurata tuottajan suoriutumista tehtävästä. Laatumittareiden osalta määritellään yleisellä tasolla millä periaatteilla tuotteistetuissa palveluissa ja niiden tasoilla laatua tulisi kuvata.

Yhtenäiset tuotteistetut palvelut mahdollistavat myös kaupunkien keskinäisen vertailun palveluiden tuottamisen tehokkuudessa. Kun tiedetään mikä on vaadittava palvelun taso, voidaan myös mitata kuinka palvelun tuottaja suoriutuu tehtävästään, eli mikä on palvelun laatu. Yhtenäiset kuvaukset kaupunkien kesken mahdollistavat myös yhteisen laatumittariston käyttöönoton.

Toinen yhtenäisellä toimintatavalla helposti saavutettavissa oleva etu on kustannusten oikea kohdistaminen ja vertailu. Kun palvelut tuotteistuksen kautta saadaan suurelta osin vertailtaviksi, voidaan vertailla eri toimijoiden – niin yksityisten kuin eri julkisten organisaatioidenkin – tehokkuutta kyseisten palveluiden tuottamisessa. Tämä lisää kustannustietoisuutta ja mahdollistaa paremman vertailun eri tuotantotapojen tehokkuudesta. Pitemmän päälle tämän tulisi myös ohjata tuotantopuolta kehittämään innovatiivisempia tapoja toteuttaa tuotteistettuja palveluja. Reaaliaikainen kustannusten seuranta on yksi tärkeä johtamisen keino ja siihen löytyy markkinoilta valmiita työkaluja, joita on otettu julkishallinnossakin jo käyttöön.

Jokaisen kunnan ja kaupungin on mietittävä kuinka ne järkevimmin toteuttavat palvelun tilaamisen ja/tai tuottamisen palvelustrategiansa mukaisesti. Mietinnässä kannattaa tarkastella tarvittavien palvelujen määrää ja kestoja sekä tilaamisen että tuottamisen kannalta. Usein palveluntarjoajalla voi olla synergiaetuja, mikäli se pystyy tarjoamaan tiettyä palvelukokonaisuutta (useita palveluita, maantieteellisesti riittävän isolla ja yhtenäisellä alueella, riittävän pitkän ajan yli). Liian pieniin osiin pilkottuna palveluiden tuottaminen tulee kalliimmaksi.

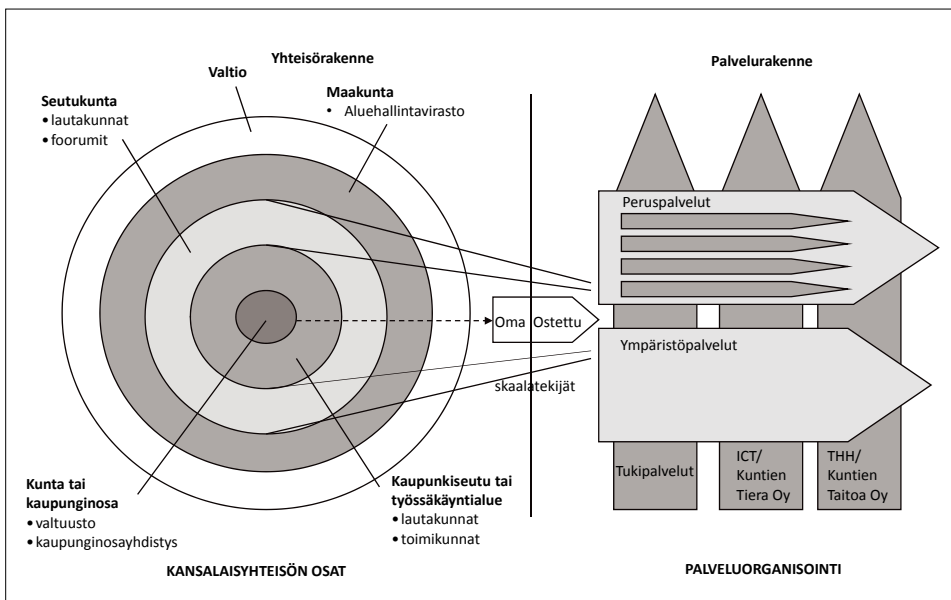
Uusia toimintamalleja ja hankintatapoja syntyy maailmalla ja niitä kantautuu meillekin asti. Esimerkki tällaisesta uudeltaisesta hankintatavasta on allianssimalli (Ross, Merikallio, 2010), jota kokeillaan myös Suomessa (Rakennuslehti, 2010). Toinen lähestymistapa, jota Suomessa ei hyvin tunneta, on esikaupalliset hankinnat (PCP, PreCommercial Procurement), (European Commission, 2008). Tähän toimintamalliin liittyvässä EU:n rahoittamassa PreCo-projektissa on suomalaisiakin mukana (European Commission, 2009). Projektin tavoitteena on tukea erityisesti sellaisia esikaupallisia hankintoja, jotka edistävät innovaatioita sekä kansalaisten osallistumista ratkaisujen kehittämiseen ja käyttöönottoon.

Uusimpia menetelmiä, joita teollisuudessa jo hyödynnetään, on Crowdsourcing (Erkinheimo, 2012). Crowdsourcing tyyppiä on lukuisia, mutta sen ehkä yksi tunnetuimpia toteutusmuotoja on sosiaalinen media, joka yleistyy kovaa vauhtia sekä kuluttajien että organisaatioiden keskuudessa. Crowdsourcingin avulla saadaan mm. ideoita ja palautetta nopeasti suurelta joukolta ihmisiä ja organisaatioita. Julkisten palvelujen kohderyhminä on usein kansalaiset/kuntalaiset, jotka voisi ottaa aktiivisesti mukaan palvelujen ideointiin ja palautteen antajiksi.

9.4 Palvelujen organisointi

Kunnan tuottamien palvelujen loppuasiakkaina ovat kuntalaiset. Tilaaaja-tuottajamallissa erotetaan tietoisesti toisistaan tilaaja ja tuottaja roolit ohjauksen ja seurannan helpottamiseksi. Tilaajana on kunnan organisaation osa, mutta tuottaja voi olla joko sisäinen organisaatio tai ulkoinen palvelutarjoaja. Tuottajaorganisaation asiakkaana on silloin myös tilaajaorganisaatio. Tilaaaja-tuottajamalli on yleistynyt viime vuosina kuntasektorilla laajasti.

Yleistettynä tilannetta voidaan tarkastella seuraavasti. Palvelujen organisoinnissa palvelutuotanto voidaan erottaa omaksi toiminnokseen. Kansalaisen eli palvelujen loppukäyttäjän kannalta katsottuna palvelun tilaajana on joku kansalaisyhteisö, joka valvoo kansalaisten etuja ja lähidemokratian huomioon ottamista. Kansalaisyhteisöt rakentuvat hierarkisesti eri tasoihin alueellisesti yli erilaisten rajojen, jotka voivat olla virallisia tai epävirallisia rajoja (kuva 9.3). Kansalaisyhteisöt muodostavat omalla tavallaan verkostoja analogisesti virallisten organisaatioiden muodostamien verkostojen kanssa.



Kuva 9.3. Kansalaisyhteisöt ja palveluorganisointi.

Hallinnollisesti alin taso on kunta, mutta sen alapuolella on vielä mikrotason kansalaisyhteisöjä, kuten kylät tai kaupunginosat. Kylillä ja kaupunginosilla on omat yhteisönsä, jotka voivat organisoitua eri tasoiksi yhdistyksiksi, kuten Helsingin kaupungissa oleva Helka ry, jonka jäsenenä on 77 kaupunginosayhdistystä (Helka ry, 2012). Vastaavasti maaseudulla voi olla hyvinkin aktiivisia kyläyhteisöjä, jotka huolehtivat omasta lähidemokratiastaan. Kunnan tasolla kuntalaisten äänivaltaa käyttävät kunnan valtuusto ja eri lautakunnat.

Seuraava taso on kaupunkiseutu tai työssäkäyntialue. Tänä päivänä hallitus on nostanut esiin linjavedon, että kuntien määrän Suomessa pitäisi perustua työssäkäyntialueisiin. Tämä on ymmärrettävästi aiheuttanut runsasta keskustelua ja voimakkaita tunteiden purkauksia, joita voidaan lukea päivälehtien mielipidepalstoilta. Tällä tasolla on perustettu alueellisia lautakuntia ja toimikuntia yli kuntarajojen. Ylöspäin mentäessä tullaan seutukunta tai vyöhyke tasolle, jossa edelleen voi olla lautakuntia tai erilaisia foorumeita käyttämässä kansalaisten äänivaltaa. Ylimmät tasot ovat maakuntataso ja valtiotaso.

Omaksi toiminnoksi erotettu palvelujen organisointi voidaan ostaa ulkoa joko kokonaan tai osittain tai järjestää myös kokonaan itse. Osa kunnan palveluista on lakisääteisiä, mutta kun puhutaan teknisen toimen palveluista, koko tekninen toimi voidaan ulkoistaa kuten Askolan kunta teki ensimmäisenä Suomessa. Ulkoisia palvelutarjoajia organisaatioita on syntynyt viime vuosina uusia, esimerkkinä Sitran perustamat ICT-palveluja tarjoava Kuntien Tiera Oy sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja tarjoava Kuntien Taitoa Oy. Edellä mainitut yhtiöt ovat valtakunnallisia ja kuntien täysin omistamia organisaatioita. Nämä valtakunnalliset yhtiöt käyttävät toiminnassaan alueellisia alihankkijoita ja verkostokumppaneita, jolloin kokonaisuus muodostaa aidosti verkostomaisen toimijan. Sitra on tehnyt selvityksiä myös kuntien teknisen toimen yhteistyökonsepteista yhdessä KEHTO-foorumissa ja KUPERA-hankkeen kanssa. Muita yksityisiä palvelutarjoajia on runsaasti moniin kuntainfran rakentamiseen ja ylläpitoon liittyviin palveluihin. Ongelmana pienillä paikkakunnilla on usein saada ammattitaitoista palvelutarjontaa ja työvoimaa.

Kokonaisuus on varsin kompleksinen ja moniulotteinen kuten tämän kirjan luvuista selviää. Ratkaisuvaihtoehtoja löytyy useita ja tilaa uusille innovaatioille on aina. Sama ratkaisu ei sovi kaikille kunnille johtuen niiden erilaisuudesta. Ratkaisut muuttuvat myös ajan myötä ympäristön muutosten mukaan.

9.5 Julkiset hankinnat

Julkisten hankintojen merkitys kansantaloudessa on suuri. Valtio, kunnat ja seurakunnat hankkivat tarvikkeita, tavaroita ja erilaisia palveluja tai teettävät urakalla rakennushankkeita vuosittain noin 27 miljardin euron arvosta. Julkisten hankintojen tekemistä sääntelevät Suomessa hankintalait. Euroopan Unionissa hankintoja sääntelevät hankintadirektiivit.

Pääperiaatteena julkisissa hankinnoissa on avoimuus, tasapuolisuus, ehdokkaiden ja tarjoajien syrjimätön kohtelu sekä julkisuus. Kun hankintayksikkö tekee hankintoja, sen on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet.

Julkisen hankinnan tekeminen edellyttää hankinnan huolellista suunnittelua, hankintaprosessin hallintaa ja hankinnan toteuttamista eli sopimuksen täytäntöönpanoa. Hankintaprosessilla tarkoitetaan julkisen hankinnan kilpailuttamisen eri vaiheita ja siinä noudatettavia menettelytapoja ja käytäntöjä. Hankintaprosessi käynnistetään tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisella ja hankinnasta ilmoittamisella. Hankintaprosessi päättyy hankintasopimuksen tekemiseen.

Kuntien hankintoja leimaa vahva byrokraattisuus, joka aiheuttaa konflikteja yksittäisissä palveluhankinnoissa. Byrokraattisuus aiheuttaa myös konflikteja suhteessa verkostoihin, joissa kunta toimii (Lundström, 2011). Tästä voi aiheutua myös julkisia hankintoja ja kilpailutusta vastustavaa mentaliteettia. Toisena trendinä palveluhankintojen murroksessa on pyrkimys jatkuvan hintakilpailutuksen sijasta kumppanuusajatteluun, jolloin verkostojen hallinta ja johtaminen nousevat tärkeään rooliin. Tämä vaatii hankintayksiköltä osaamista ja lisääntyvää työtä. Poliittisen johtamisen sijasta pitäisi päästä strategiseen johtamiseen julkisissa hankinnoissa.

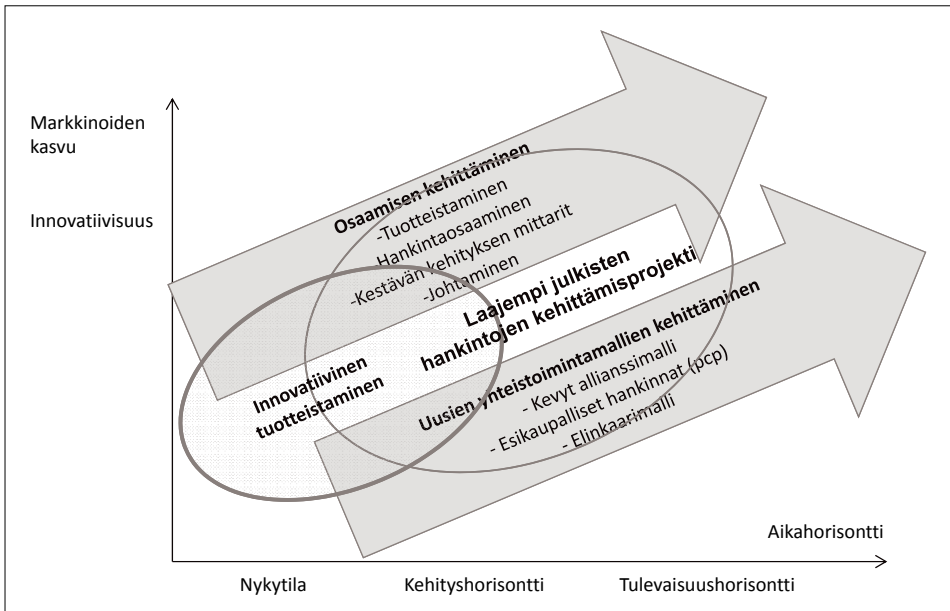
Kuntien osalta hankinnat merkitsevät reilua kolmannesta kuntien ulkoisista kokonaismenoista. Kilpailuttamisen osaaminen korostuu hankinnoissa ja osaamisen puute on havaittu yhdeksi heikkoudeksi. Hankintaosaamiseen liittyvää neuvontaa ja malleja on tehty Kuntaliitossa, työ- ja elinkeinoministeriön ja Suomen Kuntaliiton rahoittamassa hankintojen neuvontayksikössä sekä Kuntaliittokonserniin kuuluvassa FCG Finnish Consulting Groupissa jo kauan. Kuntaliitto omistaa myös KL-Kuntahankinnat Oy:n, joka tekee kilpailutuksia ja puitejärjestelyjä kunta-asiakkaidensa puolesta. Teknisten palvelujen malliasiakirjoja ei ole kuitenkaan käytössä kaikista teknisistä palveluista. Jokainen kaupunki ”keksii näin ollen pyörää uudestaan” kun ryhtyy muokkaamaan tarjouspyyntöä jotain tiettyä palvelua hankkiessaan. Liian usein joudutaan myös markkinatuomioistuimeen huonosti toteutetun hankinnan johdosta.

Julkisten hankintojen kehittäminen innovaatiomyönteisemmiksi kannustaisi palveluja tarjoavia yrityksiä uusien innovaatioiden kehittämiseen, uudistaisi julkisia palveluja ja parantaisi tätä kautta tuottavuutta. Parhaimmillaan julkisen sektorin pitäisi luoda uusia markkinoita sekä kotimaahan että palvelutarjoajien kehittymisen kautta globaaleille markkinoille.

Innovaatioiden edistäminen julkisissa hankinnoissa edellyttää hankintojen määrittelyä yhteistyössä potentiaalisten tarjoajien ja loppukäyttäjien kanssa siten, että markkinoille syntyy tarve kehittää uusia ratkaisuja. Tämä edellyttää kehittymistä sekä tilaaja että tuottajapuolella. Millä tasolla kansalaisyhteisöä ja kunnallista verkostoa tilaajan onärkevintä olla, riippuu tapauksesta ja ympäröivistä olosuhteista. Nykyään myös tilaajapuolella ollaan harkitsemassa seudullisia tilaajaorganisaatioita (Turto, 2010). Tuottajapuolellahan tässä suhteessa ollaan jo huomattavasti pitemmällä.

Tarvitaan siis uusien ja innovatiivisten toimintamallien kehittämistä. Tämä edellyttää tutkimusta, kehitystyötä sekä kokemuksen keräämistä käytännön tapauksista ja piloteista. Kuvassa 9.4 on esitetty yleisellä tasolla geneerinen roadmap julkisten hankintojen kehittämiseksi. Sekä osaamista että yhteistoimintamalleja on kehitettävä. Tuotteistaminen on yksi keskeinen lähtökohta kehittämiselle. Peruspalvelut tulisi tuotteistaa ja monistaa eri kuntiin niin, että sekä tilaaja että tuottaja tuntevat tuotemallit ja näin nopeutettaisiin myös markkinoiden kehittymistä. Yhtenäiset hankinta-asiakirjat ja hankintaprosessit ovat osa tätä kokonaisuutta. Hankinnoille tulee luoda yhtenäiset

kestävänkehityksen mittarit, jolloin tuotoksia voitaisiin verrata kuntien kesken. Kokonaisuuden hallinta ja johtaminen kohti kumppanuuteen perustuvaa verkostomaista toimintaa on myös uusi osaamiskomponentti kuntasektorilla. Uusien maailmalta tulevien toimintamallien sovittaminen Suomen olosuhteisiin on myös ensiarvoisen tärkeää. Kaikista näistä syistä johtuen kansallinen ja laaja julkisten hankintojen kehittämishanke/-hankkeet olisi/-vat perusteltua valmistella ja käynnistää.



Kuva 9.4. Julkisten hankintojen kehitys roadmap.

Oman paineensa tuotteistamiselle tuo EU:n käynnissä oleva hankintadirektiivin uudistaminen (Kalima, 2012). Uudistuksella pyritään panemaan voimaan mm. Euroopan digitaalistrategia, joka painottaa ICT:n hyödyntämistä ja sähköisiä palveluja. Sähköisen hankintajärjestelmän käyttöönotolle palvelujen tuotteistaminen olisi kullannarvoista. Sähköinen tarjousmenettely mm. tulee pakolliseksi kahden vuoden kuluessa direktiivin säätämisestä. Yleisesti lähitulevaisuudessa tullaan julkisissa hankinnoissa korostamaan säästöihin ja tehokkuuteen pyrkimistä sähköisten hankintojen avulla.

KUPERA-projektissa on yhdessä KEHTO-kaupunkien kanssa tunnistettu tarve julkisen hankintatoimen kehittämiseksi. Keskusteluja asiasta on käyty myös tärkeiden sidosryhmien kanssa (esim. liikennevirasto, kuntaliitto, eri palvelualojen yhdistykset, palvelutuottajat jne.). Konkreettisia hanke-ehdotuksiakin on KUPERA-projektissa myös tehty, mutta toistaiseksi niiden käynnistyminen on viivästynyt. Kiinnostus kaupunkien puolelta on ollut aktiivista ja tarve on selkeästi olemassa. Tarvitaan vaan eri tahojen intressien yhteensovittaminen rahoittajat mukaan lukien ja kehitysprojektien käynnistäminen.

9.6 Yhteenveto

Palveluiden tuotteistaminen on keskeinen tekijä, jos tuottavuutta halutaan nostaa. Palvelujen vakiointi parantaa sekä palvelujen tilaajan että niiden tuottajan toiminnan tehokkuutta ja tulokellisuutta. Samalla se mahdollistaa palveluiden paremman vertailemisen eri kuntien välillä, jos tuotteistus on tehty yhtenäisellä tuotteistamismallilla ja niille määritetyillä mittareilla. Valitettavasti tästä ollaan vielä kaukana käytännössä kuntien palvelujen tuotteistamistilanteessa.

Kun palveluja hankitaan ulkoisilta palvelutarjoajilta, hankintaosaaminen nousee yhdeksi kriittiseksi menestystekijäksi. Julkisten hankintojen osuus kansantaloudessa on merkittävä ja pienilläkin parannuksilla on kansantaloudellista merkitystä. Kuten edellä todettiin, palvelujen tuotteistaminen auttaa omalta osaltaan myös hankintavaiheen toteutusta. Hankintoihin liittyy toki paljon muitakin näkökohtia. Hintakilpailutuksen sijasta tulisi päästä pitempiäaikaisiin kumppanuusmalleihin ja parempaan verkoston hyödyntämiseen. Verkostoissa piilevän innovaatiopotentiaalin ja kyvykkyyden valjastaminen palveluiden järjestämiseksi uudella ja innovatiivisella tavalla on suuri haaste. Tarvitaan uusia lähestymistapoja ja toimintamalleja, joita tulisi soveltaa Suomen olosuhteisiin.

Euroopan Unioni tuo puolestaan lisää vaatimuksia toiminnan kehittämiseen myös julkisella puolella. Digitalisoituminen ja sähköiset palvelut edellyttävät ICT:n parempaa hyödyntämistä ja toimintaprosessien muuttamista tätä tukevaksi. KUPERA-projekti ja KEHTO-foorumi ovat tunnistanee kehitystarpeet palveluiden tuotteistamisessa ja julkisissa hankinnoissa ja ovat aktiivisesti nostaneet nämä teemat esille kuntasektorin kehitysportfolioon. Nyt tarvitaan kehitysprojektien käynnistämistä ja kehitettävien ratkaisujen tehokasta levittämistä koko kuntasektorille.

Lähteet

Erkinheimo, P. (2012): Listening to the Wisdom in Crowds. B2B Crowdsourcing workshop, Design Factory, Espoo, 19.3.2012

European Commission (2008): Pre-commercial procurement, driving innovation to ensure high quality public services in Europe. European Communities, Belgium

Jaakkola, E., Orava, M., Varjonen, V. (2007): Palvelujen tuotteistamisesta kilpailuetua. Opas yrityksille. Helsinki: Tekes.

Kalima, K. (2012): Julkiset hankinnat nyt ja tulevaisuudessa. Nykytilan analyysistä muuttuvaan hankintadirektiiviin. KEHTO-foorumi, Rovaniemi, 22.03.2012

Kallio, O., Anttiroiko, A-V., Haahtela, T., Malinen, P. (2010): Teknisen sektorin kehittämissaasteita. KUPERA-hankkeen alkukartoitusvaiheen haastattelujen tuloksia. Tampere

Kallio, O. (2010): Teknisten palvelujen tuotteistaminen, Kuopion, Hämeenlinnan ja Kouvolan tuotteistamisprosessien alkuvaiheen kartoitus. Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden laitos, Marraskuu 2010

Kuntaliitto (2011): Kunnan rakennetun ympäristön sähköiset palvelut (KRYSP). esitysmateriaali, 2011

- Malinen, P. (2009): Teknisen toimialan tuottavuus. Teknisten palvelujen tulevaisuus seminaari, Tallinna, 17.9.2009
- Meklin, P. (2009): Kuntien tuottavuuden parantaminen – puheita vai tekoja. KEHTO seminaari, Hyvinkää, 12.-13.3.2009
- Lundström, I. (2011): Kuntien palveluhankintojen murros. Acta-väitöskirja, Acta nro 227, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2011
- European Commission (2009): Enhancing innovation in pre-commercial public purchasing processes (PreCo) <http://preco.share2solve.org/main/>
- Uusi-Rauva, E. (1996): Tuottavuus – mittaa ja menesty. TT-Kustannustieto Oy, 1996
- Rakennuslehti (2010): <http://www.rakennuslehti.fi/uutiset/lehtiarkisto/21630.html>
- Ross, Jim; Merikallio, Lauri (2010): Project Alliancing Building on the Australian experience. Helsinki, May 2010
- Turto, J. (2010): Kuntapuolen muutosten tuulet. Maanrakennuspäivät, 30.9.2010

10 Kansainvälisiä näkökulmia innovatiiviseen kaupunkikehittämiseen

Kansainvälisten trendien seuraaminen luo osaltaan tietoperustaa kaupunkien kehittämiselle. Muiden maiden ja kaupunkien kokeilut, vaikka ne toteutuvat usein selvästi erilaisessa yhteiskunnallisessa kehyksessä kuin Suomi, ovat opettavaisia olipa kyse sitten menestystarinasta tai epäonnistumisesta. Tässä luvussa tarkastellaan kehittyneiden maiden kaupunki-innovaatioiden sovellusalueita ja luovasta kaupunkikehittämisestä saatuja kokemuksia. Kansainväliset esimerkit antavat virikkeitä mm. sen pohtimiseen, millaiset uudisteet tai niiden ilmentämät yleisemmät trendit voisivat olla hyödyllisiä myös suomalaiskuntien tekniselle toimelle. Käsittelyn temaattinen painopiste on kansainvälisesti kaikkein vilkkainta keskustelua herättäneessä infrastruktuurialan innovaatioteemassa eli yksityisen sektorin lisääntyvässä mukanaolossa julkisen infrastruktuurin suunnittelussa, rakentamisessa ja operoinnissa. Esimerkkejä otetaan valikoiden Euroopasta, Yhdysvalloista sekä Itä- ja Kaakkois-Aasiasta.

10.1 Johdanto

Kaupunkikehittäminen ja siihen tiiviisti kytkeytyvät infrastruktuurikysymykset ovat yhä kansainvälisempiä ilmiöitä lisääntyneen vuorovaikutuksen ja keskinäisriippuvuuden vuoksi. Rajojen madaltuminen, liikkuvuuden lisääntyminen ja kaupan esteiden poistaminen on johtanut ”rajoja ylittävään” kilpailuun, joka ei koske pelkästään yrityksiä. Myös valtiot, alueet ja kunnat kilpailevat keskenään yhä enemmän globaalilla tasolla (Anttiroiko 2005). Vastapainona kilpailulle myös yhteistyö lisääntyy, vaikka sen vaikutukset eivät ole yhtä voimakkaat kuin kilpailun lisääntymisen vaikutukset. Kilpailu näkyy mm. pyrkimyksenä alueen vetovoiman lisäämiseen, kun taas yhteistyön tärkeimpiä muotoja on kehittämisorientoitunut kansainvälinen verkostoituminen. Rajoja ylittävä tiedon kulku on olennainen kaupunkiyhdyskuntien kehittämiseen vaikuttava piirre, mikä merkitsee innovatiivisten ratkaisujen nopeutuvaa leviämistä kaupungista ja maasta toiseen.

Toisaalta kaupunkikehittäminen ja varsinkin sen perustan muodostavat fyysiset rakenteet ovat paikkasidonnaisia. Ne ovat siten kiinnittyneet koko yhdyskuntaa luonnehtiviin piirteisiin, joista keskeisimpiin kuuluvat sijainti ja luonnonympäristö sekä sellaiset hitaasti muuttuvat tekijät kuin väestö, rakennettu ympäristö ja yhdyskuntarakenne. Tässä mielessä globalisaatio suhteutuu mielenkiintoisella tavalla kaupunkikehittämisen kysymyksiin.

Innovatiivisen kaupunkikehityksen tunnetut tapaukset ja esimerkit syntyvät mitä erilaisimmissa yhteiskunnallisissa konteksteissa. Eurooppalaisia kaupunkeja luonneh-

tivat yleisesti keynesiläisyydestä ammentavan ja yhä kilpailuorientoituneemmaksi muuttumassa olevan manageriaalisen kaupungin hallintaperiaatteet, kun taas amerikkalaiset kaupungit heijastelevat eräänlaista urbaania yrittäjyysajattelua, joka pyrkii minimoimaan ja desentralisoimaan yhdyskuntakehityksen sääntelyä, vahvistamaan paikallistasolla sopimus- ja kumppanuuspohjaisia toimintamalleja ja korostamaan toimijoiden omaehtoisia ratkaisuja ja valintoja kaupunkikehitystä ohjaavana periaatteena. (Ks. Hackworth 2007). Näihin nähden oman kategoriansa muodostaa oikeastaan molempia ulottuvuuksia yhdistävä aasialainen kehittäjäkaupunki (*developmental city*), josta hyviä esimerkkejä ovat Tokio, Osaka, Seoul ja Singaporen kaupunkivaltio. Ne ovat kasvuorientoituneita, suosivat näyttävää rakentamista ja panostavat erityisesti liikennejärjestelmien kehittämiseen suurkaupunkien toiminnallisuuden takaamiseksi. (Ks. esim. Olds & Yeung 2004; Hill & Kim 2000). Suomalaiset kaupungit ovat tässä katsannossa selvästi 'manageriaalisia' kaupunkeja. Samalla sekä liberaalit kaupungit että kehittäjäkaupungit ovat kaupunkiemme kannalta kiinnostavia juuri siitä syystä, että niiden toiminnan lähtökohdat poikkeavat omistamme monessa suhteessa.

Tässä yhteydessä huomion kohteena ovat sellaiset teknisen sektorin innovaatiokysymykset, jotka liittyvät kaupunkien kehittämispolitiikkaan. Temaattinen pääpaino on yksityisen sektorin lisääntyvässä mukanaolossa julkisen infrastruktuurin suunnittelussa, rakentamisessa ja operoinnissa. Innovaatiokeskustelun kannalta infrastruktuuri on kiinnostava kohde. Se on erityinen omaisuusluokka ja palvelualusta, joka liitetään sellaisiin yhdyskuntarakenteeseen ja sen toimintaan olennaisesti liittyviin rakennelmiin ja palveluihin kuin liikenne (tiet, rautatiet, lentokentät, satamat), energia (öljy, kaasu, petrokemikaalit, sähkö jne.), televiestintä (kiinteät tietoverkot ja mobiilit verkot), vesihuolto ja jätehuolto. (Sawant 2010.) Infrastruktuurin kysyntä perustuu investointeihin, joita tarvitaan julkisten palvelujen, kotitalouksien ja teollisuuden tarpeisiin suhteessa erityisesti kansantuotteen kasvunäkymiin. Erityistä niiden luonteessa on, että ne ovat paljolti ns. uponneita kustannuksia (vaihtoehtoiskustannus nolla) ja niiden jäännösarvo on alhainen verrattuna investoinnin suuruuteen. (Sawant 2010.) Tosin infrastruktuurin käsite voidaan määritellä laajemminkin, jolloin siihen sisältyy esimerkiksi (a) fyysinen infrastruktuuri (rakennukset, verkot, laitteistot jne.), (b) resurssi-infrastruktuuri eli metsät, puistot, joet, rannat ja energialähteet, (c) informaatioinfrastruktuuri (tietoverkot, Internet-yhteydet, arkistot, päätelaitteet ym.) sekä (d) inhimillinen infrastruktuuri eli lähinnä työvoima ja sen tieto- ja osaamispotentiaali (California Economic Strategy Panel 2006, 7).

Kaupunkikehittämiseen liittyvät infrastruktuuri-innovaatiot kattavat käytännössä kaikki innovaatiotyyppit teknologisista ja prosessi-innovaatioista systeemiin innovaatioihin. Innovaatiokeskustelua ajatellen ne on mielekkäintä nähdä osana ns. kaupunki-innovaatioita (*urban innovation*). Niitä koskeva keskustelu syntyi 1970-luvulla, jolloin julkisen sektorin innovaatiokeskustelun keskiössä olivat vahvasti nimenomaan kaupunkiyhdyskuntien ongelmien ratkaisemista edistävät uudet toimintamallit (ks. esim. Morley et al. 1980; Clarke 1989; Perlman 1990). Käsite kaupunki-innovaatio viittaa kaupunkiyhdyskuntien teknisen ja sosiaalisen infrastruktuurin kehittämiseen ja kaupunkimaiseen elämänmuotoon liittyvien sosiaalisten ja hallintaongelmien ratkaisemiseen tähtäävään innovaatiotoimintaan. Kaupunki-innovaatioissa on erityistä se, että niitä kehystää moniaineksinen ja monien organisaatioiden ja toimijoiden toi-

mintta- ja elinpiireistä muodostuva alueellinen kokonaisuus, johon sisältyy yksittäisen toimijan toiminnan aikaansaannosten ja muun yhteisön välisiä vaikutusyhteyksiä: esimerkiksi suuret kauppakeskukset kaupungin keskustan ulkopuolella vaikuttavat keskustojen elinvoimaisuuteen, kevyenliikenteen suosimisella vaikutetaan autoiluun ja niin edelleen. (Morley et al. 1980; Anttiroiko 2010a.) Kokoavasti voidaan sanoa, että infra-alan innovaatioissa korostuvat tuoteinnovaatiot (kulkuneuvot, työkonect, putkimateriaalit jne.), rahoitusinnovaatiot (tietullit, palvelusetelit ym.), tekniset prosessi- ja järjestelmäinnovaatiot (esim. tietojärjestelmät), kysyntää ja käyttöä ohjaavat innovaatiot (ruuhkamaksut, kysynnänhallinnan muodot jne.) ja erilaiset sosio-tekniset järjestelmäinnovaatiot (TOD-alueet jne.). Infra-alan innovaatioille on tyypillistä fyysisten rakenteiden, teknologioiden ja järjestelmien ohjaamisen ja käytön vuorovaikutus ja tästä vuorovaikutuksesta aikaansaatavat systeemitason hyödyt.

Maantieteellisesti tämän luvun käsittely painottuu Euroopan osalta Iso-Britanniaan ja Yhdysvaltojen osalta Kalifornian osavaltioon. Aasian osalta käsitellään pääosin maan osan vauraimpia maita eli Itä-Aasian maita, kuten Japani, Etelä-Korea ja Hong Kong, täydennettynä Singaporella Kaakkois-Aasiasta. Käsittely ei voi luonnollisestikaan olla kattavaa. Mukaan on valittu sellaisia tapauksia, jotka ovat huomionarvoisia nimenomaan kuntien kaupunkikehitystä edistävän innovaatiotoiminnan näkökulmasta.

10.2 Globaaleja kehityssuuntia

Kaupunkikehitys on luonnollisesti monipolvista ja monia eri intressejä ja ideologioita piirteitä heijastelevaa. Samalla kuitenkin vaikuttaa ilmeiseltä, että eräänlaisena puitteistavana trendinä talouden globalisaatio on vahvistanut uusliberaaleja kaupunkikehitystendenssejä. Se vahvistaa erilaistumiskehitystä niin globaalilla kuin kansallisellakin tasolla (ks. Karessuo 2004). Julkinen sektori on joutunut harmonisointi-, kilpailukyky- ja kehitystavoitteiden vuoksi kiristämään talouttaan, mikä on kehitysponnistelujen ja infrastruktuurihankkeiden osalta vahvistanut yksityisen sektorin mukaantuloa kaupunkikehityshankkeiden rahoittamiseen ja toteuttamiseen. (Karlsson ym. 2007; von Hirschhausen ym. 2004). Yksityisen sektorin roolin vahvistuminen on itse asiassa yksi kaikkein leimallisimpia kehityspiirteitä niin kehittyneiden kuin kehitysmaidenkin kaupungeissa. (Berg ym. 2002).

Infrastruktuuriin liittyvät keskustelut ovat saaneet uusia sävyjä myös ajattelutapoja ja käytäntöjä uudistavien suunnitteluoppien myötä. Usein nämä kysymykset pyörivät yhdyskuntarakenteen, liikenteen, asumisen, asioinnin ja viihtyisyyden ympärillä. Uusi urbanismi eri muodoissaan on hyvä esimerkki tästä trendistä. Kiinnostavana ilmentymänä tästä keskustelusta on asemanseutujen tiivistämiseen perustuva suunnitteluparadigma (*Transit Oriented Development*, TOD), jota on tuotu esiin yhtenä vastauksena hajautuneen yhdyskuntarakenteen ongelmiin. Tässä suunnittelujatoksessa lähtökohtana on tärkeimpien raideliikenteen väylien muodostama rihmasto, jonka solmukohtien (esim. metro- tai pikaraideliikenteen aseman) ympärille luodaan pienalueyhteisöjä eli TOD-alueita, joissa etäisyydet ovat kohtuullisen lyhyen kävelymatkan (noin 400 m) päässä. Tällä pyritään yksityisautoilun vähentämiseen ja keskeisimpien lähipalvelujen hyvään saavutettavuuteen ja niiden kautta edelleen saasteiden ja ruuhkautumisen vähentämiseen. (Falconer & Richardson 2010.)

Kaupunkikehityksen ohjaamisen uudistamisen kysymykset tiivistyvät kaupunkisuunnittelun innovaatioihin (UN-HABITAT 2009). Samalla kyse on kuitenkin myös laajemmasta kaupunkikehityksen hallinnan problematiikasta, jossa pyritään löytämään tehokkaita tapoja hyödyntää yhdyskunnan toimijoiden potentiaalia, ottaa huomioon erilaiset näkökulmat kehittämiskäytöiden etsimisessä ja löytää toimivia ratkaisuja yhdyskuntakehityksen ongelmiin. Yksi innovatiivisuutta korostava suuntaus infra-alalla on design- eli muotoilujattelu, joka ilmentää pyrkimystä lieventää nykyisten kustannusten ja tulevaisuuden käyttötarpeiden välistä ristiriitaa kehittämällä muunneltavaa (*evolvable*) infrastruktuuria, ts. luomalla mahdollisuuksia vaihtoehtoisille käyttötavoille ja muunneltavuudelle lähtökohtana rakenteisiin sisäänrakennetut käyttövaihtoehdot, modulaarisuus ja joustavuus (Gil & Beckman 2009). Samaan keskusteluyhteyteen kuuluu myös ajatus käänteisestä infrastruktuurista (*inverse infrastructure*), joka viittaa modularisoituihin semiautonomisiin perusrakenteisiin erotuksena keskitetysti luoduista suuren mittakaavan infrastruktuurista (Egyedi et al. 2007).

Tärkeä infrastruktuuripalveluihin liittyvä kysymys on myös kysynnän ja tarjonnan suhteen optimointi. Kysynnän ohjaaminen tai hallinta (*demand management*) on lisääntynyt varsinkin ns. resurssisektorilla 1970-luvulta lähtien (Strengers 2011). Tällä saralla siirtymää on tapahtunut resurssien yhteishallinnan (*co-management of resources*) suuntaan. Yhteishallintaa on yleensä sovellettu kehitysmailiin, mutta länsimaisiakin esimerkkejä löytyy, kuten mikroverkot (*microgrid*) Iso-Britannian kestävän asumisen ohjelmassa. Strengers (2011a; 2011b) on esittänyt, että huomion pitäisi kääntyä resurssien yhteishallinnasta päivittäisten prosessien yhteishallintaan, jossa huomiota voidaan kohdistaa kulutuksen teknisiin ”välityksiin” (hanat, suihkut, laitteet jne.), asumisen materiaaliseen infrastruktuuriin, yhteisesti omistettuihin ja/tai hallintoituihin resurssijärjestelmiin kuin myös kampanjoihin, joilla edistetään uuden kulttuurin tai kumppanuuksien luomista hinnoittelun porrastusta sisältävien ohjelmien yhteydessä.

Jo vuosikymmeniä yhteiskuntapolitiikkaan elimellisesti kuulunut kestävän kehityksen ajatus on vahvistunut ilmastomuutoksen myötä. Manahan (2007, 484) on todennut, että suurimpia haasteita infrastruktuurin osalta on sen rakentaminen ja käyttö kestäväällä tavalla. Ajatus ekokaupungeista ja hiilivapaista tai alhaisten hiilipäästöjen kaupungeista ja yleensäkin ekologisen ajattelun vahvistamisesta kaupunkikehityksessä ja kaupunkien hallinnassa kuuluu kaupunkikehitystä suuntaaviin uusiin avauksiin. Näiden pyrkimysten siivittämänä on aloitettu merkittäviä ekokaupunkihankkeita mittavina *new town* -projekteina lähinnä Itä-Aasiassa ja Lähi-idässä, kuten vaikkapa Masdar Yhdistyneissä arabiemiirikunnissa. Ekologisten kaupunkien rakentaminen synnyttää samalla laajenevaa globaalia liiketoimintaa. Esimerkiksi suomalainen DigiEcoCity Ltd. on mukana kahdessa yhteisyrityshankkeessa, joissa on tarkoitus rakentaa kaksi noin 100 000 asukkaan DigiEcoCity -mallikaupunkia Kiinaan. Innovatiivista niissä on digitaalisuuden, ekologisuuden ja kaupunkiyhdyskunnan ulottuvuuksien integrointi *new town*-rakennusprojektiin. Näitä uusia kaupungeja tärkeämpää on kuitenkin pyrkimys vahvistaa kestävää kehitystä olemassa olevan kaupunkirakenteen puitteissa niin pienissä kuin suurissakin kaupungeissa eri puolilla maailmaa. Kansainvälisesti tunnettuihin ekologisesti edistyneisiin tai kiinnostavia kokeiluja käynnistäneisiin kaupunkeihin kuuluvat mm. Calgary Kanadasta, Porto Alegre ja Curitiba Brasiliasta, Freiburg im Breisgau Saksasta, Hammarby Sjöstad Ruotsista, St. Davidsin pikkukau-

punki Iso-Britanniasta ja Portland (Oregon) Yhdysvalloista.

Oman aikamme kaupunkikehitys on tiiviisti sidoksissa teknologiseen kehitykseen. Teknologialla on näin ollen ratkaiseva rooli myös infrastruktuurin rakentamisessa ja ylläpidossa (Manahan 2007), kuten vaikkapa katujen puhtaanapidossa (Brinkmann & Tobin 2001). Tärkeimpiä avauksia tällä saralla lienevät ubiikin ja älykkään kaupungin ideat (*ubiquitous city, intelligent city, smart city*). Varsinkin hallintajärjestelmien ”älykkyys” lisääntyy kaiken aikaa kun niiden tiedonkäsittelykapasiteetti lisääntyy ja etäkontrolliin ja ylläpitoon kehitellään uusia välineitä. Esimerkiksi IBM on jo vuodesta 2007 lähtien vienyt eteenpäin älykaupunkiohjelmansa (Smart Cities initiative), josta tärkeä pilotti on algoritmeja ja niiden pohjalta luotua analytiikkaa hyödyntävä Rio de Janeiron älytoimintokeskus. Se tuottaa järjestelmäpohjaista älyä, nopeutta ja sitä kautta myös turvallisuutta jokapäiväiseen kaupunkielämään ja auttaa kaupungin hallintoa reagoimaan nopeasti eri tilanteisiin ja myös varautumaan tulevaisuuden riskeihin ja tapahtumiin. Esimerkiksi reagointi onnettomuuksiin on järjestelmän avulla nopeutunut tilastollisesti lähes kolmanneksen. Rajatimmat tämän alan koekelut ovat esim. New Yorkin palotoimen järjestelmä ja Rotterdamin älysensorit, jotka mittavat pengerosuhteita kellon ympäri. Myös Ciscolla on hiukan vastaava suunnittelua ja hallintaa tukeva Smart+Connected Communities –aloite, johon sisältyy Community+Connect –osio kuntalaisille ja yrityksille sekä yhteisön hallintaa ja johtamista tukeva Community+Exchange –älykeskusratkaisu, jota on sovellettu mm. kunnallistekniikan liikelaitoksissa, liikenteessä, toimitilapalveluissa ja turvallisuustehävissä. (Kolesnikov-Jessop 2011; Villa & Mitchell 2010.)

Vaikka maa- ja aluekohtaiset erot ovat suuria, kunnallistekniikan piirissä on myös selvästi havaittavia yhteisiä globaaleja haasteita, kuten ammattitaitoisen työvoiman saatavuus, infrastruktuurin kestävä hallinta ja ilmastonmuutokseen vastaaminen, joista keskustellaan mm. kunnallistekniikan ammattilaisten tilaisuuksissa eri puolilla maailmaa (Champion ym. 2008). Tätä keskusteluyhteyteen liittyy myös kaupunkien ongelmien ja niiden ratkaisujen hahmottaminen YK:n asuinyhdyskuntaohjelman (UN-HABITAT) piirissä, joihin sisältyy luonnollisesti monia infra-alan innovaatioihin liittyviä kysymyksiä. Esimerkkeinä käyvät ekologiset kehitysmallit, uudet energiantuotantoratkaisut, sadevesien talteenotto ja hyödyntäminen, sähköautojen ja edullisten kansanautojen (esim. Tata Nano-auto Intiassa) yleistyminen, kierrätys, viheralueiden lisääntyvä merkitys, high-speed-junayhteydet, innovatiiviset asutopolitiittiset ratkaisut, valaistusratkaisut kaupungeissa ja energiatehokas rakentaminen (ks. UN-HABITAT 2009b).

10.3 Kumppanuus globaalina trendinä

Globaalisti tarkasteltuna yksi tärkeimpiä yksittäisiä keskusteluteemoja infra-alalla on yksityisen sektorin rooli infrastruktuurin rahoituksessa, rakentamisessa ja operoinnissa. Yksityisen sektorin pääomat ovat yleismaailmallisesti löytäneet tiensä myös julkisen infrastruktuurin uudistamiseen ja operointiin (esim. Delmon 2009). Yksi sysäys tälle oli Iso-Britanniassa 1970-luvun lopulta lähtien tapahtunut kehitys, jonka polttopisteessä on ollut yhäältä yhdyskuntateknisten palvelujen, lentokenttien, satamien ja rautateiden yksityistäminen ja toisaalta mittava julkisten palvelujen kilpailuttami-

nen ja ulkoistaminen. Tähän suuntaan kehitys vei ainakin keskustelun tasolla myös monessa muussa maassa, taustalla uusliberalistinen ideologia ja siihen liittyvä ajatus yksityisten yritysten tehokkuudesta, asiakaslähtöisyydestä ja kustannustietoisuudesta kuin myös käytännöllinen välttämättömyys sovittautua kiristyvän julkisen talouden oloihin. (Gil & Beckman 2009.) Perusmalleja infrastruktuurin rahoituksen ja rakentamisen osalta ovat julkinen, kumppanuuspohjainen ja puhtaasti yksityinen malli, jotka kaikki ovat variaatioineen käytössä tämän päivän infrastruktuuri-investointien toteutusmuotoina.

Infrastruktuurin rahoittamisessa on myös lähtökohtaisesti yksityisen sektorin varaan rakentuvia malleja. Kiinnostava tapaus tällä saralla on Macquarie Group –yhtiö, joka kehittyi vuonna 1969 perustetusta, aluksi vain muutaman hengen konttorista aloittaneesta vaatimattomasta australialaisesta pikku pankista Australian suurimmaksi investointipankiksi ja yhdeksi maailman merkittävimmistä yksityisistä infra-alan toimijoista, jolla on yli 70 toimistoa eri puolilla maailmaa ja laaja infrastruktuuriportfolio. Vaikka sen infra-alan liiketoiminnan merkitys koko konsernin tasolla on pienentynyt, se tunnetaan edelleen maailmalla erityisesti tästä erityispiirteestään. Macquarien käyttöönottama infrastruktuurin rahoitusmalli on osoittautunut toimivaksi infrastruktuurin yleismaailmallisen yksityistämisen aikakaudella. Yhtiö lähtee siitä, että se vuokraa tai ostaa perusomaisuuseriä kuten tietulliteitä ja lentokenttiä, kasvattaa ns. sekuritisaation avulla pääomia ja saa näin tuloja infrastruktuurista sekä käyttömaksuina että sijoituskohteena. Siitä on tullut yksi infrastruktuurirahoituksen ja -kehityksen perusmalli. (Solomon 2009.) Tähän nähden toisenlaista mallia on esittänyt mm. Richard G. Little, joka on otsikoinut Yhdysvaltoja koskevan infra-alan rahoituskysymyksiä käsittelevän kirjoituksensa otsikolla ”Not the Macquarie Model: Using U.S. Sovereign Wealth to Renew America’s Civil Infrastructure” (Little 2008). Tässä keskustelussa on kyse viime kädessä siitä, missä laajuudessa ja muodossa infrastruktuurin rahoituksen ja operoinnin tulisi olla julkisen sektorin vastuulla.

Varsinaisen yksityistämisen sijaan julkisen infrastruktuurin rahoituksessa näyttää vahvistuneen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö tai kumppanuus (*Public-Private Partnership*, PPP). Kumppanuusmallit kuuluvat nykyisin yleisesti käytettyihin infra-alan hankkeiden rahoitus-, rakentamis- ja operointimalleihin (Akintoye ym. 2003; Hodge & Greve 2005; Grimsey & Lewis 2007). PPP-malleja on sovellettu erityisesti liikennepalveluissa, kohteena tiet, sillat, tunnelit ja lentokentät (Kwak ym. 2009, 56). Yksityisten toimijoiden mukaantulo infrastruktuurisektorille on kuitenkin ongelmallinen kysymys varsinkin vesi- ja energiahuollon tapaisissa peruspalveluissa. Tällaisille palvelumarkkinoille pääsyä vaikeuttaa mm. se, että verkon rakentaminen vaatii suuria pääomia, markkinoita hallitsevat toimijat kykenevät hyödyntämään mittakaavaetuja, investoinnin käyttöikä on pitkä, omaisuuserät ovat yleensä kiinteästi tietyn paikan fyysiseen ympäristöön sidottuja ja kyseisiä palveluja on vaikea korvata millään vaihtoehtoisella tuotantotavalla tai palvelulla. Tutkimuksissa on varsin yleisesti käynyt ilmi, että yksityistäminen, kumppanuus ja ulkoistaminen voivat hyvinkin tuoda tehokkuusetuja, mutta niiden saannilla on ehtonsa, kuten toimiva kilpailu. Lisäksi joissain tilanteissa hyödyt saattavat jäädä näennäisiksi, lyhytkestoisiksi tai ainoastaan kustannusten ja/tai hyötyjen jakautumista uudistavaksi, jos esimerkiksi kustannussäästöt veronmaksajille korvautuvat vastaavan suuruisella käyttömaksujen korotuksella. (Gil & Beckman

2009, 12.).

Vining ja Boardman (2008) ovat esittäneet kahdeksaa sääntöä, jotka tulisi ottaa huomioon transaktiokustannusten vähentämiseksi ja epäonnistumisriskin minimoimiseksi PPP-hankkeissa: institutionalisoitu läpinäkyvyys, tehtävien eriyttäminen, tarjousprosessin kilpailullisuus, tietuentyyppisten hankkeiden välttäminen (omaisuusspesifisyys, kompleksisuus ja epävarmuus), standardoidut ja nopeat käsittelyprosessit, yksityisen kumppanin riittävä vakavaraisuus, rakentamis- ja operointivaiheen kytkentöjen vahvistaminen sekä mahdollisiin rahoitusriskeihin varautuminen jatkuvuuden turvaamiseksi ongelmatilanteissa. On selvää, että tämäntyyppinen keskustelu on tärkeää nykyisessä tilanteessa, jossa kumppanuusmallien käyttöä lisätään tai harkitaan lisättäväksi infrastruktuurin ja siihen liittyvien palvelujen tuottamisessa eri puolilla maailmaa.

10.4 Katsauksia eri maanosien ja maiden kaupunki-innovaatioihin

10.4.1 Eurooppa

Eurooppa on ”vanha manner”, jonka kehitystä ovat luonnehtineet kulttuurinen kirjavuus, pitkä teollinen perinne, kansallisvaltiokehitys ja kaupunkien roolin kasvu taloudellisen toiminnan keskuksina. Sen kehityksessä Euroopan unionin muotoutuminen on ollut merkittävä käänne sekä rauhanprojektina että talouskasvun edistämiseen tähtäävänä suurtalousalueena. Infrastruktuurikysymystä on tarkasteltava Euroopan osalta väistämättä monitasohallinnan kysymyksenä, jossa kaikki tasot EU:sta paikallistasolle ovat merkityksellisiä.

Infra-alan innovaatiotoiminnan kannalta Euroopan mailla on erilaisia profileja johtuen niiden olosuhteiden, hallintamuotojen ja haasteiden erilaisuudesta. Esimerkiksi turismin merkitys on välimeren maille aivan eri asemassa kuin vaikkapa Pohjois-Euroopassa. Samoin jälkiteollisen kehitysvaiheen dramaattinen vaikutus näkyy selvemmin teollisuus- ja satamakaupungeissa kuin esim. monissa eteläisen Euroopan sisämaan kaupungeissa. Myös Euroopan kaupunkien erilaiset asemat globaalissa työnjaossa ja kaupunkihierarkiassa edellyttävät tapauskohtaisia näkökulmia kaupunkikehitykseen. Samalla tietysti Eurooppaa yhdistävät myös tietyt yksilön vapauksiin, demokratiaan, hyvään hallintoon ja markkinatalouteen liittyvät periaatteet, jotka luovat maaperää tietynasteiselle ”yhteiselle kielelle” puhuttaessa kaupunkiyhdyskuntien ja infrastruktuurin kehittämisestä. Esimerkiksi kestävän kehityksen ajatus on varsin yleisesti jaettu niin EU-tasolla kuin kansallisesti ja paikallisestikin, mikä näkyy yhdyskuntakehittämisen painopisteenä käytännössä jokaisessa EU-maassa. Myös jälkiteollisen kaupungin haasteet ovat pääsääntöisesti yhteisiä suurimmalle osalle Euroopan maita, vaikka tässä suhteessa eroja löytyykin teollistuneemman ja teknologisesti edistyneemmän pohjoisen ja hitaammin teollistuneen ja matkailuvetoisemman etelän välillä.

Maakohtaisesti tarkasteltuna monet maat Suomen lähialueilla kuuluvat Euroopan tärkeimpiin kaupunki-innovaatioiden edistäjiin. Yksi näistä on naapurimaamme Ruotsi, joka on edelläkävijä varsinkin kestävän kehityksen saralla (ks. Kuoppala 2011; Kuoppala 2012). Myös Saksassa on jatkuvasti käynnissä innovatiivisia kokeiluja teknologisista ratkaisuksista mittaviin aluerakentamishankkeisiin, joita ovat esimerkiksi HafenCity

Hamburg tai Berliinin kehittämisalueet (ks. Kurunmäki 2011). Etelä-Euroopassa esimerkiksi Espanja kuuluu tietullimaksukäytännön uranuurtajiin, joka lähti tälle tielle jo 1960-luvun lopulla. Se on tosin suorien käyttäjämaksujen rinnalla käyttänyt innovatiivisesti myös ”varjomaksuja”, jotka hallitus eli viime kädessä veronmaksajat maksavat autoilijoiden puolesta tien käytön perusteella yksityistien omistajalle (Acerete 2010). Innovaationäkökulmasta Euroopan keskeisin innovaattori on kuitenkin **Iso-Britannia**, jonka innovatiivisuus selittyy pitkälti saarivaltion historialla, kulttuurilla ja poliittisen järjestelmän erityispiirteillä. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin Brittien näkyvimpiä vaikutuksia infrastruktuuri-innovaatioihin.

Brittiläisessä kontekstissa poliittiset muutokset voivat olla poliittisesti merkittäviä heiluriliikkeitä, mikä synnyttää uusia politiikkaohjelmia, kokeiluja ja myös kokemuksia huomattavasti nopeammassa tahdissa kuin vaikkapa konsensushakuisissa Pohjoismaissa. Tästä kertoo kansallisella tasolla esimerkiksi siirtymä Thatcherin ajan monetarismista Blairin kolmannen tien politiikkaan ja edelleen Cameronin hallituksen *Big Society*-ohjelmaan. Innovatiivisuus ei aina koidu siunaukseksi, koska edelläkävijä ja kokeilija joutuu kantamaan myös suuret riskit. Esimerkki Britannian innovatiivisista ratkaisuista on CCT (*Compulsory Competitive Tendering*) eli tehokkuus- ja säästöorientoitunut julkisten hankintojen kvalifioitu pakkokilpailuttaminen, joka tosin myöhemmin Blairin pääministerikaudella kääntyi laatua korostavaksi *Best Value* -ohjelmaksi. Britit ovat niin ikään olleet eturintamassa yksityistämisen (*privatisation*), yksityisrahoituksen (*Private Finance Initiative*, PFI) ja muiden kumppanuushankkeiden käynnistäjinä ja tässä mielessä myös suunnannäyttäjinä Euroopassa. (Kwak ym. 2009, 56.) PFI-yksityisrahoitusmalli kehitettiin 1990-luvun alussa julkisen palvelun tehostamiseksi ajatuksena hyödyntää yritysten panosta palvelufasiliteettien suunnittelussa, rahoituksessa ja operoinnissa (Asenova ym. 2010).

Perinteinen yksityisrahoitusmalli oli aikansa lapsi ja näyttää siltä, että sen laajamittainen hyödyntäminen tulee mahdolliseksi vain, jos sitä voidaan kehittää uuteen suuntaan. Kaikki PFI-tyyppiset uudet mallit ovat itse asiassa sisältäneet monia sellaisia piirteitä, joiden taustalla on perinteisen PFI-mallin ongelmien korjaaminen. PFI-variaatioissa on yleensä pyritty alentamaan transaktiokustannuksia, vähentämään yksityistä voitontavoittelua (osinkojen maksamista osakkeenomistajille), lisäämään velkarahoitusta, mahdollistamaan joustavat palvelurakenteen muutokset ja vahvistamaan julkisen palvelun eetosta myös mukana olevien yksityisen sektorin toimijoiden keskuudessa. (Bailey 2011b; Asenova ym. 2010).

Iso-Britannian viimeisin merkittävä poliittinen käänne liittyy konservatiivijohtoisien hallituksen *Big Society*-ohjelmaan, jonka periaatteita ovat yhteisöjen valtaistaminen (suurempi rooli valtuustoille ja paikallisyhteisöille), julkisen palvelun avaaminen kilpailun kautta vaihtoehtoisille tuotantomuodoille (yhteiskunnalliset yritykset, yhdistykset, säätiöt ja yksityiset yritykset) ja kansalaisten roolin vahvistaminen yhteiskunnassa. Esimerkiksi PFI-rahoitusmallin osalta sen *Big Society* -variantti lähtee siitä, että suurten arvoketjuja kokoavien sopimusten sijaan hankkeita tulisi pilkkoa pienempiin osiin, jolloin pienet ja keskisuuret yritykset ja myös yhteiskunnalliset yritykset voisivat paremmin osallistua tarjouskilpailuihin. Samalla periaatteella on kehitelty mm. asianosaisten muodostamia keskinäisorganisaatioita (*Mutual Organisation*, MO) ja yhteisöosto-oikeuteen (*Community Buy-Out*, CBO) perustuvia omistusmuotoja sekä

erityyppisiä laajempaan osallisuuteen perustuvia tavoitehakuja yhteisrahostomalleja (Trust). (Bailey 2011b; ks. Anttiroiko & Leponiemi 2011). Tästä on lyhyt matka infrastruktuuriajattelua uudistavaan käänteisen infrastruktuurin ideaan (Egyedi et al. 2007).

Brittihallituksen Operationaalinen erikoisosasto (The Operational TaskForce, OTF) perustettiin vuonna 2006 tarjoamaan apua, tukea ja ohjausta viranhaltijoille, jotka hoitavat käytännön tasolla PFI- tai PPP-hankkeita. Iso-Britanniassa on jo pitkään kokeiltu yksityisrahoitusmalleja ja niiden variaatioita (ns. *PFI-lite models*) kuten ei-voittoa tavoittelevia jakelumalleja (*Non-Profit Distributing Model*, NPD). (Bailey 2011a; Bailey 2011b; Asenova ym. 2010). Brittiläisessä kontekstissa nimenomaan **Skotlanti** on Suomen kannalta sikäli kiinnostava tapaus, että se on väkiluvultaan Suomen kokoinen ja siellä on tehty omintakeisia poliittisia ratkaisuja mm. infrastruktuurin rakentamisen alalla. Skotlannissa on ilmennyt vahvaa PFI-mallin kritiikkiä ja vaihtoehtoiseksi innovatiiviseksi malliksi julkisten palvelujen ja infrastruktuurin rahoittamiseen perustettiin Scottish Futures Trust (SFT), joka ilmensi samalla pyrkimystä päästä eroon yksityisen sektorin voitontavoittelusta julkisten palvelujen kustannuksella. Sen toimintaa koskevan sääntelyn ja yleisen kritiikin vuoksi SFT joutui kuitenkin muuttamaan profiliaan alkuperäisestä, muodostuen lähinnä PPP:n variaatioksi, joka hyödyntää NPD-mallia infrastruktuurihankkeissa. Se kehitti vuonna 2009 oman Hub-skeemansa, jonka puitteissa infra-alan hankkeita on tarkoitus organisoida tulevaisuudessa kumppanuusperiaatteella. Tässä mielessä tämäkin malli on käytännössä yksi PFI-variaatio (se muistuttaa aikaisemmin aloitettua englantilaista LIFT-aloitetta – Local Improvement Finance Trust – ja Englannissa ja Walesissa käynnistettyä BSF-ohjelmaa). Kiinnostavaa uutta tapausta SFT:n toimintapiirissä edustaa verotulojen lisäykseen perustuva rahoitus (*Tax Increment Financing*, TIF), jota käytettiin Edinburghin ranta-alueen kehityshankkeessa vuodelta 2010. Rahoitusmalli perustuu ajatukseen, että infrastruktuuri-investoinnin aikaansaama kiinteistöjen arvon nousu tuottaa oletetun määrän kiinteistövero-ottoja, jotka voidaan korvamerkitä kyseisen investointilainan takaisinmaksuun. Tämäntyyppistä mallia on käytetty laajasti varsinkin Yhdysvalloissa. (Bailey 2011b; Asenova ym. 2010.)

Skotlannissa on kiinnostavaa myös aktiivinen infra-alan laitosten ja yhtiöiden kehittäminen mm. *sweating the assets* –periaatteella. Mainio esimerkki tästä on Skotlannin Vesi, noin Suomen väkilukua vastaavaa asiakaskuntaa palveleva julkinen vesilaitos, joka on pyrkinyt tietoisesti parantamaan kykyään hyödyntää omaisuuseriään. Niitä on hyödynnetty mm. uusiutuvan energian tuotannossa, jätteiden käsittelyssä, radiomastojen sijoittamisessa yhtiön maa-alueille ja myymällä maankäyttöoikeuksia. Liikelaitos on alkanut myös tuotteistaa osaamistaan eli myydä mm. kehittämis-, projektinhallinta- ja kiinteistöpalveluja kiinteistöalan toimijoille ja tarjoamalla kansainvälisiä konsultointipalveluja sekä kehittyneille että kehitysmaille. Kiinnostavaa Skotlannin Veden ratkaisussa on se, että omaisuuden hyödyntämistoiminta on organisoitu kaupallisen, itsenäisesti toimivan Horizon-tytäryhtiön kautta, joka saa tuloja liiketoiminnastaan, yksityiseltä sektorilta ja erilaisista kansallisista ohjelmista. Se toimii Skotlannin Veden omaisuuserien hyödyntämisen ideahautomona ja innovatiivisena kaupallistajana. (Bailey & Anttiroiko 2012).

10.4.2 Pohjois-Amerikka

Yhdysvallat on maailman suurin talous ja sotilasmahti ja kiistatta maailman vaikutusvaltaisin maa. Se on alueellisesti laaja liittovaltio, joten jo tästä syystä se on sisäisesti hyvin moniaineksinen. Tästä samasta syystä sen kaupunki- ja infrastruktuurikehittämisen kysymyksistä on vaikea antaa tiivistä kokonaiskuvaa. Yhdysvallat on myös sikäli vaikeasti hahmotettava aluekokonaisuus, että siihen sisältyy paljon sellaisia samanaikaisia konservatiivisia ja liberaaleja elementtejä ja myös täysin esimerkiksi Suomen olosuhteista poikkeavia järjestelmiä, jotka saavat infrastruktuurin haasteet näyttämään hyvin omintakeisilta, varsinkin rahoitusta ja poliittista päätöksentekoa ajatellen. Seuraavassa tarkastellaan infrastruktuurikehityksen kannalta yhtä kiinnostavimmista osavaltioista, Kaliforniasta, joka on maan keskitasoa infrastruktuurioloja ajatellen (ks. esim. The PEW Center on the States 2008) mutta joka on toisaalta ollut sekä innovatiivinen että käynnistänyt alaan liittyvää tutkimusta mm. alueen maineikkaita yliopistoissa. Tosin osavaltion innovaatiot eivät ole aina lähtöisin osavaltion hallinnosta vaan paikallistasolta. Kiinnostavaksi Kalifornian tekee myös yleinen käsitys sen infrastruktuurin kriittisestä tilasta. Kuten Richard G. Little (2005) on todennut, käsitykset eroavat ainoastaan siinä, onko osavaltion infrastruktuuri jo kriisin kourissa vai onko se vasta lähestymässä kriisivaihetta. Kriisin syynä on kahden tekijän yhteisvaikutus: kasvu joka ylittää nykyisen kapasiteetin ja toisaalta riittämättömät investoinnit uuteen kapasiteettiin ja olemassa olevien järjestelmien ylläpitoon ja kunnostamiseen.

Amerikkalaisiantuntijat vaikuttavat olevan yksimielisiä siitä, että maa elää keskeillä infrastruktuurikriiseillä. Infra-alan suuronnettomuuksien – tunnettuna esimerkkinä Mississippi-joen ylittäneen 8-kaistaisen Interstate 35W-tien sillan romahtaminen Minneapolisissa muutama vuosi sitten – ohella on olemassa tuhansia esimerkkejä siitä, miten ikääntynyt ja ylikuormitettu infrastruktuuri aiheuttaa ongelmia ja kustannuksia. Esimerkiksi Los Angelesissa, jossa on maan suurin jätevesijärjestelmä, jätevesiä kertyi kaduille yli 4500 kertaa kymmenessä vuodessa (1994–2004) aiheuttaen miljoonien dollarien siivouskustannukset (Hoffman 2009). Richard G. Little (2008) kuvaa Yhdysvaltojen tilannetta näin: ”Simply put, there is recognized need for comprehensive reinvestment in the infrastructure of the United States and the magnitude of the shortfall between needs and spending is daunting. Taken together, annual investment in public and quasi-public infrastructure systems of 4 to 6 per cent of GDP (\$500 – \$700 Billion) will probably be necessary for the foreseeable future. At the same time, no funding source, either dedicated such as the Highway Trust Fund, or general, such as the Budget of the United States, is projected to have the capacity to generate funds sufficient for infrastructure investment at these levels. Private capital, broadly deployed through various forms of public private partnerships (PPP or P3) could address a portion of the shortfall but PPPs have generated considerable opposition in the U.S. and the long-term viability of this model in the face of the on-going financial crisis is unclear.” Ongelmana on näillä näkymin mm. se, että tavanomaisilla keinoilla ei saada rahoitettua tarvittavia infrastruktuuri-investointeja. Lisäksi on huomautettu, että teollisen aikakauden infrastruktuurin uudelleenrakentaminen ei auta maata vastaamaan pitkän aikavälin kehityshaasteeseen pysyä kilpailukykyisenä suhteessa nouseviin talouksiin, kuten Kiinaan ja Etelä-Koreaan (Williams 2011). Yhtenä lääkkeenä tähän Richard G.

Little (2010) on esittänyt, että julkisia eläkerahastoja sekä yksityisiä eläketilejä ja muuta yksityistä pääomaa yhdessä sosiaaliturvarahastojen kanssa tulisi käyttää kansallisen infrastruktuuripankin tai -rahaston perustamiseen, jonka tehtävänä olisi rahoittaa nimenomaan sitä osaa investointihankkeista, johon on liitettävissä käyttömaksuihin perustuvaa tai muuta kohtuullisen luotettavaa tulonmuodostusta.

Yksityisen rahoituksen mukanaoloa Yhdysvaltojen infrastruktuuri-investoinneissa on luonnehtinut epävarmuus ja poukkoilevuus. Krooniseksi muuttunut infra-alan investointitarpeiden ja käytettävissä olevien resurssien epäsuhta on joka tapauksessa näkynyt yksityisen sektorin vahvistuvana roolina alan investoinneissa, joskin kehitystä hillitsevät heikko taloudellinen tilanne, infra-alan erityisongelmat investointikohteena, varauksellinen suhtautuminen yksityissektorin mukanaoloon sekä monet sääntelyn ja hallinnan ongelmat. Yhdysvallat ei ole ollut tienraivaajan roolissa näissä kysymyksissä, vaan se on seurannut perässä monia menestyksellisiä ulkomaisia BOT (*Build-Operate-Transfer*) ja vastaavia malleja hyödyntäneitä tie-, silta- ja tunnelihankkeita. Yhdysvalloissa erityisesti Texas, Virginia ja Georgia ovat pyrkineet aktiivisesti hyödyntämään julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden mahdollisuuksia. Yksityisen sektorin mukanaoloon on kehitetty joitakin uusia malleja, kuten ei-voittoa tavoitteleva yhtiömuoto eli ns. ”63-20-yhtiö”, jota on käytetty julkisen ja yksityisen rahoittamissa infrastruktuurihankkeissa, kuten sairaaloiden, oikeustalojen ja koulujen rakentamisessa, sekä liikennehankkeissa, esimerkkeinä Virginian Pocahontas Parkway, Etelä-Carolinan Southern Connector ja Las Vegas Monorail (Nossaman 2001).

Siinä missä meillä Suomessa kaupunkeja on kehitetty erityisesti tilaaja-tuottajamallin suuntaan, Yhdysvalloissa on myös rohkeampia PPP-kokeiluja. Esimerkiksi Sandy Springsin (Georgia) palvelut toteutetaan valtaosaltaan PPP-mallin pohjalta. Useimpia palveluja hoitaa insinööri- ja operointifirma CH2M HILL. Kyseessä on ensimmäinen amerikkalaiskaupunki, joka on ulkoistanut palvelutuotantonsa mittavasti yksityiselle yhtiölle. Toinen yksityistetyn kaupungin ideaa heijastava ilmiö on sponsorointi ja lahjoitukset, joita on käytetty jonkin verran infra-alan rahoittamiseen. Erilaisten infrastruktuurikohteiden nimeämisoikeuksia on alettu myydä mm. Chicagossa, New Yorkissa ja Philadelphiassa. Nimeämiskohteina ovat olleet rakennukset, kadut, metro- ja linja-autoasemat ja vastaavat. Esimerkiksi New Yorkissa Atlantic Avenue-Pacific Street -metroasema Brooklynissa kantaa rahoitusyhtiö Barclaysin nimeä ja Philadelphiassa Pattison Avenuen terminaalista tuli viiden miljoonan dollarin korvausta vastaan Yhdysvaltojen suurimman teleoperaattorin nimeä kantava AT&T Station. Sponsorin myötä uuden nimen ovat saaneet myös esimerkiksi Kalifornian Cuyamaca Rancho State Park (Coca-Cola), Chicagon jalankulkusilta (BP) ja East River State Park New Yorkin Brooklynista (Nestle Juicy Juice). (Dugan 2010; Anttiroiko & Leponiemi 2011).

Vaikka yksityisrahoitusta on jatkuvasti lisätty ja liike-elämän intressejä myötäilevät ratkaisut ovat muutoinkin yleisiä Yhdysvalloissa, maan kehitykseen vaikuttavat myös monet yhteisöllisesti painottuneet trendit ja suunnitteluideologiat, kuten uusi urbanismi. Tosin ne saavat usein hiukan sulkeutuneen pikkukaupungin hahmon varsinkin vaurailta alueilla, jonka yksi muoto on Disney-yhtiön rakennuttama uusperinteinen asuinalue Celebration (Florida), joka avattiin 1990-luvun puolivälin tienoilla. Yhdysvalloissa on joka tapauksessa paljon alan suunnittelun ja kehittämisen asiantuntemusta ja edellytyksiä uutta luoviin kokeiluihin, mikä näkyy etsittäessä ratkaisuja esimerkiksi ka-

tujen turvallisuuteen (Twaddell 2009) ja puhtaanapitoon (Brinkmann & Tobin 2001), tiiviiseen rakentamiseen (Humstone 2009; McMahon 2009) tai yhteishankintoihin (Western City 2010). Kaupungit tekevät yhteishankintoja mm. U.S. Communities -hankinta-allianssin kautta. Kyseessä on johtava kansallinen julkishallinnon hankintojen toteuttaja, joka tarjoaa hankintaratkaisuja osavaltioille ja paikallishallinnolle, koulupiireille, yliopistoille ja järjestöille (Ks. <http://www.uscommunities.org/>).

Erityisesti ilmastonmuutos, energiahuolto, liikenne ja kohtuuhintainen asuminen ovat lisänneet kiinnostusta yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen ja tiiviiseen ja korkeaan rakentamiseen. Samalla on kuitenkin ehdoteltu ja myös kokeiltu monia erilaisia ratkaisuja, joissa tiivis rakentaminen mahdollistaisi riittävän valon, tilan tunnun ja yhteisöllisyyden. Yhdysvalloissa viedään läpi myös erilaisia yhteisöllisiä suunnitteluprosesseja ja osallistavia budjettiprosesseja (Amsler 2010). Yhteisöllistä oppimista ja avointa tiedonkulkua ja keskustelua edistetään mm. kansalaislähtöistä kaupunkisuunnittelua tukevilla sivustoilla (ks. Planning Commissioners Journal 2009).

Yhdysvalloissa liike-elämän intressien edistäminen on elimellinen osa yhdyskuntakehittämistä. Yksi tämän lähestymistavan ilmenemismuoto on ns. liiketoiminnan kehittämisaue (*Business Improvement District*, BID; joskus *Neighborhood Improvement District*, NID), joka sai alkunsa Torontossa ja Ontariossa Kanadassa 1960-luvulla ja ensimmäiset sovelluksensa Yhdysvalloissa mm. New Orleansissa seuraavalla vuosikymmenellä. Muutaman seuraavan vuosikymmenen kuluessa BID-hankkeiden määrä lisääntyi ja 1990-luvun puolivälissä ne olivat levinneet jo eri puolille maailmaa. Vuonna 2007 BID-alueita oli USA:ssa noin 750 ja Kanadassa ja Euroopassa yli 400. (Grossman 2010.) BID-alueet ovat kaupunginosahallintoa muistuttavia ehostusta kaipaavien pienten alueiden kumppanuusperiaatteella toimivia alueyhteisöjä, joita hallinnoidaan yhteisön jäsenten toimesta sopimusperusteisesti. Niillä on yhteisöllinen luonne, vaikka niiden toiminnasta vastaisikin yksityinen ei-voittoa tavoitteleva yhdistys tai yhteisö. Niiden perustamisella on pyritty vastaamaan kyseisen alueen kehittämisen erityistarpeisiin. (Grossman 2010.) Esim. Chestnut Hill'in NID-alue Philadelphiassa on hyvä esimerkki tästä aluekehitysmallista (Cole & Grossman 2010). Menestyksellisen liiketoiminnan kehittämisaueiden onnistumiselle on edellytyksensä, joten ne eivät sovellu kaikkien kaupunginosien ja alueiden kehittämiseen. Tällaisia edellytyksiä ovat: (a) menestyvien yritysten mukanaolo alueen kehittämissuunnitelmassa, (b) kehityshanketta tukeva kunnallishallinto, (c) henkilökunta ja taloudelliset resurssit hankkeen toteutuksessa ja (d) julkisen ja yksityisen sektorin tiivis yhteistyö (PUMA 2010).

Seuraavaksi kaupunki- ja infrastruktuurikehitystä tarkastellaan lyhyesti **Kalifornian** tapauksen valossa. Osavaltion infrastruktuurikehitys on tukenut alueen talouskasvua vuosikymmenet. Osavaltioilla on rikas historia infrastruktuurisektorin uusien teknologioiden ja innovaatioiden synnyttäjänä. Kalifornian infrastruktuurin rakentamisen kultakausi ajoittui 1950–60-luvuille, jolloin luotiin samalla pohjaa osavaltion talouskasvulle. Sittemmin tilanne on muuttunut melkoisesti. (California Economic Strategy Panel 2006; Hanak & Rueben 2006.) Kalifornia, niin kuin useimmat muutkin Yhdysvaltojen osavaltiot, kohtaa jatkuvasti infrastruktuurin rakentamiseen liittyviä haasteita, joita ovat viime vuosina vielä lisänneet talouden alamäki ja kiristynyt julkinen talous (esim. California Economic Strategy Panel 2006; Little 2008). Tämä on pakottanut poliitikkoja, viranhaltijoita ja asiantuntijoita ottamaan kantaa siihen, millä

tasolla julkiset palvelut ja niiden osana julkinen infrastruktuuri pidetään. Tilannetta ei paranna se, että äänestäjien hyväksymä joukkovelkakirjalainojen varaan rakentuva infrastruktuurin rahoitus on riittämätön investointitarpeisiin nähden. Kuitenkin tätä perusrahoitusta täydentävää rahoitusta on ollut vaikea saada, mitä selittävät mm. tiukat paikallista tulo-rahoitusta koskevat määräenemmistövaatimukset (2/3 määräenemmistö), käyttömaksuista saatavien tulojen aleneminen ja riittämätön kyky hyödyntää PPP-hankkeita. Näillä osa-alueilla Kalifornian tilanne näyttää olevan heikkenemässä. (Ks. Hanak 2009). Kalifornian asukkaat ovat jo pitkään tehneet selväksi, ettei verorasitusta haluta lisätä. Osavaltion perusrakennelainoinnista rahoitettiin tästä syystä enenevässä määrin kelluvilla joukkovelkakirjalainoilla. Schwarzeneggerin kuvernöörikaudella vuodesta 2003 lähtien linjana pysyi verorasituksen lisäämisen välttäminen ja sen rinnalla myös kustannussäästöt, joten rahoitusvaihtoehdot painottuivat yhä enemmän erimuotoiseen velkarahoitukseen, korvamerkittyihin tuloihin, käyttäjämaksuihin ja pyrkimykseen saada enemmän rahoitusta liittovaltion varoista. Tällaiset rahoitusvaihtoehdot kumpuavat niistä monista ”innovatiivisen rahoituksen” keinovalikoimista, joita on kehitelty pyrkimyksenä lisätä infrastruktuurialan pääoma- ja käyttötalouden kustannustehokkuutta. Erityisesti liikennesektorilla kiinnostus julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen, uusiin käyttäjämaksuun ja uusiin velkarahoitusinstrumentteihin on ollut suurta. (Hanak & Rueben 2006.)

Kalifornian ensimmäinen yksityinen tietullihanke käynnistyi vuonna 1990 – lupia annettiin tuolloin neljälle hankkeelle, mutta kymmenen vuoden kuluessa niistä toteutui vain yksi, ns. *SR 91 Express toll lanes*. Osavaltio oli aikanaan yksi edelläkävijöistä varsinkin tieliikennemaksujen tai tietullien saralla, mutta kehitys on ollut hidasta monella muulla infrastruktuurirahoituksen osa-alueella (Hanak & Rueben 2006). Tärkeät lainsäädännölliset uudistukset, kuten juuri em. tietullihankkeille pohjan luonut Assembly Bill No. 680, ja monet tie-, satama-, rautatie- ja lentokenttähankkeet ovat tehneet Kaliforniasta yhden merkittävimmistä PPP-hankkeiden kokeilijoista osavaltioiden joukossa. Monissa uudemmissa tietulli- ja kevytraidehankkeissa on pyritty kokeilemaan uusia toimintamalleja (esim. BART:in lentokenttälaajennus ja Los Angeles-Pasadena-linjan kevytraideliikenne sekä Alameda Corridor -rahtiliikennehanke). (Flanagan ym. 2000.) Toisaalta esimerkiksi yksityisen pääoman hyödyntämisessä ja käyttäjämaksujen käyttöönotossa Kalifornia ei ole ollut yhtä innovatiivinen kuin vaikkapa Texas, Arizona, Florida ja Etelä-Carolina (Hanak & Rueben 2006).

Osavaltion infra-alan haasteiden ympärillä on käyty vuosikymmeniä ja käydään edelleen jatkuvaa keskustelua akateemisilla ja poliittisilla areenoilla kuin myös yritys-elämän piirissä. Erityistä tarvetta on todettu olevan aivan strategisen tason visioinnista konkreettisiin innovatiivisten toimintatapojen hyödyntämistapoihin infra-alan eri osa-alueilla. (Ks. esim. Dowall 2009; Dowall & Ried 2009). Yhtä ratkaisua strategisen tason kehittämiseen nimenomaan kestävän kehityksen kannalta edustaa vuonna 2008 luotu California Strategic Growth Council (SGC), jonka tehtävänä on koordinoita osavaltion virastojen politiikkaa, ohjelmia ja investointeja kestävän kehityksen vision edistämiseksi Kaliforniassa. Kestävä kehitys on ymmärretty tässä yhteydessä pyrkimyksenä tasapainottaa ja parantaa taloudellista vaurautta, ympäristön terveellisyyttä ja elämänlaatua (ml. ilman ja veden laatu, luonnonvarojen ja maatalousmaan suojeleminen, kohtuuhintainen asuminen, infrastruktuurijärjestelmien parantaminen, julkinen

terveydenhuolto ja asuminen osana kestävien yhteisöjen suunnittelua). (Johnston 2010.) Myös ilmastonmuutos on erityisteenana nousemassa tärkeäksi poliittiseksi kysymykseksi (esim. Bedsworth & Hanak 2010).

Kaupungit ovat olleet innovatiivisia myös investointitoiminnan edistämisessä. Esimerkiksi Sunnyvalen kaupunki aloitti vuoden 2009 alussa Sunnyvale Works! –investointiohjelman, jossa mihin-on-varaa-mihin-ei –tyylinen investointien tarkastelu vaihdettiin kaupungin avaintahojen – kunnallistekniikka, rahoitustoimi, elinkeinotoimi, lakimies ja kaupunginjohtaja – yhdessä työstämään omaisuuden parantamista edistävään ohjelmaan. Ohjelmassa vahvistettiin yritysten tarjoushalukkuutta, nopeutettiin hankintaprosesseja ja kyettiin samalla alentamaan tarjousten hintatasoa. Sillä nopeutettiin noin 30 hankkeen toteutusta, joiden arvo oli lähes 100 miljoonaa dollaria ja joilla samalla luotiin satoja työpaikkoja alan yrityksiin. (Pilger 2010; Anttiroiko & Leponiemi 2011.) Kaupungit ovat olleet aktiivisia myös yksityisten investointien houkuttelussa. Esimerkiksi Fairfield, noin sadantuhannen asukkaan kaupunki San Franciscon ja Sacramenton välillä, onnistui vaikeina aikoina 2000-luvun lopulla houkuttelemaan merkittäviä määriä investointeja kaupunkiin. Menestystä selittävät mm. valmiina olevat hyvin sijoittuvat liiketilat, hyvä palvelu ja kaupungin johdon tuki. Alueen kehittämispanostukset yli kominkertaistuivat vuoden 2008 tasosta (35 miljoonasta) yli 100 miljoonaan vuonna 2009 ja teollinen rakentamisen arvo kasvoi 3 miljoonasta lähes 50 miljoonaan samana aikana ja kaupallinen rakentaminen 2,5 miljoonasta yli 17 miljoonaan. Kaupungin menestyksen ehkä tärkein tekijä on ollut proaktiivinen suunnittelu, jossa otetaan huomioon tulevat liike-elämän tarpeet. Näin on voitu vastata yritysten tarpeisiin ja verkostoitua laajasti liike-elämän edustajien kanssa. (Johnston & Ching 2010.)

Kaliforniassa on viety läpi lukuisia alueiden elvytys- tai uudistamisprojekteja (*re-development*), joita toteuttaa lähes 400 kehittämisorganisaatiota noin 750 alueella. Ne ovat työllistäneet vuosittain noin 300 000 ihmistä täysi- ja osa-aikaisesti yksityiselle sektorille, lisänneet tavaroiden ja palvelujen kysyntää, vahvistaneet rakennusteollisuutta ja lisänneet myös osavaltion ja paikallistason verotuloja. Nämä organisaatiot pyrkivät elvyttämään näivettyneitä ja kuihtuneita asuinalueita ja toiminnallisesti heikentyneitä keskustoja. Hankkeissa investoidaan mm. täydennysrakentamiseen (tyhjät tontit ja urbaanit kesannot), jalankulkuun perustuviin aluekokonaisuuksiin (TOD-alueet), hylättyjen teollisuusalueiden puhdistamiseen ja vihreään rakentamiseen pyrkimyksenä näin edistää osavaltiotason tavoitteita autoilun vähentämiseksi ja kestävä kehityksen edistämiseksi. Hankkeet tarjoavat työtä, edullisia asuntoja, puhtaampaa ympäristöä, mahdollisuuksia rikollisuuden vähentämiseen, parempaa infrastruktuuria ja vahvempaa yhteisöllisyyttä (Shirey 2011). Esimerkkinä tällaisesta uuskehityshankkeesta mainittakoon jo 1980-luvulla suunniteltu nykyisin noin 5000 asukkaan Contra Costa Centre Transit Village, joka on Pleasant Hill -aseman ympärille TOD-suunnitteluperiaatteella rakennettu yhdyskunta. Sen rakentamishankkeen ovat toteuttaneet Contra Costa County Redevelopment Agency (hallintopiirin uudelleenkehittämisorganisaatio), Kalifornian osavaltion perustama San Franciscon lahden alueen pikaliikennepiiri (Bay Area Rapid Transit, BART) ja yksityinen kehittäjäyhtiö. Sitä on pidetty toimivana esimerkkinä aluekehittämisen, kulkuyhteyksien ja kestävä kehityksen yhdistämisestä

(Ks. Shirey 2011; Contra Costa Centre at Pleasant Hill BART 2010. Ks. lähemmin kylän [www-sivut: http://centrepoinpoints.org/home.php](http://centrepoinpoints.org/home.php)).

Toinen Suomen kannalta kiinnostava esimerkki Pohjois-Amerikasta on USA:n pohjoinen naapuri **Kanada**. Kanada on kehittynyt hyvinvointiyhteiskunta, joka on monestakin syystä Suomen kannalta otollinen benchmarking-kohde. Kanada on kyennyt vahvistamaan erityisesti visiointia, ohjelmallista kehittämistä ja verkostopohjaisia toimintatapoja eri institutionaalisilla tasoilla yhdyskuntien ja infrastruktuurin kehittämisessä. Hyvä esimerkki strategisesta lähestymistavasta infrastruktuuriin osana laajempaa kehittämisagendaa on Kanadan ”Advantage Canada” (Department of Finance Canada 2006). Kyseessä on maan taloussuunnitelma, jossa myös infrastruktuurilla on tärkeä sija. Siihen liittyvä merkittävä avaus on Building Canada-kehittämisohjelma. Building Canada-rahasto perustettiin osana laajempaa 2007 Building Canada-suunnitelmaa alan hankkeiden rahoittamiseksi vuodesta 2007 vuoteen 2014. Rahaston kohteena ovat kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason tärkeimmät kehittämiseen liittyvät kysymykset ja se tukee sellaisia hankkeita, joiden tehtävänä on saada aikaan tuloksia kolmella kansallisesti tärkeällä tavoitealueella: vahvempi talous, puhtaampi ympäristö sekä vahvat ja vauraat yhteisöt. (Dowall 2008. Ks. myös Infrastructure Canada -portaali osoitteessa <http://www.infrastructure.gc.ca/index-eng.html>).

Monien muiden maiden tavoin Kanada on sitoutunut kumppanuusmallin vahvistamiseen infra-alan investoinneissa. Alan kansallinen tukioorganisaatio PPP Canada aloitti toimintansa vuonna 2009. Se luotiin liittovaltion itsenäiseksi asiantuntijayksiköksi tehtävänään edistää julkisen infrastruktuurin järjestämistä tuottamalla enemmän arvoa, parempaa ajoitusta ja vastuullisuutta julkisen ja yksityisen yhteistyön keinoin. PPP Canada luotiin PPP-hankkeiden edistämiseen eli tehtävänä on saada käynnistettyä enemmän PPP-hankkeita, havainnollistaa menestyksellisiä PPP-tapauksia, tarjota asiantuntemusta ja tuottaa entistä parempia PPP-käytäntöjä edistämällä parhaita käytäntöjä ja kapasiteetin rakentamista. Se on rahastonsa kautta tukenut lukuisia PPP-mallilla toteutettuja jätevesi-, liikenne-, tie- ja tietoliikennehankkeita. (Ks. lähemmin PPP Canadian verkkosivut osoitteessa <http://www.p3canada.ca/home.php>).

Kanadasta on syytä mainita myös Green Infrastructure Partnership -ohjelma, joka on vesiasioihin painottunut British Columbian aloite (ks. <http://www.waterbucket.ca/gi/>). Ohjelman puitteissa on kehitetty innovatiivisia ratkaisuja, jaettu kokemuksia ja pyritty tarjoamaan virikkeitä infra-alan innovatiiviseen ”kestävään” kehittämiseen.

Kanadassa noin miljoonan asukkaan Saskatchewanin preeriaprovinssissa Yhdysvaltojen rajan tuntumassa Enterprise Saskatchewan (yritystoiminnan edistämisorganisaatio), Reginan kaupunki (osavaltion toiseksi suurin kaupunki), Kanadan kansallinen tutkimusneuvosto ja Reginan yliopisto ovat perustaneet kumppanuusorganisaation, ”Communities of Tomorrow”, joka yhdessä muiden sidosryhmien kanssa fasilitoi innovatiivisten kunnallisten infrastruktuuriratkaisujen osaamiskeskittymän synnyttämistä ja toimintaa. Konseptin keskeinen lähtökohta on luoda yrittäjyyttä sellaisten tuotteiden ja palvelujen kehittelyn avulla, joita kunnat voivat käyttää infrastruktuurin ja teknisten palvelujen kehittämisessä ja tuottamisessa. Tässä mielessä lähtökohtana on tiivis yhteistyö yritysten kanssa.

Communities of Tomorrow (CT)
 Advancing Municipal Infrastructure Innovation
<http://communitiesoftomorrow.ca/>

“Countries worldwide are facing the complex and costly task of overhauling and replacing their public infrastructure—roads, bridges, sewer, water, and other essential systems. Everywhere governments are looking for new innovative solutions that will make infrastructure systems last longer, cost less to operate, and generate the most value in terms of allowing economies to grow. At the centre of this challenge are the communities that will drive growth by providing regional service hubs for people and businesses.

Communities of Tomorrow is positioning Saskatchewan as a global leader in this field of municipal infrastructure innovation, by creating Canada’s first infrastructure innovation hub. We are bringing together industry firms, municipalities, research organizations, and other stakeholders to find and develop new, smarter, infrastructure solutions.

There is no competitive barrier that can stop Saskatchewan from being the best in the world at making our infrastructure smarter and more innovative. The result will be strong urban centres driving growth in their regions, and readying themselves for a sustained period of prosperity. In addition, Saskatchewan will be home to an innovative infrastructure cluster of companies, in the same way it has become an ag bio-tech centre and an energy technology centre. Our companies will be tapping an estimated \$20 trillion world market for infrastructure products and services.

The mandate of Communities of Tomorrow is to facilitate the process of developing and implementing smart, innovative infrastructure solutions in Saskatchewan to prepare for our new era of sustained growth.

We are working directly with municipalities to understand their needs, and bringing them together with the companies and research organizations that can provide smart, innovative solutions through our Municipal Innovation Network.”

Kanadan kaupungit ovat tunnettuja innovatiivisuudestaan. Varsinkin Toronto ja Vancouver ovat pyrkinet hyödyntämään luovan kaupungin ideaa kehittämisessään, mikä on luonut luontevan yhteyden myös infrastruktuurikysymyksiin. Esimerkiksi Toronto aloitti luovan kaupungin ideaan pohjautuvan kehittämistyön 2000-luvun alussa. Toronto on pyrkinyt integroimaan suunnittelu-, rahoitus-, kulttuuri-, infrastruktuuri- ja elinkeinopolitiikkaa yhtenäisen kehittämissviitekehyksen ja integroitujen kehitystavoitteiden alle. Infrastruktuurilla on tässä kokonaisuudessa tärkeä rooli. Esimerkiksi Toronton keskustan ranta-alueet, metroyhteydet, Yorkin yliopiston saavutettavuus ja niihin liittyvät alueet muodostavat hyvän lähtökohdan luovan alueen ja klusterimuodostuksen kehittämisponnisteluille ja niiden rahoitukselle. Infrastruktuurin parantamisen rinnalla uudistetaan kaavoitusta ja kehitetään mm. jalankulkureittejä, jolloin saadaan luotua houkuttelevampia kaupunkialueita luovan kaupungin hengessä. Tämäntapaisilla toimilla on mahdollista saada myös tuottoa kaupungin tekemille infrastruktuuri-investoinneille. (AuthentiCity 2008.)

10.4.3 Aasia ja Tyynenmeren alue

Aasiaa voidaan luonnehtia nykykehityksen valossa taloudellisen kasvun ja kehityksen tärkeimmäksi maanosaksi, jolle on tunnusomaista taloudellisen kehityksen monitahtisuus, nopea kaupungistuminen, kulttuurinen kirjavuus, hidas demokratisoituskehitys sekä köyhyyteen, väestökasvuun ja kaupungistumiseen liittyvät ympäristöongelmat. Infrastruktuurikysymysten osalta Aasian kaupungistumiskehitys, talouskehitys ja ympäristöongelmat muodostavat keskeisen ongelmaa, haasteita ja mahdollisuuksia määrittävän kolmiyhteyden. Näkökulma infra-alan kysymyksiin muodostuu tässä mielessä hyvin erilaiseksi kuin esimerkiksi Suomessa. Paineita infrastruktuurin kehittämiseen on tuonut erityisesti Aasian talouksien avautuminen 1980-luvulta lähtien ja siihen liittyvä taloudellisen toimeliaisuuden lisääntyminen. Investointitarpeiden ja hallinnon resurssien välinen kuilu lisäsi nopeassa tahdissa tarpeen saada resursseja myös yksityiseltä sektorilta, mikä on luonut otollista maaperää erityisesti monikansallisten yhtiöiden rantautumisella Aasian infrastruktuurimarkkinoille (United Nations 1997).

Kiinnostavia maita ovat infrastruktuurin kannalta kaikkein kehittyneimmät maat. Tähän ryhmään kuuluvat väkirikkaista maista Japani ja Etelä-Korea ja pienemmistä, väkiluvultaan Suomen kokoisista mutta asutustiheydeltään maailman tiheimmin asutuista kaupungeista tai kaupunkivaltioista puolestaan Singapore ja Hong Kongin erityishallintoalue.

Japani on 1900-luvun jälkipuoliskolla noussut talousihme, jonka kehitystä avitti sikäläisen kulttuurin yhdistyminen modernin teknologian hyödyntämiseen, Yhdysvaltojen suoraan tukeen ja samaan aikaan tapahtuneeseen maailmankaupan vapautumiseen. 1950-luvulta aina 1980-luvulle jatkunutta kasvun kautta seurasi jo pari vuosikymmentä kestänyt pysähtyneisyyden kausi, joka näkyy tietysti maan taloudessa ja yleisessä ilmapiirissä. Viimeisimpiä suuria uutisia Japanista on ollut Fukushimaa suuronnettomuus, jolla tulee olemaan pitkäkestoinen kielteinen vaikutus maan talouteen. Japani on tunnettu suurista infrastruktuuri-investoinneistaan ja mittavista ”yleisistä töistä”, joilla on rakennettu teitä, siltoja ja julkisia rakennuksia. Paikallis- ja aluehallinto on ulkoistanut osan palveluistaan jo vuosikymmeniä (prefektuureissa ja kunnissa ulkoistettuihin palveluihin kuuluvat monet yleishallinnolliset tukipalvelut ja erilaisten laitosten operointipalvelut). Yksityisrahoitusmalli otettiin käyttöön 1990-luvun lopulla sekä kansallisella että paikallisella tasolla esikuvana brittiläinen PFI-malli ja markkinatestaus (*market testing*), joiden toteutusmuodot ovat tosin edelleen varsin primitiivisiä ja lisäarvo epäselvää. PFI-hankkeiden määrä on lisääntynyt viime vuosina joka tapauksessa noin 40–50 hankkeella vuosittain ja hankkeiden kokonaismäärä oli vuonna 2009 jo yli 350, joista 3/4 on kuntien toteuttamia. Yksityisrahoitusmallia edistää kansallisesti PFI:n edistämistoimisto (PFI Promotion Office). Viimeisimpiä uudistuksia tällä saralla on ollut designated manager -järjestelmän käyttöönotto, joka on avannut yksityisille yrityksille mahdollisuuden osallistua infrastruktuuripalvelujen tuottamisen tarjouskilpailuihin. (Koyama 2007.)

Vaikka uuden julkisjohtamisen opit löysivät tiensä Japanin hallituksen uudistus-
agendalle jo 1990-luvulla, kehitys on ollut kauttaaltaan varsin hidasta. Yksi merkittäviin saavutuksiin Japanissa kuuluu osin julkisesti ja osin yksityisesti omistetun rautatieverkon rakentaminen ja operointi. Muutoin Japanissa on jopa sääntelyllä rajoitettu yksityisten

osallistumista tie- ym. hankkeisiin, jolloin tärkeimmiksi yksityisrahoituksen kohteiksi ovat muodostuneet rakennukset, kuten yliopistorakennukset, sairaalat ja kaupungintalot. Monet näistäkin projekteista ovat epäonnistuneet ainakin sikäli, että kustannukset ovat olleet korkeat ja hankkeissa on ilmennyt kompetenssipuutteita. Yhden muutoksen paikallistasolla infrastruktuurisektorille toi vuoden 2003 Kuntalain uudistus, joka salli uusia julkisten laitosten organisointimuotoja. Kyseessä on eräänlainen delegoitu hallinto- tai johtamisjärjestelmä (jap. *Shitei-kanrisha-seido*; engl. *Designated Manager System* tai *Designated Management System*), joka koskee mitä erilaisimpia rakenteita ja laitoksia joita kunnat ovat perustaneet edistääkseen asukkaiden hyvinvointia: tiet, kadut, puistot, koulut, kirjastot, museot, oppilaitokset, vesilaitokset, sairaalat, kulttuurikeskukset, kaupungintalot, julkinen liikenne ja urheiluhallit. Mallia sovellettiin esimerkiksi Tokiossa, jossa Toshiman kaupunkipiiri pyrki ratkaisemaan hylättyjen pyörien ongelmaa parantamalla pyöräparkkien toimintaa. Sugamon aseman alueen kolme kunnallista pyöräparkkipistettä ulkoistettiin *designated manager*-periaatteella. Tarjouskilpailun voitti Nippon Computer Dynamics (NCD) kokonaisvaltaisella suunnitelmalla aseman alueen polkupyöraongelmaan. Toiminnan menestyksellisyyteen on vaikuttanut erityisesti se, että yksityinen yritys pyrkii jatkuvasti parantamaan palveluaan. NCD on kehittänyt erityisen tietojärjestelmää hyödyntävän polkupyörien paikoitusjärjestelmän, EcoStation21, mikä on edesauttanut pyöräparkkitoiminnan uudistumista (ks. EcoStation21 n/a).

Monet kiinnostavimmat Japanin infra-alan hankkeet ovat paikallistason yksityisiä tai kumppanuushankkeita. Esimerkiksi Tokion ydinalueella on toteutettu *cities within city*-rakentamista, jossa omintakeisille kaupunginosille on rakennettu pääosin yksityisen pääoman turvin pienoiskaupunkeja, kuten 1990-puolivälissä avattu virkistys-, ostos- ja liikekeskus Yebisu Garden Place ja Odaiba Tokion lahden alueella sekä 2000-luvun alkuvuosina rakennetut Roppongi Hillsin kaupallinen keskus ja Shiodome Shiositen liiketoiminta- ja ostosalue. Tokion läheltä myös Yokohaman kaupungin Minato Mirai 21 –hankekokonaisuus on maininnan arvoinen luovan kaupungin ideaa toteuttava suurhanke, jonka kehittäminen aloitettiin 1980-luvun alussa. Alueeseen kuuluu toimistoja, asuinrakennuksia, hotelleja, ostoskeskuksia, ravintoloita, kongressikeskus ja yleisiä alueita. Alueen symboli on Yokohama Landmark Tower, joka on Japanin korkein rakennus. Japanin historiallinen kauppakaupunki on Osaka, jonka kehitystä ovat 1990-luvun alusta lähtien varjostaneet epäonnistuneet megaprojektit (Anttiroiko 2009). Yksi Osakan tunnusomainen piirre on maanalaiset ostoskäytävät ja niiden yhdistyminen suuriin ostoskeskuksiin ja tavarataloihin. Kitan alueella sijaitseva Tenjinbashi-Sujin ostoskatu on Japanin pisin katettu ostoskatu. Minamin alueella Namban aseman ympärillä on vastaavasti useita kauppakeskittyymiä, maanalaisia ostoskäytäviä ja merkittäviä ostoskatuja (Namba CITY, Namba Walk ja Nan-nan Town sekä Namba Parks). Pitkien maanalaisen ostoskatujen syntyyn on vaikuttanut ratkaisevasti Osakan hyvin toimiva ja tiheä metroverkko.

Kaupallisten hankkeiden rinnalla Japanissa on pyritty kokeilemaan ja kehittämään myös kestävän ja yhteisöllisen kaupunkikehityksen ratkaisuja. Yksi tunnettu tapaus on 2000 asukkaan Kamikatsun kylä Shikokun saarella, joka käynnisti 2000-luvun alkupuolella kampanjan, jonka tarkoituksena on tehdä kaatopaikka tai roskien polttaminen kokonaan tarpeettomaksi yksinkertaisesti kierrättämällä tai käyttämällä

uudestaan kaikki talousjätteet. Toinen esimerkki on japanilaisyriyten 50 km Tokiosta länteen sijaitsevalle Panasonicin entiselle tehdasalueelle suunnittelema Fujisawa Sustainable Smart Town, josta on kaavailtu energiatehokasta elämänmuotoa edistävää noin tuhannen kotitalouden malliyhdyskuntaa. Toinen osa-alue josta löytyy japanilaisia esimerkkejä on kansalaisyhteiskunnan mukaantulo infrastruktuurin ylläpitoon. Yksi esimerkki Naganosta on tieosuuden adoptointimalli (*Adopt a Road system*), jonka ideana on saada asuinalueen asukkaat mukaan parantamaan ympäristöään mm. osallistumalla teidenvarsien ja vastaavien alueiden kunnossapitoon, siivoukseen, kasvillisuuden karsimiseen, istutuksiin ja lumitöihin. Näin saadaan tiivistettyä asuinalueiden yhteisöllisyyttä, pidettyä ympäristö viihtyisänä ja säästettyä myös ylläpitokustannuksissa.

Etelä-Korea on yksi Aasian ”neljästä tiikeristä”, jonka kasvu on ollut poikkeuksellisen nopeaa viime vuosikymmeninä. Maan infrastruktuurikysymykset ovat suurelta osalta nousseet esiin kasvu- ja vientiorientoituneen kehittämisspolitiikan viitekehyksessä. Korea on pääkaupunkikeskeinen maa, joten kehitysponnistelujen kärki on suunnattu Seouliin ja sen ympäristöön. Kärkihankkeisiin kuuluvat mm. sellaiset suurhankkeet kuin Digital Media City ja Songdo New City (ks. esim. Jo & Park 2003). Maan nopea teollistuminen 1960-luvulta lähtien on luonut sekä tarvetta että uusia mahdollisuuksia infrastruktuurin kehittämiseen. Kehittyvien talouksien joukossa Korean infrastruktuuri on varsin edistyskellistä, kokonaisuutena tarkasteltuna muiden ”Aasian tiikereiden” eli Singaporen, Hong Kongin ja Taiwanin tasoa. (Ro 2002). Korea on tehnyt suuria investointeja edistääkseen kilpailukykyään, mutta hallitus on toisaalta pyrkinyt lisäämään yksityisen sektorin osallistumista infrastruktuurihankkeisiin johtuen mm. julkisen sektorin rajallisista resursseista (Kim 2010). Samasta syystä se on pyrkinyt myös vähentämään uusinvestointien tarvetta parantamalla olemassa olevan infrastruktuurin käyttöä mm. tehostamalla logistisia järjestelmiä ja moottoriteliikenteen tietojärjestelmiä (Ro 2002).

Yksityisen sektorin mukaantulo yhdyskuntakehittämiseen ja infrastruktuurihankkeisiin on lisääntynyt 1990-luvun alusta lähtien, jolloin Korean hallitus alkoi uudistaa koko infrastruktuurisektoria (Ro 2002). Korean ensimmäinen PPP-hanke näki päivänvalonsa 1994. Painopiste on ollut PPI-hankkeissa (Private Participation in Infrastructure) ja niiden esikuvana on ollut lähinnä brittien PFI-malli. Esimerkiksi liikenteen alalla Etelä-Korea on yksi PPP-hankkeiden suurimpia toteuttajia Iso-Britannian ja Australian rinnalla. (Kim 2010.) Yksi tämän toiminnan kiinnostava sovellus on älykkäät liikennejärjestelmät (Intelligent Transport System, ITS), jossa Korean vahvuuksia ovat mm. reaaliaikainen liikennevirtainformaatio, kehittyneet julkisen liikenteen tietojärjestelmät ja sähköiset maksu- ja tietullijärjestelmät. (Ezell 2010.)

Infrastruktuurin kehittämisellä on Koreassa myös vahva teknologinen viitekehys. Maassa on pyritty aktiivisesti rakentamaan ja toteuttamaan ubiikin yhteiskunnan visiota. Sen puitteissa on panostettu myös ubiikin infrastruktuurin kehittämiseen, käynnistetty pilottihankkeita ja tuettu alan tutkimuksen vahvistumista (Lee ym. 2008; Lee ym. 2010).

Etelä-Korea on myös hyvä esimerkki luonnonolojen vaikutuksesta infrastruktuuri-innovaatioihin. Sen sademäärät ovat tavanomaista Euroopan maata huomattavasti suurempia ja keskittyvät myös lyhyemmille sadejaksoille, mikä lisää sekä sadevesien käyttöpotentiaalia että olosuhteisiin liittyviä monia ongelmia tulvista kuivuuteen.

Kiinnostava tapaus innovaatioiden diffuusion näkökulmasta on professori Mooyoung Hanin johdolla tehty tutkimus Seoulin kansallisen yliopiston Sadevesitutkimuskeskuksessa, joka on vaikuttanut käänteentekevästi sadevesien hyödyntämiseen Koreassa sekä alan sääntelyn että Star City mallin myötä (Star City on pilvenpiirtäjäkompleksi Han-joen koillisosassa Seoulissa, johon on suunniteltu monitoimintoinen sadevesien hallintajärjestelmä). Monet Korean kaupungit ovat jo antaneet säädöksiä sadevesien talteenotto- ja käsittelyjärjestelmien asentamisesta uusiin rakennuksiin. Mukana on sellaisia suuria kaupunkeja kuin Seoul, Incheon, Daejeon, Kwangju, Busan ja Daegu. Kun vuonna 2004 näitä ”sateen kaupunkeja” (*rain cities*), kuten Han niitä nimittää, oli vain kolme, niiden määrä yli kymmenkertastui vuosikymmenen lopulle tultaessa, jolloin jo yli 60 %:a Korean väestöstä eli alueilla jotka ovat sadevesiä koskevan uuden paikallisen sääntelyn piirissä. Koreasta on tulossa yksi sadevesien talteenoton mallimaa. Kyseessä on mainio esimerkki yliopistossa tehdystä inkrementaalisesta innovaatiosta, jolla on pitkä historiallinen tausta ja jonka on ajateltu olevan myös jo aikansa elänyt, mutta joka maailman vesiongelman, uuden ekologisen ajattelun ja Korean erityisolosuhteiden vuoksi sai tuulta purjeisiinsa 2000-luvulla. (Han 2007.) Seoulin erityisongelma on lisäksi ollut asukkaiden epäluulo veden laatua kohtaan, minkä vuoksi Seoulin metropolihallinnon vesilaitos on käynnistänyt projektin, jossa sinänsä puhdasta vettä tehdään paremman makuiseksi, millä pyritään pullotetun veden kulutuksen ja turhan kotitalouksien veden puhdistuksen vähentämiseen. Star City-konsepti sai IWA Itä-Aasian Alueprojektin soveltavan tutkimuksen innovaatiopalkinnon pääpalkinnon vuonna 2010 ja Seoulin vesilaitoksen ’puhtaasta vedestä maistuvaan veteen’ –hanke sai niin ikään kunniamaininnan Operations/Management-sarjassa. (The 2010 IWA East Asia Regional Project Innovation Awards n/a).

Yksi Itä-Aasian tärkeimpiä taloudellisia keskittymiä on talousjärjestelmältään liberaali **Hong Kong**, joka on Kiinan yhteyteen kuuluva erityishallintoalue. Sillä on pitkä historia yksityisten organisaatioiden osallistumisessa julkisten palvelujen tuotantoon. Tämä näkyy myös infrastruktuurisektorilla. Hong Kongin vahvuuksiin kuuluu kattava liikenneverkko ja mahdollisuus tukeutua pääosin joukkoliikenteeseen, jossa on käytössä radiotaajuiseen etätunnistukseen (RFID) perustuva maksujärjestelmä. Hong Kong on kuitenkin kulkenut pitkän tien saavuttaakseen nykytilan. Tässä suhteessa uutta vaihetta ilmensi Hong Kongin joukkoliikennejärjestelmän rakentamista varten vuonna 1975 perustettu julkisomisteinen MRT-yhtiö (Mass Transit Railway Corporation), joka vastaa Hong Kongin erityishallintoalueen metrojärjestelmästä ja toimii myös keskeisenä kiinteistökehittäjänä ja maanomistajana. Se on myös investoinut rautatieliikenteeseen eri puolille maailmaa, ja on saanut hoidettavakseen metrojärjestelmiä Lontoossa, Tukholmassa, Beijingissä, Shenzhenissä ja Melbournessa. Yhtiöstä tuli vuonna 2000 ensimmäinen yksityistetty rautatie- ja metroyhtiö, joka samalla aloitti Hong Kongin hallinnon suunnitelmat vähentää julkisen hallinnon roolia infra-alan yhtiöissä ja laitoissa. Yksityistämisessä noin neljännes osakeomistuksesta on siirtynyt yksityiselle sektorille. Muutosprosessissa yhtiö menetti joitakin julkisen sektorin etuja (erityisesti maan kehittämisoikeuksia), mutta yhtiön kannattavuus parani seuraavina vuosina, tehden yhtiöstä yhden harvoista voitollisista joukkoliikennejärjestelmistä maailmassa. Yhtiö laajeni vuonna 2007 kun siihen liitettiin Manner-Kiinan ja Hong Kongin välillä liikennöivä Kowloon-Canton Railway (ks. Scott 2010). Muillakin sektoreilla yksityi-

set organisaatiot ovat saaneet hoitaakseen julkisia tehtäviä Hong Kongissa. Yksityiset linja-autoyhtiöt, tunneliyhtiöt ja tietyt yleishyödylliset palvelut ovat kuitenkin joiltain osin – erityisesti sääntelyn ja lupien muodossa – edelleen hallinnon kontrolloitavissa (toimiluvan perusteella toimivat linja-autoyhtiöt, BOT-mallilla rakennetut tunnelit ja lukuisat julkisomisteiset tunnelit, joiden hoito on annettu yksityisille yhtiöille). (ks. Scott 2010).

Infrastruktuurikysymysten kannalta yksi kaikkein kiinnostavimpia Kaakkois-Aasian maita on väkimäärältään Suomen kokoinen mutta maantieteellisesti pieni **Singaporen kaupunkivaltio**, jonka kehityshankkeissa näkyvät sellaiset piirteet kuin kasvu- ja yritysorientaatio, tehokkuus ja kestävä kehitys. Erityinen ongelmakysymys maassa on ollut liikenne, jonka kontrollointiin on kehitetty monia ratkaisuja yksityis-autojen omistuksen rajoittamisesta ruuhka-ajan hinnoitteluun ja sähköiseen liikenteen hallintajärjestelmään. Tämän alan strategisesta kehittämisestä vastaa sikäläisen liikenneministeriön alainen LTA (Land Transport Authority), joka on pyrkinyt jo vuosikymmeniä päättäväisesti hillitsemään keskustan ruuhkautumista ja turvaamaan koko liikennejärjestelmän toimivuuden. LTA:n vuonna 2008 julkaisema Land Transport Masterplan ilmentää hyvin viraston pyrkimyksiä. Koko suunnitelman ytimen muodostaa raideliikenteen kehittäminen, joka on monella tavalla järkevin tapa kehittää helposti ruuhkautuvan keskustan liikennettä. Todettakoon vielä, että Singaporen vuonna 1990 käyttöönottama autojen käyttöoikeusjärjestelmä (*Certificate of Entitlement*, COE) tähtää yksityisauton omistamisen rajoittamiseen ja siten liikenneruuhkien vähentämiseen. Se edellyttää, että maan asukkaat maksavat ikään kuin markkinahinnan oikeudesta auton ostoon. Kun näitä oikeuksia on rajallinen määrä, niitä saavat ne, jotka ovat valmiita maksamaan eniten ko. luvasta. Mm. Shanghai on ottanut käyttöön hiukan samantapaisen järjestelmän.

Edellä mainittua yksityisauton omistamista sääntelevää järjestelmää täydentää laajaa mainetta saanut, vuonna 1998 käyttöönotettu Singaporen sähköinen tietullijärjestelmä (Electronic Road Pricing, ERP), joka oli nimenomaan ruuhkamaksujärjestelmänä lajinsa ensimmäinen maailmassa (tie-, silta- ym. maksuja on toki peritty aiemminkin investointikustannusten kattamista silmällä pitäen). Sillä korvattiin niin ikään maailman ensimmäinen ruuhkamaksujärjestelmä eli vuonna 1975 toteutettu Singaporen aluelisenssijärjestelmä (Singapore Area Licensing Scheme, ALS), jonka mukaan jokainen keskustaan ajava joutui maksamaan lisämaksun. ERP:n avulla peritään maksuja liikekeskustaan vievillä teillä ja erällä muilla raskaasti liikennöidyillä pääteillä, pyrkimyksenä lisätä teiden käyttöä ruuhkahuippujen ulkopuolella. Järjestelmä on tutkimusten mukaan vähentänyt ruuhkia ja samalla lisännyt ajonopeutta. Samantyyppinen ruuhkamaksujärjestelmä on käytössä mm. Lontoossa, Torontossa ja Tukholmassa.

Toinen Singaporelle tärkeä kehittämisen osa-alue on ollut vesi, joka kuuluu tärkeisiin kansallisiin kysymyksiin. Singapore on tunnettu innovatiivisista ratkaisuistaan vesihuollossa, mikä on taannut hyvälaatuisen veden saannin kohtuullisin kustannuksin. Kunnallistekniikkavirasto (Public Utilities Board) on soveltanut ns. integroidun vesihuollon periaatetta, jota ilmentävät jäteveden uusiokäyttö, erilliset sadeveden kokoamisalueet, suistoalueiden käyttö makean veden reservinä, meriveden hyödyntäminen desalinaation eli suolanpoiston avulla ja lisäksi tuontivesi, joka tulee

Malesiasta. Kunallistekniikkavirasto sai 2007 mm. Tukholman teollisuuden vesipalkinnon holistisesta lähestymistavastaan vesivarantojen hallintaan.

Singapore on tunnettu myös poikkeuksellisesta asuntopolitiikastaan. Asuntokehitysvirasto (Housing and Development Board, HDB) on vaikutusvaltainen viranomaisorganisaatio, jonka saavutuksiin kuuluu slummien korvaaminen valtion rakentamalla kohtuuhintaisilla, viihtyisillä ja tehokkaasti rakennetuilla asuinalueilla. Tämä merkitsi satojen tuhansien ihmisten asuinolojen dramaattista ja nopeaa parantumista. Koko kehitys lähti käyntiin 1960-luvulla ja nykyisin yli 80 %:a väestöstä asuu ns. HDB-asunnoissa (näistä ylivoimaisesti suurin osa on asukkaiden omistukseen siirtyneitä asuntoja). Järjestelmään liittyy samalla monia sosiaalisia ja institutionaalisia innovaatioita. Esimerkiksi 1960-luvun lopulla pakollisia eläkesäästörahastoja voitiin käyttää oman asunnon ostoon. Vuonna 1980 otettiin käyttöön asunnonsaantioikeuksien määrittelyssä kiintiöjärjestelmä, jolla pyrittiin estämään etnisten korttelien ja kaupunginosien syntyä ja näin edistämään monikulttuurisuutta. HDB:n rakentamien alueiden mallina on toiminut sen ensimmäinen suunniteltu alue, Toa Payoh, jossa sijaitsee HDB:n pääkonttori ja joka toimii edelleen monien uusien ideoiden testausalueena. Se toimii itseriittoisena TOD-tyyppisenä alueena, jonka liikenteen solmukohta on Toa Payoh MRT Station. Sinne on rakennettu ensimmäiset 40-kerroksiset HDB-talot ja sijoitettu erityisesti vanhuksille suunniteltuja studio-asuntoja. Alueella on myös kokeiltu DBSS-rakentamismallia. Lisäksi alueen viihtyisyyttä on lisätty mm. lajissaan ensimmäisellä aistipuistolla (Sensory Garden).

Toinen innovatiivinen kohde on Treelodge@Punggol, joka on HDB:n ensimmäinen ekologinen yhdyskuntakehityshanke. Viime vuosikymmeninä tärkeitä kehittämisskohteita ovat olleet vanhojen asuntojen ja kerrostalojen parantaminen, houkuttelevien asuntotyyppien rakentaminen, yhteisöllisyyden vahvistaminen ja kestävä kehitys. Yksi tähän kehityskaareen liittyvä innovaatio on 2000-luvun puolivälissä esitelty DBSS (*Design, Build and Sell Scheme*), joka sallii yksityisten rakennusliikkeiden osallistumisen julkiseen asuntotuotantoon, millä pyritään laajentamaan asunnontarvitsijoiden valintamahdollisuuksia ja lisäämään innovaatioita kerrostalojen suunnittelussa ja rakentamisessa. Samalla tietysti pidetään huolta siitä, että näiden projektien puitteissa toteutetut rakennushankkeet palvelevat julkista asuntopolitiikkaa mm. pitämällä yhteisomisteiset alueet kaikille avoimina. Rakennusliikkeillä on vapaus suunnitella kohteet haluamallaan tavalla ja periä niistä myös markkinahinta, mutta kun rakennus on valmis, HDB vastaa tietyistä DBSS-asuntojen hallinnollisista tehtävistä ja paikallisvaltuuston tehtävänä säilyy yleisten alueiden ja pysäköintialueiden hallinnointi, kuten muillakin julkisen asuntotuotannon alueilla. Toinen kehityssuunta on kestävä kehitys edistävien innovaatioiden synnyttäminen, joihin kuuluvat mm. asuinalueiden ja talojen ”vihertäminen” (mm. Prefabricated Extensive Green eli PEG-viherkattojärjestelmä), sadevesien talteenotto, kierrätyksen edistäminen ja energian säästäminen. HDB:n asuntopolitiikan tulevaisuus painottaa suunnitelmien mukaan vihreitä ja ekologisia ratkaisuja, asuinalueiden yhteyksien parantamista (*hyperconnectivity*) ja yhteisöjen koheesion vahvistamista.

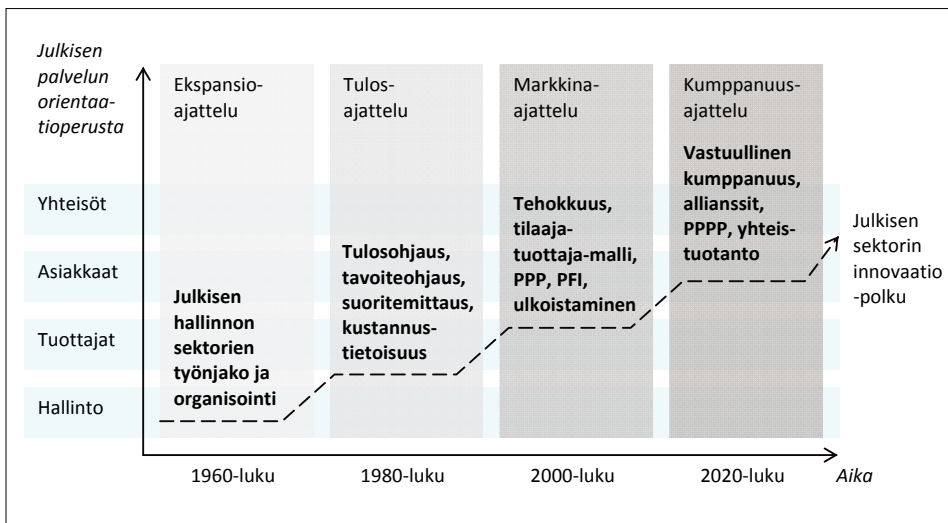
10.5 Johtopäätöksiä

Julkinen infrastruktuuri on varsin poikkeuksellinen julkisen sektorin tehtäväalueena, koska varsinkin sen julkishyödykeominaisuudet tekevät sekä sitä koskevat päätökset että palvelujen kulutuksen hyvin erilaisiksi verrattuna muihin julkisen palvelun toimialoihin (Perry 1995). Tämä sama piirre näkyy myös alan innovaatiotoiminnassa, joka on varsin näkymätöntä, hidastilanteista ja toteutuu usein pitkänä siirtymänä osana teknis-taloudellista ja institutionaalista kehityskaarta. Yksityisen sektorin osallistuminen julkisesti rahoitettuihin suunnittelu- ja rakennushankkeisiin on pitkään ollut yleismaailmallisesti yleistä, mutta 1980-luvulta lähtien nimenomaan tämä ulottuvuus on vahvistunut merkittävästi, tuoden erilaiset kumppanuus- ja ulkoistamismallit teknisen sektorin innovaatiokeskustelun keskiöön (ks. esim. rakennusalan innovaatiotoiminnan uudistumisesta Jones & Saad 2003).

Tässä luvussa käsitellyt innovatiiviset ratkaisut antavat yleiskuvaa kaupunkikehittämisen ja infrastruktuurialan innovaatioiden erityispiirteistä. Ensiksikin alan innovaatiot ovat hyvin kontekstispesifisiä. Näyttää siltä, että kun kansalliset haasteet vaihtelevat huomattavasti luonnonolojen, geopoliittisen aseman, väestömäärän ja -tiheyden, taloustilanteen, markkinoiden sekä hallintakulttuurin suhteen, myös innovaatiot kohdistuvat eri maissa hyvin erilaisiin kysymyksiin. Nykyoloissa Euroopan ehkä innovatiivisin julkisen sektorin uudistaja, Iso-Britannia, on sidoksissa omiin kulttuurisiin lähtökohhtiinsa, eikä sen poukkoilevaa yhteiskuntapolitiikkaa ole välttämättä kiinnostusta soveltaa ainakaan sellaisenaan. Yhdysvalloissa puolestaan haasteena ovat infrastruktuurin rappeutuminen ja alan rahoitusongelmat ja vahvuutena toisaalta uusia ratkaisuja kehittäneet innovatiiviset yhteisöt. Aasiassa kasvu- ja kehitysohjelmat ja myös valtiokeskeisyys on vahvempaa kuin esimerkiksi Suomessa ja siellä on kehitelty ennen kaikkea rohkeita teknologiseen kehitykseen perustuvia visioita ja niistä ammentavia suurhankkeita, jotka säteilevät myös paikalliseen infrastruktuuripolitiikkaan. Benchmarking on hyvä tapa hahmottaa tällaisia eri ongelmiin räätälöityjä ratkaisuvaihtoehtoja ja pohtia niiden soveltuvuutta Suomen kaupunkien infrastruktuurin suunnitteluun, rakentamiseen ja operointiin, joskin samalla on syytä muistaa, että monet kiinnostavat ratkaisut on kehitetty siinä määrin erilaisiin yhteyksiin, että niiden todellisen arvon realisoitumista ehdollistaa kontekstisiirtymän mielekkäisyys.

Yksityisen sektorin vahva mukaantulo investointien rahoitukseen, yhteiskunnallisen yrittäjyyden ja kolmannen sektorin osallistuminen infrastruktuurin kehittämiseen ja operointiin ja myös yhteistuotannon vahvistuminen tulevat saamaan kiinnostavia muotoja eri maanosissa. Kumppanuusajattelu on oman aikamme tärkeimpiä kantavia ja virallisten kehittäjätahojen edistämiä periaatteita, vaikka käytännön tasolla PPP-hankkeisiin eri muunnoksineen suhtaudutaan toisaalta usein hyvinkin varauksellisesti. Tässä mielessä on mahdollista, että samassa hengessä kuin Iso-Britanniassa PFI-malleja ollaan kehittämässä yhteisöllisempään suuntaan, myös yleisemmin eri puolilla maailmaa vahvistuu pyrkimys tuoda kumppanuusmalliin elementtejä, jotka mahdollistavat kestävä kehityksen, julkisen intressin ja yhteisöjen näkökulmien vahvemman liittämisen hankkeisiin. Yleisesti vaikuttaa siltä, että innovaatiotoiminnan suuntaa määrittää kunkin maan ”ekologinen lokero”, joka vallitsevien olosuhteiden, teknologisen kehitystason ja sosiaalisten normien, odotusten ja pyrkimysten leikkauksessa

luo ”innovaatiotrajektorin” (innovaatiopolun), jonka puitteissa innovaatiotoimintaa suunnataan ja resursoidaan. Asiaa havainnollistaa julkisen sektorin osalta kuva 10.1. Jos kuntien panostukset innovaatiotoimintaan pysyvät niukkoina, ne pystyvät tuottamaan pääasiassa vain marginaalisia muutoksia. Vielä vähäisempinä pysyvät tietysti mahdollisuudet radikaaleihin innovaatioihin, jotka mahdollistaisivat siirtymisen ”ylemmälle” kehityspolun tasolle.



Kuva 10.1. Hallinto-, markkina- ja yhteisöorientaatio julkisessa palvelussa (Anttiroiko 2010b).

Millaisen haasteen kansainvälinen *benchmarking* ja yleensäkin ulkomaisten kokemusten läpikäyminen sitten tuo Suomen kuntien innovatiiviselle yhdyskuntakehittämiselle? Mitä me voimme oppia infra-alan toimintaperiaatteiden uudistamista ja toiminnan tehostamista ajatellen? Yksi viesti on se, että tietynasteista näköalattomuutta, innovaatioköyhyyttä ja kaavoihin kangistumista tulisi pyrkiä torjumaan vilkastuttamalla alan tulevaisuudennäkymiä ja vaihtoehtoisia kehityskulkuja maalailevaa keskustelua ja tekemällä rohkeita, kokonaan uuteen kehityspolkuun johtavia avauksia. Kansainväliset esimerkit antavat viitteitä siitä, että kehittämisessä voitaisiin nostaa esiin rohkeampia visioita ja käynnistää ennakkoluulottomasti uutta luovia kokeiluja, mistä hyvä esimerkki on Etelä-Korean ubiikin yhteiskunnan visio. Yhdyskunta- ja infrastruktuurikehittämisestä uudistavalle ajattelulle ja kokeiluille tulisi antaa kuntien hallinnossa enemmän tilaa ja resursseja, jotta alan toimintaa voitaisiin edistää sekä vähittäisillä että radikaaleilla innovaatioilla. Esimerkiksi yhdyskunta- ja liikennesuunnittelussa olisi mahdollista tukeutua enemmän uusiin virtauksiin, huomioida enemmän käyttäjälähtöisiä ja yhteistuotantoon perustuvia ratkaisuja, lisätä dynaamisuutta vahvistamalla insentiiveihin pohjautuvaa yhdyskuntakehityksen ohjaamista (erotuksena edustuksellisen järjestelmän puitteissa tehdyistä päätöksistä) ja hyödyntää yhdyskuntarakenteen tiivistämisessä ennakkoluulottomammin 3D-infrastruktuurinäkökulmaa, uusiin ratkaisuihin perustuvaa

tiivistä ja korkeaa rakentamista, tehokkaita liikenneratkaisuja sekä yhteisöllisyyttä ja ekologisuutta lisääviä toimenpiteitä. Myös kaupunkiyhdyskuntien asukkaiden ääntä tulisi kuulla innovatiivisten ratkaisujen etsintä-, jalostus- ja toteutusprosesseissa nykyistä enemmän. Tämänäyttöisissä pyrkimyksissä kansainväliset esimerkit ja kokeilut ovat ensiarvoisen tärkeitä yhtä lailla onnistuneiden ratkaisujen kontekstisovitteisen omaksumisen kuin virheiden välttämisenkin kannalta.

Lähteet

Acerete, Basilio (2010): The Distinctive Financing of Road Infrastructures in Spain: Evolution and Innovation. In: Stephen J. Bailey, Pekka Valkama & Ari-Veikko Anttiroiko (Eds.) *Innovations in Financing Public Services. Country Case Studies*, pp. 59-86. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Akintoye, Akintola & Beck, Matthias & Hardcastle, Cliff (2003): *Public-private partnerships: managing risks and opportunities*. John Wiley & Sons.

Amsler, Terry (2010): *Cities Engage Residents in Budget Planning*. Western City, Nov 2010. Retrieved 20, 2012, from <http://www.westerncity.com/Western-City/November-2010/Cities-Engage-Residents-in-Budget-Planning/>

Anttiroiko, Ari-Veikko (2005): Alueyhteisöt globaalien hallinnan kentällä – globaalien vapaamarkkinapolitiikan vaikutus valtion suvereenisuuteen ja kuntien itsehallintoon. *Futura* 1/2005, 52–77.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2009): Making of an Asia-Pacific High-Technology Hub: Reflections on the Large-Scale Business Site Development Projects of the Osaka City and the Osaka Prefecture. *Regional Studies* Vol. 43, No. 5, pp. 759–769.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2010a). *Luova kaupunkikehittäminen*. Sente-julkaisu 32. Tampere: Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2010b). *Hallintainnovaatiot*. Sente-julkaisu 33. Tampere: Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö.

Anttiroiko, Ari-Veikko & Leponiemi, Ulriika (2011): *Kuntainfraan lisää resursseja innovaatioiden avulla*. *Kuntatekniikka* 4/2011, 50–51.

Asenova, Darinka & Beck, Matthias & Bailey, Stephen J. (2010): Beyond PFI: Procurement of Public Sector Infrastructure and the Evolving Plurality of Methods in the UK. In: Stephen J. Bailey, Pekka Valkama & Ari-Veikko Anttiroiko (Eds.) *Innovations in Financing Public Services. Country Case Studies*, pp. 14–37. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

AuthentiCity (2008): *Creative City Planning Framework. A Supporting Document to the Agenda for Prosperity: Prospectus for a Great City*. Prepared for the City of Toronto by AuthentiCity - February 2008. Retrieved March 10, from <http://www.toronto.ca/culture/pdf/creative-city-planning-framework-feb08.pdf>

Bailey, Stephen J. (2011a): *Innovative models for funding public sector infrastructure: UK case study*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1/11, 93–108.

Bailey, Stephen J. (2011b): *Infrastructure Innovations in The UK: Planning, Financing, Procurement, Delivery, Definition and Form. A Special Report for KUPERA Project* 13.6.2011. Glasgow, UK.

- Bailey, Stephen J. & Anttiroiko, Ari-Veikko (2012): Sweating the assets – omaisuus hyödyksi. *Kuntatekniikka* 1/2012, s. 49.
- Bedsworth, Louise W. & Hanak, Ellen (2010): Adaptation to Climate Change. A Review of Challenges and Tradeoffs in Six Areas. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 76, No. 4, pp. 477–495.
- Berg, Sanford V. & Pollitt, Michael G. & Tsuji, Masatsugu (Eds.) (2002): Private initiatives in infrastructure: priorities, incentives, and performance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Brinkmann, Robert & Tobin, Graham A. (2001): Urban sediment Removal. The Science, Policy, and Management of Street Sweeping. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- California Economic Strategy Panel (2006): California's Golden Opportunity. Building a World-Class Infrastructure Through Innovation and Collaboration. Prepared for the California Economic Strategy Panel. November 2006.
- Champion, Chris & Robinson, Mike & Buchan, Neil (2008): Global issues in public works and municipal engineering. *Municipal Engineer* 161, Dec 2008, Issue ME4, pp. 215–221.
- Clarke, Susan E. (Ed.) (1989): Urban Innovation and Autonomy. Political Implications of Policy Change. Newbury Park CA: Sage.
- Cole, Thomas J.B. & Grossman, Seth A. (2010): The Chestnut Hill Business Improvement District: Learning from other BIDs. *Drexel Law Review*, Vol. 3, pp. 125–138.
- Contra Costa Centre at Pleasant Hill BART (2010): Contra Costa Centre at Pleasant Hill BART. Transit-Oriented Development through Public/Private Partnerships. Fact Sheet, September 15, 2010. Retrieved February 20, 2012, from <http://centrepoinets.org/pdf/PHBART-FactSheetPART91510.pdf>
- Delmon, Jeffrey (2009): Private Sector Investment in Infrastructure. Project Finance, PPP Projects and Risk. Second Edition. AH Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Department of Finance Canada (2006): Advantage Canada. Building a Strong Economy for Canadians. Ottawa, Ontario: Department of Finance, Canada. Retrieved February 19, 2012, from <http://www.fn.gc.ca/ec2006/pdf/plane.pdf>
- Dowall, David E. (2008): Improving California's Infrastructure Services: The California Infrastructure Initiative (CII). IURD, University of California, Berkeley. Retrieved February 19, 2012, from <http://www.usc.edu/schools/price/keston/research/documents/DowallPresentation.pdf>
- Dowall, David E. & Ried, Robin (2009): Improving California's Infrastructure Services: The California Infrastructure Initiative. *Public Works Management Policy*, Vol. 13, No. 3, pp. 184–201.
- Dugan, Ianthe Jeanne (2010): A Whole New Name Game. *The Wall Street Journal*, December 6, 2010, p. A3.
- EcoStation21 (n/a): Example – As a designated manager. Selected as a designated manager, resolved Sugamo's bicycle parking problem town-wide. Tokyo: NCD. Retrieved February 22, 2012, from <http://www.ecostation21.com/en/case/sugamo02.html>
- Egyedi, T.M., Vrancken, J.L.M. & Ubacht, J. (2007): Inverse infrastructures: Coordination in self-organizing systems. In: Standardization and Innovation in Information Technology, 2007. SIIT 2007 Proceedings. 5th International Conference on Standardization and Innovation in

Information Technology, Calgary, Alberta, Canada, 17-19 October 2007. IEEE 2007, pp. 23-36. Verkkojulkaisu

<http://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=4629314&isnumber=4629306> (käytetty 20.4.2012)

Ezell, Stephen (2010): Explaining International IT Application Leadership: Intelligent Transportation Systems. The Information Technology & Innovation Foundation, ITIF, January 2010. Retrieved October 12, 2011, from http://www.itif.org/files/2010-1-27-ITS_Leadership.pdf

Falconer, Ryan & Richardson, Emmerson (2010): Rethinking urban land use and transport planning – opportunities for transit oriented development in Australian cities, case study Perth. Australian Planner, Vol. 47, No. 1, pp. 1–13.

Flanagan, Daniel V. Jr. & Seltzer, David & Layton, Sarah (2000): A Roundtable Discussion of California's Experience with Innovations in Public Finance. Implications for Financing our Nation's Infrastructure. December 13, 2000. Findings, Recommendations and Proceedings. Los Angeles, CA: University of Southern California, National Center for Innovations in Public Finance.

Gil, Nuno & Beckman, Sara L. (2009): Infrastructure Meet Business: Building New Bridges, Mending Old Ones – An Introduction to the Special Issue. California Management Review, Vol. 51, No. 2, pp. 6–29.

Gomez-Ibanez, Jose A. & Meyer, John R. (1995): Private Toll Roads In the United States: Recent Experiences and Prospects. In: David Banister (Ed.) Transport and Urban Development, pp. 248-271. London: E&FN SPON.

Grimsey, Darrin & Lewis, Mervyn K. (2007): Public private partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance. Second Edition. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Grossman, Seth A. (2010): Public-Private Partnerships: BID Collaboration in Philadelphia. The Public Manager, Vol. 39, Nr. 1, pp. 38–42.

Hackworth, Jason (2007): The Neoliberal City. Governance, Ideology, and Development in American urbanism. Ithaca: Cornell University Press.

Han, Mooyoung (2007): Innovative Rainwater Harvesting and Management Practice in Korea. Retrieved February 20, 2012, from <http://www.nowra.org/water2007/documents/HanMooyoungPaper.pdf>

Hanak, Ellen (2009): Paying for Infrastructure: California's Choices. At Issue. San Francisco: Public Policy Institute of California, PPIC.

Hanak, Ellen & Rueben, Kim (2006): Funding Innovations for California Infrastructure: Promises and Pitfalls. Research Paper 06-01 – March 2006. Los Angeles: USC Keston Institute for Infrastructure.

Hill, Richard Child & Kim, June Woo (2000): Global Cities and Developmental States: New York, Tokyo and Seoul. Urban Studies Vol. 37, No. 12, pp. 2167– 2195.

von Hirschhausen, C. & Beckers, T. & Mitusch, K. (Eds.) (2004): Trends in Infrastructure Regulation and Financing. International Experience and Case Studies from Germany. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Hodge, Graeme A. & Greve, Carsten (2005): The challenge of public-private partnerships: learning from international experience. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Hoffman, Julie (2009): Infrastructure Initiatives in Los Angeles. Urban Landscape, May 2009. Los Angeles: Urban Land Institute (ULI). Retrieved February 19, 2012, from <http://www.uli-la.org/node/232>
- Humstone, Elizabeth (2009): Getting the Density You Want. Planning Commissioners Journal, No. 74, Spring 2009, pp. 14–19.
- Jo, Jin Cheol & Park, Sang Woo (2003): Spatial Patterns of Urban Network and Infrastructure Development in the Seoul Capital Region. In: Won Bae Kim (Ed.) Urban Networks and Infrastructure Planning in the Metropolitan Region. KRIHS Research Report 2003-9. Korea Research Institute for Human Settlements. Anyang-si, Gyeonggi-do, Korea.
- Johnston, Julia Lave (2010): Partnering to Build Better Communities. Western City, July 2010. Retrieved February 20, 2012, from <http://www.westerncity.com/Western-City/July-2010/Partnering-to-Build-Better-Communities/>
- Johnston, Curt & Ching, Charles (2010): Fairfield's Strategies for Successful Economic Development During a Recession. Western City, May 2010. Retrieved February 2, 2012, from <http://www.westerncity.com/Western-City/May-2010/Fairfield-s-Strategies-for-Successful-Economic-Development-During-a-Recession/>
- Jones, Martyn & Saad, Mohammed (2003): Managing innovation in construction. London: Thomas Tel-ford.
- Karessuo, Leena (2004): Yhdyskunnat muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa Marketta Tanskanen (toim.) Yhdyskunta tehdään yhdessä, s. 7–10. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Karlsson, Charlie & Anderson, William P. & Johansson, Borje & Kobayashi, Kiyoshi (Eds.) (2007): The Management And Measurement Of Infrastructure. Performance, Efficiency and Innovation. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Kim, Surk-Tae (2010): Innovations in Private Sector Provision of Infrastructure in South Korea. In: Stephen J. Bailey, Pekka Valkama & Ari-Veikko Anttiroiko (Eds.) Innovations in Financing Public Services. Country Case Studies, pp. 38–58. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kolesnikov-Jessop, Sonia (2011): Rising the I.Q. of city services. Smart Cities Special Report. International Herald Tribune. Friday, September 30, 2011, pp. 2–3.
- Koulopoulos, Thomas M. & Roloff, Tom (2006): Smartsourcing. Driving Innovation and Growth Through Outsourcing. Avon, MA: Platinum Press.
- Koyama, Nagaki (2007): Raising the Level of Efficiency of Public Services - Use of the Private Sector in such ways as the Designated Manager System for Public Facilities and Private Sector Consignment. Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields Japan No. 4. CLAIR, COSLOG, GRIPS. Retrieved February 22, 2012, from http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/04/file/Bunyabetsu-4_en.pdf
- Kuoppala, Kari (2011): Tekniset peruspalvelut: uusimpia kehityspiirteitä Ruotsista. KUPERA-hanke. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kuoppala, Kari (2012): Kuntien teknisellä toimella tutkimusohjelma Ruotsissa. Kuntatekniikka 2/2012, 49–50.
- Kurunmäki, Kimmo (2011): Aluerakentamisen innovaatiot. Prosessin hallinnan näkökulmia saksalaisin ja suomalaisin esimerkein. KUPERA-projektin erillisselvitys 1.8.2011. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Kwak, Young Hoon & Chih, YingYi & Ibbs, C. William (2009): Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development. *California Management Review*, Vol. 51, No. 2, pp. 51–78.
- Lee, Sang-Ho & Yigitcanlar, Tan & Han, Jung-Hoon & Leem, Youn-Taik (2008): Ubiquitous urban infrastructure: Infrastructure planning and development in Korea. *Innovation: Management, policy & practice* 10(2-3), 282–292.
- Lee, Sang Ho & Yigitcanlar, Tan & Wong, Johnny K.W. (2010): Ubiquitous and Smart System Approaches to infrastructure Planning: Learnings From Korea, Japan and Hong Kong. In: Tan Yigitcanlar (Ed.) *Sustainable Urban and Regional Infrastructure Development*, pp. 165–182. Hershey, PA: IGI Global.
- Little, Richard G. (2005): Financing Civil Infrastructures: Is There a Role for Private Capital Markets? Colloquium Summary, July 20, 2005. The University Club, University of Southern California. Los Angeles, CA: USC Keston Institute for Infrastructure.
- Little, Richard G. (2008): Not the Macquarie Model: Using U.S. Sovereign Wealth to Renew America's Civil Infrastructure. *Envisioning a Trans-American Network • America 2050 • Dec 2008*, http://www.usc.edu/schools/price/keston/documents/Paper_Richard_Little_000.pdf
- Little, Richard G. (2010): Toward a New Federal Role in Infrastructure Investment: Using U.S. Sovereign Wealth to Rebuild America. *Public Works Management & Policy* 14(3), 288–306.
- Manahan, Stanley E. (2007): *Environmental Science and Technology. A Sustainable Approach to Green Science and Technology*. Second Edition. CRC. Boca Raton: Taylor & Francis.
- McMahon, Edward (2009): Density Without High-Rises? *Planning Commissioners Journal*, No. 74, Spring 2009, pp. 4–7.
- Morley, David & Proudfoot, Stuart & Burns, Thomas (Eds.) (1980): *Making Cities Work. The Dynamics of Urban Innovation*. London: Groom Helm.
- National Research Council (1996): *Financing Tomorrow's Infrastructure. Challenges and Issues*. Proceedings of a colloquium. October 20, 1995. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Nossaman (2001): *The Use of '63-20' Nonprofit Corporations in Infrastructure Facility Development*. Nossaman Infrastructure, 05/01/01. Los Angeles, CA: Nossaman LLP.
- Olds, K. & Yeung, H. (2004): Pathways to global city formation: a view from the developmental city-state of Singapore. *Review of International Political Economy* 11(3), pp. 489–521.
- Pagano, Michael A. & Perry, David (2008): Financing Infrastructure in the 21st Century City. *Public Works Management & Policy*, Vol. 13, No. 1, pp. 22–38.
- Perlman, Janice E. (1990): A dual strategy for deliberate social change in cities. *Cities*, Vol. 7, Number 1, pp. 3–15.
- Perry, David C. (Ed.) (1995): *Building the Public City. The Politics, Governance, and Finance of Public Infrastructure*. Thousand Oaks: SAGE.
- Pilger, John (2010): Sunnyvale Dramatically Accelerates Capital Improvement Projects. *Western City*, May 2010, Vol. LXXXVI, No. 5.
- Planning Commissioners Journal (2009): Planetizen Update. *Planning Commissioners Journal*, No. 74, Spring 2009, pp. 10–11.

- PUMA (2010): Business Improvement District (BID). July, 2010. Denver: Progressive Urban Management Associates, P.U.M.A.
- Ro, Jaebong (2002): Infrastructure Development in Korea. The PEO Structure Specialists Meeting. Infrastructure Development in the Pacific Region. September 23–24, 2002, Osaka, Japan.
- Sawant, Rajeev J. (2010): Infrastructure Investing. Managing Risks & Rewards for Pensions, Insurance Companies & Endowments. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Scott, Ian (2010): The Public Sector in Hong Kong. HK: Hong Kong University Press.
- Shirey, John F. (2011): How Redevelopment Works for California's Communities. Western City, May 2011. Retrieved February 2, 2012, from <http://www.westerncity.com/Western-City/May-2011/How-Redevelopment-Works-for-California-s-Communities/>
- Solomon, Lewis D. (2009): The promise and perils of infrastructure privatization: the Macquarie model. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Strengers, Yolande (2011a): Beyond demand management: co-managing energy and water practices with Australian households. Policy Studies, Vol. 32, No 1, pp. 35–58.
- Strengers, Yolande (2011b): Negotiating everyday life: The role of energy and water consumption feedback. Journal of Consumer Culture, Vol. 11, No. 3, pp. 319–338.
- The 2010 IWA East Asia Regional Project Innovation Awards (n/a): Executive Summaries of Winners and Honour Awards, Retrieved February 22, 2012, from <http://www.iwa-pia.org/download/Executive%20Summaries%20of%202010%20IWA%20East%20Asian%20Regional%20PIA%20Winners%20and%20Honour%20Awards.pdf>
- The PEW Center on the States (2008): Infrastructure. Government Performance Project. Infrastructure Performance Grades. Retrieved February 16, 2012, from http://www.pewcenteronthestates.org/gpp_report_card_details.aspx?id=35348
- Twaddell, Hannah (2009): Growing Safer: Improving Roadways for Everyone. Planning Commissioners Journal, No. 74, Spring 2009, pp. 4–7.
- United Nations (1997): Mobilizing Private Sector Resources for Infrastructure. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. New York: United Nations.
- UN-HABITAT (2009a): Planning Sustainable Cities. Global Report on Human Settlements 2009. United Nations Human Settlement Programme. London: Earthscan.
- UN-HABITAT (2009b): Innovative cities. Urban World, Vol. 1, Issue 3, July 2009. Nairobi: UN-HABITAT.
- Villa, Nicola & Mitchell, Shane (2010): Connecting Cities. Achieving Sustainability through Innovation. White Paper. October 2010. Cisco Internet Business Solutions Group (IBSG). Cisco.
- Vining, Aidan R. & Boardman, Anthony E. (2008): Public-Private Partnerships. Eight Rules for Govern-ments. Public Works Management & Policy, Vol. 13, No. 2, pp. 149–162.
- Williams, Anthony D. (2011): 21C Infrastructure Challenges and America's Innovation Potential. January 28, 2011. Retrieved February 19, 2012, from <http://anthonydwilliams.com/2011/01/28/21c-infrastructure-challenges-and-america%E2%80%99s-innovation-potential/>

Pekka Malinen, Ari-Veikko Anttiroiko, Tero Haahtela, Pentti Siitonen ja Pekka Valkama

11 Johtopäätöksiä ja suosituksia

Käsillä olevan teoksen esiin nostamat kysymykset ovat viime kädessä teknisen sektorin strategisen uudistumisen haasteita. Käsitellyt teemat vaihtelevat innovaatiotoiminnan organisoinnista yhteistyömalleihin ja erilaisiin uusiin rahoituksen, omistajuuden ja tuotannon muotoihin. Yleisenä johtopäätöksenä tästä käsittelystä nousee vahvana esiin uudenlaisen innovaatiokulttuurin luomisen tarve tekniselle sektorille. Se on perusta, johonka varaan monet muut uudistustarpeet yhdyskuntarakenteen eheyttämisestä tilaajaosaamiseen ja uusiin rahoitusmalleihin voidaan rakentaa.

Kirjan eri luvuissa on nostettu esiin erilaisia johtopäätöksiä, jotka toivottavasti tarjoavat inspiraation lähteen alan innovaatiokeskusteluun. Jotta teemaan liittyvä keskustelu olisi tältä osin mahdollisimman selkeää ja avointa, kokoamme tähän loppuun joitakin johtopäätöksiä ja suosituksia siitä, miten nykyisiin haasteisiin tulisi tutkimuksen valossa reagoida. Johtopäätökset ja suositukset on ryhmitelty seuraavien kahdeksan kategorian alle:

1. Luovaa kaupunkikehittämistä ja innovatiivista johtamiskulttuuria
2. Uudenlaisia toimintamalleja yksityisen sektorin kanssa
3. Tuotteistaminen ja hankintaosaaminen kuntoon
4. Omistajapolitiikkaa kehittämään
5. Rahoituksessa on sijaa tarkasti kohdennetuille uudisteille
6. Seudullisuus ja palvelulähtöisyys palveluiden tilaamiseen ja tuottamiseen
7. Uudenlaiset verkostoalustat yhteistyön mahdollistajina

11.1 Luovaa kaupunkikehittämistä ja innovatiivista johtamiskulttuuria

Kehittäminen on parhaimmillaan sekä hallinnon että sen sidosryhmien yhteistoiminnan tulosta. Kaupunkien tulisi *integroida* teknisen sektorin, hallinnon ja sidosryhmien toimintaa innovatiivisen kaupunkikehittämisen mahdollistamiseksi. Tämän kehityksen tulee myös koskea kaupungin omia eri organisaatioita ja niiden työntekijöiden kaiken osaamis potentiaalin ja luovuuden hyödyntämistä. Eri osapuolten kohdatessa rajapinnoissa syntyvät usein parhaat uudet ideat. Tällaiselle toiminnalle pitää antaa luonteva mahdollisuus.

Vain harvalla kaupungilla on nykyisin aidosti omassa toiminnassaan tavoitteena innovaatioympäristön kehittäminen. Tähän pitäisi saada muutos. Kaupunkien tulee luoda selkeitä *innovointiin kannustavia toimintamuotoja ja palkitsemisjärjestel-*

miä. Näitä voivat olla mm. innovointifoorumit ja yhteisinnovointi asiakkaiden kanssa. Lisäksi on tunnistettava se, että välillä tarvitaan myös uusia radikaalimpia muutoksia, jonka jälkeen on mahdollista myös vähittäisin askelin kehittää toimintaa aktiivisten osapuolten toimesta. Tämä vaatii sekä uusia *organisatorisia ratkaisuja* että täysin *uudenlaista innovaatiokulttuuria*; innovaatiotoiminta ei voi olla irrallinen lisäosa kuntien toiminnassa, vaan sen on *integroiduttava luontevaksi osaksi hallinto-, palvelu- ja kehittämistehtävien toteutusta.*

Kaupungin keskeinen tehtävä on luoda toimeentulomahdollisuuksia. Tämän ei aina tarvitse merkitä voimakasta kasvua, mutta poistuvaa työtä korvaavan työn luominen muilla keinoin on välttämätöntä kaupunkikehittämisessä. Kaupunkisuunnittelun keinot tältä osin kohdistuvat mm. joustavaan ja muuntautumiskykyiseen kaupunkirakenteeseen, maankäyttöön, kaupunkiympäristöön ja infrastruktuuriin. Kaupunkikehittämisessä on tärkeää *tiedostaa toiminnan sijoittumisen taloudellinen merkitys* ja toimintojen sijoittumisen dynaaminen vuorovaikutus ja keskinäisyydet, jolloin perinteinen kaavoituksen aluevarauslogiikka – ts. ennakkoon lukkoon lyödyt aluevaraukset erilaisille toiminnoille – tulee haastetuksi uusilla ratkaisuilla.

Kaupunkisuunnittelussa ja -kehittämisessä tulisi olla nykyistä enemmän sijaa myös itseohjautuvuudelle. Asukkaiden ja muiden toimijoiden arjen kautta alueille muodostuu erilaisia käyttötapoja. Yhteen funktioon sidotun alueen sijaan tulisi luoda *monikäyttöisiä ja muutokselle avoimia kaupunkitiloja*. Perinteisen ruutukaavoituksen tai puumaisen, eri suuntiin rihmovan rakenteen sijaan tulee luovasti etsiä uudenlaisia, eri tilanteisiin istuvia rakennekombinaatioita. Näin voidaan *integroivan urbanismin* hengessä tavoitella eheää kaupunkirakennetta ylittäen ja madaltaen kaupunkirakenteeseen muodostuneita rajoja ja yhdistää kaupunginosia toisiinsa.

Ongelmana nykyisessä toiminnassa on innovaatiotoiminnan kohdistuminen voittopuolisesti uudisrakentamiseen olemassa olevan kaupunki-infrastruktuurin kehittämisen ja hyödyntämisen kustannuksella. Kaupungeilla ja kunnilla on omistuksessaan valtava infraomaisuus, jonka osalta on syytä kysyä hyödynnetäänkö sitä tällä hetkellä täysmääräisesti. Kehittämisen painopistettä tulisi Suomen kaupunkikehityksen yleisten kehityssuuntien valossa siirtää nykyistä enemmän *olemassa olevan infrastruktuurin kehittämiseen hakemalla myös sen piirissä mm. muunneltavuutta, monikäyttöisyyttä, ekologisuutta ja käyttäjälähtöisyyttä.*

Tulevaisuuden kaupunkikehittämisen tulee olla joustavaa ja huomioida *asukasnäkökulma ja osallistuminen niitä jatkuvasti ja elävästi uudistaen ja kehittäen.* Innovaatioiden tarvetta ja mahdollisuuksia on löydettävissä erilaisten vuorovaikutus- ja osallistumiskeinojen kehittämisen saralla. Jo nykyinen teknologia mahdollistaa huomattavasti tämän päivän tilannetta kaksisuuntaisemman viestinnän kaupungin ja asukkaiden välillä. Tärkeää on aktivoida ja osallistaa asukkaat ja muutkin sidosryhmät mukaan kehitykseen ja ammentaa heidän luovuudestaan aineksia kaupunkikehittämiseen. Tällä saralla löytyy lukuisia niin kotimaisia kuin ulkomaisiakin kehittämishankkeita, joiden soveltaminen antaa mahdollisuuksia kaupunkikohtaiseen osallisuuden kehittämiseen.

Kaupunkikehittämisen ja rakentamisen erityinen rakenteellinen ongelma on yhdyskuntarakenteen hajanaisuus ja mielikuvitukseton keskustarakentaminen. Kaupunkien tulisi miettiä konkreettisia keinoja ja innovaatioita kaupunkirakenteen tiivistämiseen

sekä pohtia tarvetta ympäristöön ja yhdyskuntarakenteeseemme sovitettuun näyttävään *high-rise*-rakentamiseen. Yhä tärkeämmäksi nouseva trendi on luontonäkökulman huomioon ottaminen, kestävä kehitys ja ekotehokkuus. Tässä mahdollisia innovaatioita on löydettävissä *energiaviisaassa ja tiiviissä rakentamisessa*.

11.2 Uudenlaisia toimintamalleja yksityisen sektorin kanssa

Suomessa yksityisen sektorin kanssa tehtävä yhteistyö on kuntatasolla lisääntynyt jatkuvasti. Kuitenkin yhteistoiminnassa on viime vuosiin asti pitäydytty melko perinteisissä yhteistyön muodoissa. Perinteisen ulkoistamisen avulla voidaan saavuttaa jonkin verran kustannussäästöjä ja se voi toimia kysyntää ja tarjontaa tasapainottavana tekijänä. Jos kuitenkin halutaan uusia innovatiivisia ratkaisuja, *kaupunkien tulisi kehittää uudenlaisia integroivia yhteistyön muotoja*. Tyypillisesti tämä tarkoittaa ajallisesti pitempää yhteistyötä, laajempaa toiminnallista kokonaisuutta, palveluntuottajan mahdollisuutta vaikuttaa enemmän palvelun tuottamisen tapaan ja suunnitteluun sekä enemmän strategista ja kumppanuuspohjaista lähestymistä toiminnalliseen kokonaisuuteen.

Huomattavimmat Suomessa toteutetut uusien toimintamallien kokeilut ovat Mikkelin ja Varkauden kaupunkien toteuttamat ratkaisut. Varkaus ulkoisti käytännössä koko teknisen toimensa yhdelle markkinatoimijalle viranomaistehtäviä ja tilaajapuolen toimintoja lukuun ottamatta, ja Mikkelin kaupunki perusti YIT Rakennus Oy:n kanssa yhteisyrityksen, jolle on ulkoistettu huomattava osa teknisen sektorin tuotantopuolen tehtävistä. Kummankin tapauksen tarkastelu on osoittanut, että ainakin lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna tällaisten laajojen kokonaisuuksien ulkoistaminen voi olla järkevä ratkaisu. Kustannusvaikutukset ovat olleet keskimäärin positiiviset ja palvelujen laatu on säilynyt suurin piirtein samana.

Suurten ulkoistettujen kokonaisuuksien läpiviemisessä on tärkeää, että *urakka- ja sopimusasiakirjat saatetaan kuntoon kilpailullisella neuvottelumenettelyllä*. Lisäksi avoimuus oman henkilökunnan suuntaan on oleellista valmisteluvaiheessa. Tällöin eri osapuolten näkemykset ja uudenlaiset ratkaisumahdollisuudet tulevat esille keskinäisessä vuoropuhelussa. Lisäksi tarjousasiakirjat ym. tulevat laadituksi yksiselitteisiksi ja aidon markkinatilanteen mukaan toimiviksi. Urakoihin liittyen on myös tärkeitä rakentaa toimivat *sisäänrakennetut säätömekanismit ja sopimuksissa on selkeästi tultava esille yhteiset tavoitteet sekä kannusteet urakkasopimukseen sisältyvine sanktioineen ja bonuksineen*. Tällöin kullakin osapuolella on selkeä motivaatio lähteä kehittämään eteenpäin omaa toimintaa. Mallien tulee myös pyrkiä kumppanuuteen: toispuoleiset riskit luovat yhteistyösuhteeseen vastakkainasettelua, mikä heikentää yhteistyötä ja parhaan mahdollisen kokonaisuuden kehittymistä.

Saatujen kokemusten perusteella *yksityisen puolen* mukaantulo on tuonut tiettyä *jäntevyyttä ja suunnitelmallisuutta* toimintaan. Työntekijöitä on *koulutettu* ja työkuvia on laajennettu. Lisäksi työkohteiden *ennakointi* ja aikataulutttaminen toimivat aiempaa paremmin. Alihankkijoiden kanssa on tehty *pitemmät ja järkevämmät sopimukset*. Erityistä huomiota on kiinnitetty myös *tiedonvaihtoon* eri viiteryhmiä kesken. Lisäksi tuottaja pyrkii aktiivisesti keksimään uusia ratkaisuja, joilla se voisi sekä pienentää kustannuksia että parantaa asiakkaiden kokemaa laatua.

Mikkelin ja Varkauden tapaukset ovat edelleen ajallisesti melko tuoreita, joten ratkaisujen ***pitkän aikavälin vaikutukset ovat vielä avoinna***. Lisäksi kummassakin tapauksessa vertailukohtana oli kaupungin oma aiempi toiminta, joten on mahdotonta sanoa mikä oli kyseisten kaupunkien teknisen toimen kustannus- ja laatutaso verrattuna yleiseen vastaavaan tasoon Suomessa samankaltaisissa kaupungeissa. Paremman arvion tilanteesta voi suorittaa vasta siinä vaiheessa kun sopimuskaudet päättyvät ja vastaavat toiminnot laitetaan uudestaan avoimeen markkinakilpailuun. Kumpaakin tapausta kannattaa kuitenkin seurata. Ainakin kaupungit voivat harkita miten ne voivat omassa toiminnassaan hyödyntää paremmin niitä menetelmiä, joiden avulla yksityinen toimija on onnistunut kehittämään toimintaa.

11.3 Tuotteistaminen ja hankintaosaaminen kuntoon

Yhtenä suurimpana kehityshaasteena kaupungeilla on oman toiminnan ja palvelujen jäsentymättömyys. ***Tuotteistamisen puute on KEHTO-kaupunkien edustajien mukaan suurin syy siihen, ettei osata tehdä kunnolla yhteistyötä palveluiden tilaamisessa ja hyödyntää tuotannossa yksityisen sektorin osaamista***. Tuotteistusten, palvelukuvausten ja –prosessien puuttuessa on myös erittäin hankala arvioida ja vertailla erilaisia vaihtoehtoisia palveluiden tuottamistapoja. Trendinä on ollut edetä kohti tilaaja-tuottaja –mallia ja lähemmäs markkinaehtoista toimintaa, vaikka toisaalta omat prosessit, kustannustietoisuus ja osaaminen eivät ole olleet riittävällä tasolla.

Jotta asia korjaantuu, ***kaupunkien pitää määrätietoisesti lähteä yhdessä tekemään työtä teknisten palvelujen tuotteistamiseksi***. Palvelujen tuotteistamisella pyritään vakioimaan palvelun osia niin, että nämä ovat toistettavissa samankaltaisina, vaikka asiakas vaihtuu. Tuotteistamisen yksi tärkeä lisäarvo tulee siitä, että tuotteelle muodostuu tunnettu ***taloudellinen arvo eli hinta***. Jos kukin kaupunki lähtee tekemään tätä itsenäisesti omana työnään, hukataan turhaan arvokkaita kehityspanoksia, ja lisäksi Suomeen muodostuisi toisistaan poikkeavia palvelukuvauksia ja tuotteistuksia, jolloin myös yhtenäisten hankinta-asiakirjojen, mallien ja prosessien käyttö tulee mahdottomaksi. Lopputuloksena olisi kirjava joukko vanhenevia ja puutteellisia malliasiakirjoja, joiden tulkinnasta tilaajat ja tuottajat pahimmillaan kiistelisivät markkinaoikeudessa. Tästä syystä ***tuotteistuksessa tarvitaan kaupunkien yhteistyötä, laajempaa markkinalähtöistä perspektiiviä, sekä ulkopuolista puolueetonta ja ammattitaitoista tahoa tukemaan prosessia***.

Yhtenäisen tuotteistuksen edut ovat kiistattomat. Ne mahdollistavat kaupungeille valitun ***palvelun laadun ja tason määrittämisen***. Lisäksi tuotteistusten jälkeen voidaan paremmin soveltaa ***yhteistä laatumittaristoa*** sekä verrata eri tuotantotapojen tehokkuutta. Pitemmällä aikavälillä tämä johtaa parhaiden toimintamallien leviämiseen ja uusien innovatiivisten toteutusten kehittämiseen. Lisäksi kaikilla osapuolilla olisi käytettävissään huolellisesti laaditut yleiset, ajantasaiset ja hiotut hankinta-asiakirjat.

Tuotteistaminen on ensimmäinen, muttei toki ainoa, tarvittava askel hankintatoimen tehostamiseksi. Lisäksi tarvitaan uusi innovatiivisia, pidempiaikaisia ja kumppanuuteen perustuvia toimintatapoja, jotta omien ***toimintaverkoston innovaatiopotentiaali ja kyvykkyydet saadaan esille*** ja valjastettua tehokkaasti palveluiden järjestämiseksi uudella tavalla. Tällaiset menetelmät, esimerkiksi allians-

simallit, elinkaarimallit ja esikaupalliset hankinnat, ovat osoittautuneet toimiviksi hankintamenettelyiksi muissa maissa. Malleja voitaisiin varmasti kehittää eteenpäin vielä paremmin Suomen olosuhteisiin soveltuviksi.

Oman lisämausteensa tuotteistamisoppaan tuovat Euroopan digitaalistrategia sekä uusi valmisteilla oleva hankintadirektiivi. Strategian mukaisesti tieto- ja viestintäteknologiaa tulisi hyödyntää nykyistä enemmän. **Sähköinen tarjousmenettely** tulee pakolliseksi kahden vuoden kuluttua hankintadirektiivin säätämisestä. Jotta sähköisestä tarjousmenettelystä on oikeasti hyötyä sen sijaan että se olisi vain tarpeeton rasite, tarvitaan toimiva tuotteistus myös teknisen sektorin palveluille.

Kaupunkien tulisi toteuttaa yhteinen hanke, jotta teknisen sektorin tuotteistaminen saataisiin valtakunnallisesti kuntoon.

11.4 Omistajapolitiikkaa kehittämään

Omistamisen peruslähtökohtana on **omistuksen ja omistajuuden merkityksen kirkastaminen ja ottaminen osaksi kaupungin strategiaa**. Kaupungin omistajapolitiikalla on kaksi pääulottuvuutta: kunnan omaisuusmassojen hoidon ja hallinnan ulottuvuus ja toisaalta kunnallisten yhtiöiden ja yhteisöjen omistajuuden ulottuvuus. Omistajuuden ja omistajapolitiikan innovatiivista kehittämistä voidaan näiden molempien osalta pitää suurena haasteena erityisesti teknisen palvelusektorin toimialueilla. Omistajuus on strateginen kysymys, joka vaikuttaa yhdyskuntien kehittämismahdollisuuksiin ja kaupunkien toiminnan ja palvelutuotannon luonteeseen. Kaupunkien tulisi tarkastella omistajuutta sen suhteen, miten omistajuus eri muodoissaan vaikuttaa (a) yhdyskuntarakenteen ohjaamiskykyyn, (b) strategisten toimintojen ylläpitämiseen ja kehittämiseen, (c) erilaisten yhdyskuntatoimintojen integrointimahdollisuuksiin sekä (d) kuntasektorin toimintakykyyn ja kehitysedellytysten ylläpitämiseen pitkällä aikavälillä.

Toisena lähtökohtana voidaan korostaa **omistukseen liittyvän tiedonhallinnan ja seurannan kehittämisen tärkeyttä**. Rakennuksiin ja rakenteisiin liittyvän omaisuuden osalta pelkkä määrätieto ei omaisuuden hallinnan kannalta ole riittävää, vaan omaisuuden laatu, kunto sekä sopivuus/tarpeellisuus ja kehittämistarpeet tulee eritellä omistajapolitiikan määrittelyn osana. Maanomistuksessa vastaavasti omistuserittelyt tulisi ulottaa analyysiin omistuksen luonteesta ja potentiaalista yhdyskunnan kehittämisessä pitkällä tähtäimellä. Kaupunkien on arvioitava olennaiset omaisuuseränsä ja niiden arvot, selvittävä niiden käyttötarkoitus ja päätettävä niiden organisoinnista ja tehtävä selvitykset myös käytöstä aiheutuneista kustannuksista ja omistamisen vaihtoehtoista kustannuksineen. Näihin kysymyksiin liittyen kaivataan lisää niin tieteellistä kuin käytännöllistäkin tukimusta, jonka käynnistämiseen tarvitaan teknisen sektorin toimenpiteitä.

Omistusjärjestelyjen innovaatiopotentialin tarkastelu ansaitsee lisähuomiota kunnissa. Olemassa oleva omaisuus ja erityisesti kaupungin omistuksen laajuus sekä erityispiirteet määrittelevät pitkälti käytössä olevia vaihtoehtoja. Käytännössä suuremmilla kaupungeilla on enemmän mahdollisuuksia **vaihtoehtoisten omistajuusmallien soveltamiseen**. On olemassa useita merkkejä siitä, että julkisen ja yksityisen puolen yhteistoimintamalleilla pystytään aikaansaamaan positiivisia vaikutuksia toimintaan ja luomaan lisäarvoa infrastruktuurin hallintaan ja käyttöön. Useiden osapuolten

mukanaolo tuo omaisuuden hallintaan osaamista ja uusia kehittämispyrkimyksiä. Julkinen-yksityinen -kumppanuus ei saa kuitenkaan perustua pelkästään investointiaikataulujen nopeuttamiseen tai pääomatalouden erien siirtämiseen käyttötalouden puolelle. **Toiminnalla täytyy olla selviä osaamiseen, logistiikkaan ja markkinoiden kehitykseen liittyviä hyötyjä.** Lisäksi täytyy varoa, ettei omistajuuden ja kontrollin eriyttämisen kautta lisätä toimijuusongelmia.

Palvelutuotannon ja omistajuuden osalta oleellinen kysymys on, tulisiko kunnan omistaa niitä tiloja ja rakenteita, joita se palvelutuotannossaan käyttää. Vahvana teemana keskusteluissa nousee usein esille yksityistäminen, jota kuntasektorilla on toistaiseksi toteutettu sängen vähän verrattuna esim. valtio-omisteisten yhtiöiden myyntiin. Suora perinteinen ulkoistaminen tai myyminen ei välttämättä ole erityisen hyvä ratkaisu, mutta esimerkiksi järkevin kannustimin toteutettu ns. **elinkaarimalli** on herättänyt laajalti kiinnostusta myös omistamisen näkökulmasta. Mallin mukaisesti kiinteistön tai infrastruktuurin hankinta toteutetaan kokonaisuutena, johon kuuluu suunnittelun, rakentamisen ja omistus-/rahoitusjärjestelyjen lisäksi ylläpitopalveluja ja mahdollisesti käyttäjille suunnattuja palveluja.

Markkinaehtoisuuden lisääminen yhdyskuntarakenteen ylläpidossa ja kehittämisessä ja julkisrahoitteisten palvelujen järjestämisessä edellyttää, että yksityisen sektorin toimijat vahvistavat yhteiskuntavastuutaan niin, että niiden tehokkuushyödyt saadaan valjastettua yhteisen hyvän toteuttamiseen uhraamatta liikaa sen enempää demokraattisia oikeuksia kuin yhteiskuntakehityksen jatkuvuuselementtejäkään. Kuntatalouden niukentuessa paineet innovatiivisten omistusratkaisujen hyödyntämiseen tulevat joka tapauksessa lisääntymään. Käytännössä kaupunkien tulisi tarkastella nykyistä enemmän mahdollisuutta soveltaa tai kehittää **uusien kumppanuspohjaisia ratkaisuja tai elinkaaritoimintamalleja**, jotka soveltuvat hyvin suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan erityispiirteisiin. Näihin kysymyksiin liittyvä ajankohtainen tutkimus palvelisi myös teknisen sektorin omistajaroolin kehittämistä.

11.5 Rahoituksessa on sijaa tarkasti kohdennetuille uudisteille

Kaupunkien rahoituskysymykset jakautuvat valtion ja kuntien kesken. Valtion ylimmät päättäjät linjaavat kunnallistalouden rahoituspolitiikan yleiset reunaehdot ja yleisperiaatteet. Kunnat itse käyttävät sitä rahoituspoliittista päätösvaltaa, joka lainsäädännön nojalla niille itselle kuuluu. Esimerkiksi kunnallisverotuksessa valtio päättää verotusperusteista ja -vähennyksistä, mutta kunnat saavat päättää veroprosentin. Kuntien sisällä tärkeimmät rahoituspäätökset on keskitetty kuntien ylimmille päätöksentekooelimille, ja päätösten valmistelu ja toimeenpano kuuluvat rahatoimelle. Teknisen sektorin omat itsenäiset rahoitusmahdollisuudet ovat varsin rajalliset.

Suomessa kunnallisten palvelujen rahoitus nojautuu keskeisimmin ansiotuloperusteiseen **kunnallisveroon**. Pohjoismaiden ulkopuolella kunnat voivat vain harvoin kerätä kunnallisverotuloja, sillä maailmalla laajimmin sovellettu kuntaverotuksen muoto on **kiinteistövero**. Kiinteistöveroä pidetään ihanteellisena paikallisverotuksen muotona, koska kiinteistöt ovat pysyviä rakennelmia kunnissa, minkä ansiosta niiden varaan voidaan laskea tasainen verotuotto. Kunnallisvero on kuitenkin sillä tavalla

oikeudenmukaisempi, että se ottaa paremmin huomioon vuotuisen veronmaksukyvyn. Koska Suomessa kunnallisveroa täydentää vielä kiinteistövero, voidaan kuntien edellytyksiä palvelujen rahoitukseen pitää suhteellisen hyvinä. Meillä ei ole myöskään kunnallisverokattoa, minkä ansiosta kunnallisveroprosentin määrääminen on kokonaan kunnanvaltuuston käsissä. Viime vuosikymmenten aikana valtion toimenpiteet ovat kuitenkin kaventaneet kunnallisverotulopohjaa, koska monia verovähennyksiä on kasvatettu.

Kansallinen kunnallistalouden rahoitusjärjestelmä on ollut suhteellisen stabiili ja konservatiivinen. Ulkomailla teknisen sektorin korjaus- ja uusintainvestointien rahoittamiseen on sovellettu kirjavampia menetelmiä, kuten esimerkiksi kehittämisalueilta saatavien lisäverotulojen sitomista lainojen takaisinmaksun vakuudeksi. Suomessakin olisi mahdollisuus harkita rahoitusmuotojen monipuolistamista, mutta uusien rahoitusnoinaatioiden käyttöönotto on suhteellisen hidas ja monivaiheinen prosessi. Uuden veron käyttöönotto edellyttää aina lain säännöstä, minkä vuoksi kunnat eivät voi määrätä uusia veroja eikä piiloveroja omilla päätöksillään. Erilaisten *ruuhka- ja liikennemaksujen* suosio on jonkin verran lisääntynyt ulkomailla. Voidaan ennustaa, että ruuhkamaksuasiat tulevat meilläkin ajankohtaisiksi tulevaisuudessa, mutta niidenkin käyttöönotto edellyttää valtakunnantason linjausta.

Elinkaarimallit ja yksityisrahoitusmallit ovat lisänneet suosiotaan merkittävästi sekä kehittyneissä maissa että kehitysmaissa. Suomalainen kuntasektori on soveltanut niitä toistaiseksi erittäin harvoissa tapauksissa. Näiden rahoitusmuotojen osalta kaivataan edelleen tutkimustietoa järjestelyjen kokonaiskustannuksista, ongelmista ja hyödyistä. Yksityisrahitoismalleja arvioitaessa tulee ottaa huomioon rahoituksen ohella myös yksityisen osapuolen tarjoama osaaminen, aikataulukysymykset ja varsinkin suurten investointien aiheuttaman taloudellisen rasituksen ajallinen jaksottuminen. Kuntasektorin pitäisi arvioida lähemmin valtion saamia kokemuksia moottoritien rakentamisesta yksityisrahitoituksella. Ensimmäinen elinkaarimallilla rakennettu moottoritie siirtyy yksityiseltä operaattorilta valtion omistukseen vuoden 2012 aikana, jonka jälkeen voidaan tehdä kokonaisarvio hankeen eduista ja haitoista.

Kunnat hoitavat riskirahitoista eli omaisuusvahinkojen ja -tuhojen rahoitusta lähinnä riskirahastoilla ja vakuutuksilla. Kunnat voisivat arvioida esimerkiksi alueellisten *yhdyskuntatekniikan investointirahastojen* perustamismahdollisuuksia. Tällaisesta toimijasta voisi kehittyä taho, joka panisi liikkeelle seudullisia eli kuntarajat ylittäviä infrastruktuurihankkeita. Rahaston perustaminen edellyttää tietysti peruspääoman luomista, siksi kunnat voisivatkin harkita pääomasijoituksia esimerkiksi silloin, kun ne myyvät ja yksityistävät kunnallisia omaisuuseriä. Tällöin yksityistämistulot käytettäisiin uusien kunnallisten investointien edistämiseen. Alueellisina rahastoina ne voisivat houkutella paremmin myös valtion viranomaisia, kuten liikennevirastoa, mukaan isojen investointien rahoitukseen.

Eniten rahoituspoliittista liikkumavaraa teknisellä sektorilla on ehkä *maksujen ja taksojen tasomäärityksissä ja päivityksissä*. Vaikka suuret kaupungit ovat pyrkineet luopumaan esimerkiksi katujen hoidon ja kunnossapidon kiinteistökohtaisista maksuisista, teknisen sektorin tulisi kuitenkin harkita tämänkaltaisia ratkaisuja erittäin kriittisesti. Jos kaupunkien ja kuntien taloutta halutaan vakauttaa ja toiminnan rahoituslähteitä monipuolistaa, *käyttäjämaksuilla ja omakustannusperiaatteen toteuttamisella*

on tärkeä sijansa. Myös maapolitiikka on tärkeällä sijalla rahoituksen näkökulmasta, sillä *tonttien vuokrat ja luovutusehdot* ovat perusteltuja tulonhankinnan keinoja. Monissa liikelaitosten maksuissa omakustannusperiaate toteutuukin jo suhteellisen hyvin suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa. Liikennelaitosten taksat ovat sitä vastoin voimakkaasti subventoituja, mutta ratkaisut on tehty tietoisesti valtuustotasolla.

Erikseen teknisen sektorin toimijoiden tulisi selvittää *aibeuttamis- ja hyötyperiaatteen* soveltamisen merkitystä eri maksutyypeissä. Kaupungeissa pitäisi rohkeammin kokeilla *maksujen porrastamista* tai jyvittämistä eritasoisiksi. Tämä voisi koskea valikoidusti sisäisiä ja ulkoisia asiakkaita. Toisaalta tietyt teknisten palvelujen maksut voisi porrastaa kunnalle syntyneiden kustannusten tai *yhdyskuntakustannusten mukaan*. Tältä osin tarvittaisiin vaihtoehtoiskustannuslaskentaa. Esimerkiksi yhdyskuntatekniikan palvelumaksut voisivat olla korkeampia haja-asutusalueilla kuin tiheään asutuilla keskusalueilla, mikä edistäisi osaltaan yhdyskuntarakenteen tiivistämistä. Maksuporrastuksilla on tärkeä rooli käyttäytymisen ohjaamisessa. *Sisäisten vuokrien* tasot ja laskentakaavat (pääomavuokra ja ylläpitovuokra) ovat vielä hyvin kirjavia kuntakentällä. Eri laskentajärjestelmiä ja -periaatteita tulisi verrata keskenään ja arvioida niiden sopivuutta erilaisiin tilaratkaisuihin ja erilaisille asiakkaille. Tällä hetkellä todelliset kustannukset eivät välttämättä tule oikein esille tai lankea oikeiden aiheuttajien maksettavaksi. Muutenkin teknisen sektorin tulee vahvistaa kustannuslaskentaosaamistaan, jotta eri rahoitusratkaisujen edullisuudesta päästäisiin paremmin perille.

Teknisen sektorin näkökulmasta erityiset rahoitushaasteet voidaan jakaa kahden ryhmään. Korjausten laiminlyöminen on kasvattanut suuren korjausvelan, joka edellyttäisi *korjaus- ja uusintainvestointien tason oleellista korottamista* ainakin määrääjäksi. Toinen erityinen haaste liittyy yllättäviin ja satunnaisiin ongelmatapauksiin, jotka toimitilojen osalta esiintyvät varsinkin home- ja sisäilmaongelmina. Näiden haasteiden ratkaisemiseksi ei ole olemassa patenttikeinoja, vaan jokaisen kunnan tulisi käydä arvokeskustelua priorisoitavista menokohteista. On myös mahdollista tehdä poliittisia sopimuksia esimerkiksi verojen määräaikaista korotuksista, jolla tavoin kerättävät tulot ohjattaisiin näihin tarkoituksiin. Erityisesti korjausvelan kasvaessa korjaus- ja uusintainvestointien tarkasteluun tarvitaan havainnollisia mittareita ja sellaisia välineitä, joilla voidaan viestittää investointitarpeista eri sidosryhmille.

11.6 Seudullisuus ja palvelulähtöisyys palveluiden tilaamisessa ja tuottamisessa

Teknisen sektorin palvelutuotannossa on ollut havaittavissa selkeänä trendinä kuntien välinen seudullinen yhteistyö. Pääoma- ja osaamisintensiivisellä sektorilla on haluttu hyödyntää järkevempiä organisoitumistapoja ja yritetty löytää optimaalisia tuotantorakenteita palveluiden toteuttamista ja kuntalaisten tarpeita varten. Täten myös eri yhteistyömallien kirjo eri palvelualueilla ja kunnissa on laaja, sillä kukin kunta on pyrkinyt valitsemaan itselleen sopivan ratkaisun. Toisaalta virallisen yhteistyön ohella yhä useammin korostuu myös epävirallinen yhteistyö.

Yhteistyön vaikutukset voidaan jakaa karkeasti *kustannusvaikutuksiin, laatuvaikutuksiin, henkilöstövaikutuksiin sekä kunnallisdemokratian muutoksen vaikutuksiin*. Lisäksi voidaan myös huomioida yhteistyötoimenpiteiden henkilöstö-

vaikutukset. Yhteistyön etuna etenkin pienten kuntien osalta on, että sen avulla voidaan hyödyntää palvelutuotannon skaalaetuja ilman että kuntarakennetta keskitetään. ***Palveluita pystytään tarjoamaan joustavasti hyödyntämällä suurta yksikkökokoaa, vaikka kulutusta koskeva päätöksentekoa voidaan haluttaessa edelleen toteuttaa hajautetusti*** eri kunnissa. Myös lähidemokratia voi toteutua paremmin.

Kehitys kohti ***seudullisia osakeyhtiöitä*** näyttää vahvalta niissä yhteistyömuodoissa, joissa se vain on mahdollista. Vaikka osakeyhtiöihin liitetään läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden väheneminen, yhtiömuotoisen toiminnan etuja, kuten liikkumavaran kasvua toiminnassa, kunnan sisäisen toimintariskin vähenemistä ja kunnan keskittymistä tilaajatehtäviin, arvostetaan paljon. Kuitenkin omistajakuntien erilaiset näkemykset seudullisten tuotantoyhtiöiden roolista voivat aiheuttaa kitkaa seudullisen osakeyhtiön toiminnassa. Joidenkin mielestä seudullinen tuotantoyhtiö on selkeästi kuntien oma yhtiö, kun taas jotkut voivat pitää tuotantoyhtiötä selkeästi markkinaehtoisena toimijana.

Kuntien koolla on vaikutus niiden yhteistyöhalukkuuteen. Suurten kuntien asema on turvatumpi kuin pienten niiden korkeamman äänivallan myötä. Yhteistyön toimivuuteen vaikuttaa kuntien kokoerojen lisäksi myös niiden kaupunkimaisuus tai maaseutumaisuus ja kuntaprofiiliin linkittyvä palvelutuotannon toimintakulttuuri. Yhteistyön onnistumisessa keskeistä on ***panostaa käynnistämismvaiheeseen***. On tärkeää, että yhteistyöhön ohjataan aluksi tarpeeksi resursseja, ja että vetovastuu on selkeästi yhdellä taholla. Huolellisesti toteutetulla alkuvaiheella on positiivinen vaikutus yhteistyön toimivuuteen myös pidemmällä aikavälillä. Kaoottisesti alkanut yhteistyö voi puolestaan takkuilla pitkään. Merkittävää on myös se, kuinka yhteistyömalleissa pystytään ottamaan huomioon eri tahojen erilaiset tarpeet ja lähtökohdat. Lisäksi seudullisia yhtiömuotoja tarkasteltaessa on otettava huomioon miten toimintaa ja palveluita voidaan laajentaa seutukunnalla, mikäli uusia osapuolia haluaa tulla myöhemmin mukaan osakkaiksi.

Turun ja Lahden kaupunkiseutujen tapaustutkimuksessa yhteistyön merkittävimmäksi hyödyksi nousee ***asiantuntemuksen kasvu ja osaavan henkilöstöresurssin säilyttäminen kunnan palvelutuotannossa***. Laajemmat resurssit mahdollistavat erikoistumisen ja työnjaon, mikä vaikuttaa palvelun laatuun ja palveluvarmuuteen. Mittakaavahyödyt näyttäytyvät olennaisina tietyissä palveluissa, kuten vesihuollossa, jossa suurempi tuotantoyksikön koko on selkeästi tehostanut tuotantoa ja parantanut osaamis- ja palvelutasoa. Kaikissa infrastruktuuripalveluissa mittakaavahyötyjen toteutuminen ei kuitenkaan ole ilmeistä, eivätkä suurtuotannon edut välity teoriasta käytäntöön. Kustannustekijöillä ei näytä olevan merkittävää roolia yhteistyön syntymisessä, eikä yhteistyön kustannusvaikutuksia ole kunnolla pystytty todentamaan. Kuntien yhteistyö on ollut ***kustannussäästöjen realisoinnin sijaan ennemminkin keino palvelutason säilyttämiseen sektorin talousraamien tiukentuessa***.

Yhteistyötä näyttää olevan helpompi tehdä sellaisissa toiminnoissa, joissa tarjotaan ***suoraan palvelua tai jonkin olemassa olevan järjestelmän ylläpitoa***. Yhteistyö nähdään kannattavimpana erityisesti palveluissa, joissa toimintaa määrittelee ***lainsäädäntö***, joissa esiintyy selkeitä ***mittakaavaetuja, joiden kulut katetaan käyttäjämaksuilla*** ja joiden tuotannossa kuntarajat haittaavat toimintaa. Sen sijaan infrastruktuurin omistajuuteen puuttuminen näyttää olevan haasteellisempaa. Mikäli rakennusten ja

rakenteiden omistajuus ei siirry yhtiölle, ulkopuolinen operoija ei välttämättä kiinnitä huomiota infrastruktuurin arvoon ja kuntoon. Tällöin teknistä sektoria vaivaava omaisuuden rapistuminen ja korjausvelan kasvu voi edelleen jatkua. Näin ollen yhteisöittämissä tai seudullisuuden kautta ei välttämättä edelleenkään saada ratkaistua tätä suurta ongelmaa teknisen sektorin osalta.

11.7 Uudenlaiset verkostoalustat yhteistyön mahdollistajana

Toiminta verkostoituu voimakkaasti kuntasektorilla ja verkostoja on pystyttävä hyödyntämään toiminnan kehittäjänä ja oppimisprosessina. Verkostoissa on useita toimijoita ja tämän lisäksi samat *toimijat ovat mukana useissa eri verkostoissa moniverkostoissa* ympäristössä. Tämän vuoksi kuntapuolelle tarvitaan rakenteita ja mekanismeja, *alustoja*, joilla verkoston ja eri verkostojen tärkeimmät toimijat saatetaan yhteen verkostojen sisällä ja välillä keskustelemaan kehitysagendasta ja yhteisistä tulkinnoista jaetun ymmärryksen muodostamiseksi.

Alustan tehtävänä on kehittää yhteistä *innovaatioympäristöä*, jakaa tietämystä, luoda luottamusta ja sosiaalista pääomaa osapuolten välille ja luoda yhteistä arvopohjaa. Tämä edesauttaa päätöksentekoa ja yhteisten investointien toteuttamista. *Alusta* voi toimia tehokkaasti ilman virallista päätösvaltaa *neuvoa-antavana kehitysideoita ehdottavana ja eteenpäin vievänä toimijana*. Johtajuus on jaettua ja toiminta pohjautuu yhteiseen tekemiseen ja luottamukseen. Verkosto voi arvioida ja toimia ohjaavana arvioivana tahona kehitysideoiden ja hankkeiden etenemisessä. Lisäksi alustan tulee dynaamisesti luoda ja pitää yllä tärkeitä sidosryhmäsuhteita verkostossa. Alusta toimii foorumina, joka *kokoaa innovaatioon tarvittavan verkoston*, huolehtii verkoston jaetusta *strategisesta prosessista ja johtamisesta*, joka johtaa lopulta verkoston päätöksentekoon ja mahdollisiin investointeihin strategiaan liittyvissä asioissa.

Verkostot tarvitsevat *eri tasoisia* alustoja, joissa yhteistoiminta ja oppiminen johtavat uusiin innovaatioihin määrätietoisesti. Julkisella puolella nämä verkostot ulottuvat valtion tasolta maakuntien, kaupunkiseutujen ja seutukuntien kautta yksittäisiin kuntiin, kaupunkeihin ja jopa kaupunginosiin. Toisaalta verkottumisen täytyy ulottua myös yksityisiin toimijoihin, tutkimuslaitoksiin ja kansainvälisiin toimijoihin, eli mahdollisimman laajasti eri sidosryhmät huomioiden.

Kupera-hankkeen aikana muodostunut ja toimintansa vakiinnuttanut *KEHTO-foorumi* on erinomainen esimerkki *toimivasta verkostoalustasta*. Konsortio asetti tavoitteekseen organisoitumisen KEHTO-foorumiksi, alustaksi, joka pyrkii saavuttamaan virallisen statuksen, vahvan ja tunnustetun aseman, sekä toimintamallin perusrakennesektorin edunvalvojana ja kehittäjänä sekä viemään eteenpäin radikaaleja mutta hyvin perusteltuja uudistuksia ja kehitystoimenpiteitä. Samalla on luotu esimerkkejä ja suosituksia myös alan muiden yhteistyöverkostojen kehittämiseksi. Toiminta johti hyviin tuloksiin ja vapaaehtoisuuteen perustuvana foorumina alkanut toiminta *viralistettiin kesäkuussa 2012* ja organisoitiin Kuntaliiton alaisuuteen.

Kehto-foorumin ja aiempien kokemusten mukaan mm. Salon Innolab-toiminnasta sekä Mikkelin seutukuntafoorumista, alustan luomisessa *ulkopuolisella riippumattomalla taholla voi olla keskeinen rooli toiminnan käynnistämässä ja habmotta-*

misessa. Tässä tapauksessa ulkopuolisena tahona on toiminut tutkimuslaitos, joka on vastannut kehittämistoiminnasta vastaavan operatiivisen ryhmän toiminnan sisällöstä, tiedon hankinnasta, verkostoyhteyksien luomisesta ja kokousrutiineista. Ulkopuolinen riippumaton taho voi toimia neutraalina fasilitaattorina siihen asti, kunnes toiminta vakiintuu ja sen pyörittämiseen tarvittavat resurssit löytyvät. Myös *puheenjohtajan rooli* on merkittävä, koska hänen tehtävänä on mm. päätöksentekotilanteissa tuoda esiin päätöksentekoon vaikuttavat tärkeimmät tekijät ja niiden liityntä foorumin toimintaan. Tärkeiden asioiden valmistelussa puheenjohtaja selvittää tärkeimpien tahojen kannat ja kuuntelee jäsenten mielipiteitä. Teknisen sektorin laajuudesta ja työmäärästä johtuen Kehto-foorumin kokoisen alustan puheenjohtaja tarvitsee asioiden valmistelussa avukseen myös jonkinlaisen *operatiivisen ryhmän* ja riittäväntasoisien resursoinnin.

KEHTO-foorumin tapaamisissa on muodostettu yhteinen näkemys tulevaisuudesta ja kehitystoimintaan liittyvien asioiden tulkinnasta. Samalla on luotu yhteistä kehitysapua kuntainfran kehittämiseksi yhdessä tutkimuslaitosten kanssa. Foorumin tapaamiset ovat olleet keskeisessä roolissa sosiaalisen pääoman rakentamisessa. Foorumin kokouksiin on osallistunut laaja joukko kaupunkien tekniseen toimeen liittyviä henkilöitä ja näin on opittu tuntemaan toisensa. Tapaamisissa ja keskusteluissa on kuultu eri kaupunkien ajankohtaisista asioista ja päästy jakamaan yhteisiä kokemuksia kehityskohteiden ratkaisusta. Samoin on kuultu ulkopuolisia asiantuntijoita päivänpolttavista teemoista. Päätöksenteko yhdessä silloin, kun lähes kaikki ovat paikalla, on osoittautunut parhaaksi ratkaisuksi asioiden eteenpäin viemisessä. Jos jokaiselta kaupungilta lähdetään erikseen kysymään kantaa asioihin, se on hidas ja jäykkä tapa.

Voidaan sanoa, että KEHTO-foorumi on löytänyt paikkansa ja tapansa toimia asettamiensa korkeiden päämäärien toteuttamiseksi kuntasektorilla. Jatkossa kaupunkien tulee edelleen jatkaa verkostoitumistaan ja yhteistyötään eri alustojen kautta ja samalla myös muistaa viedä eteenpäin itse KEHTO-foorumin toimintatapaa, jotta se olisi myös tulevaisuudessa toimiva alusta yhteistyölle.

Acta-sarjassa vuodesta 2009 lähtien ilmestyneet julkaisut

Aiemmin ilmestyneet Acta-sarjan julkaisut osoitteessa: <http://www.kunnat.net> -> Toimialat -> Kuntakehitys ja tutkimus -> Acta-tutkimusjulkaisut

- 208 Pekka Juntunen, Veli-Pekka Nurmi, Jari Stenvall: Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509267.
- 209 Risto Nakari, Stefan Sjöblom: Toimiva kunnallinen palveluorganisaatio. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509269.
- 210 Kari Ahokas: Kasvukunnan johtajana. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509272.
- 211 Jari Stenvall, Jenni Airaksinen: Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509279.
- 212 Santtu von Bruun, Torsti Kirvelä: Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509283.
- 213 Anne Korhonen: Yksityisyys ja henkilötietojen suoja kunnallisessa virantäytössä. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509285.
- 214 Marjukka Weide: Ulkomailla syntyneenä suomalaisessa kunnallispolitiikassa. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509297.
- 215 Anni Jäntti & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.): Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2005–2008. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509300.
- 216 Ilpo Laitinen: Tietoperustainen johtaminen – Case Helsinki. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509309.
- 217 Raine Mäntysalo, Lasse Peltonen, Vesa Kanninen, Petteri Niemi, Jonne Hytönen & Miska Simanainen: Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509310.
- 218 Jarmo Vakkuri, Olavi Kallio, Jari Tammi, Pentti Meklin & Heikki Helin: Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Kunta- ja paikallistalouden lähtökohdat Paras-hankkeessa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509313.
- 219 Minna Kaarakainen, Vuokko Niiranen & Juha Kinnunen (toim.): Rakenteet muuttuvat – mihin suuntaan? Sosiaali- ja terveyspalvelut Paras-hankkeessa. Lähtötilanteen kartoitus. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 6. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509319.
- 220 Atte Honkasalo: Hyvinvointipalveluiden tuottavuuden mittaaminen. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509331.
- 221 Juhani Määttä: Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509322.
- 222 Mikko Komulainen: Ulkoistaminen kunnissa. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509324.
- 223 Jenni Airaksinen, Helena Tolkki & Toni K. Laine: Paras palvelutuotanto – peruskunnasta peruskallioon? Kalliolaianen tilaaja-tuottaja-sovellus ja kunnan ohjaustunne: Peruspalvelukuntayhtymä Kallion toimintamallin arviointi. Käynnissä olevat ja käynnistettävät Paras -lain mukaiset sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet muodostavat uudenlaisia palvelujen järjestämisen ja tuotannon ohjausjärjestelmiä, jotka eroavat varsin merkittävästi yksittäisen kunnan ohjaustavasta. Kallion peruspalvelukuntayhtymän arviointi käsittelee Nivalan, Ylivieskan, Alavieskan ja Sievin kuntien alueelle rakennettua yhteistoiminta-alueorganisaatiota ja alueella sovellettua ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti kuntien kokemusta vaikutusvallastaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen. Arvioinnin tulosten perusteella Kallion peruspalvelukuntayhtymä on esimerkiksi onnistuneesta kuntien yhteistoiminnasta ja yhteisen organisaation ylätasoin toimijoiden sitoutumisesta. Samalla Kallio on kuitenkin varoitava esimerkiksi muutosjohtamisen ja fuusioitumisen hankaluudesta sekä siitä, mitä tapahtuu jos henkilöstön jotkut osat jäävät muutoksen ulkopuolelle. Yhteistoiminta-alueet muodostavat moniulotteisen johtamis- ja ohjauskokonaisuuden, joissa huolellisesti suunniteltu omistajaohjausjärjestelmä ja yhteiset strategiset sekä tulokselliset päämäärät eivät riitä, vaan huomiota on jo fuusion alkuvaiheessa kiinnitettävä muutoksen etenemiseen organisaation linjahierarkiassa aina asiakasrajapintaan asti. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509338.

- 224 **Arto Haveri, Jari Stenvall, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom: Kunnallisen itsehallinnon peruskivet.** Julkaisu haastaa lukijansa pohtimaan, onko meillä Suomessa varaa rapauttaa kunnallinen itsehallinto. Mikä merkitys itsehallinnollisesti vahvoilla kunnilla voisi olla siinä kamppailussa, jota suomalainen yhteiskunta käy selviytyäkseen tulevaisuuden haasteista? Mirkä ovat kunnalliseen itsehallintoon kohdistuvat uhat ja mahdollisuudet toimintaympäristön nopean muuttumisen vuoksi? Teos sisältää yhteensä 30 tieteellistä artikkelia ja käytännön puheenvuoroa kunnallisesta itsehallinnosta niin talouden, politiikan kuin oikeudenkin näkökulmasta. Kirjoittajat ovat eri alojen tutkijoita ja käytännön vaikuttajia. 2011. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509339.
- 225 **Ilkka Vohlonen, Jan Klavus, Veli Koistinen, Tuula Talvinko, Martti Virtanen: Terveystuhoon rahoituksen optimaalinen väestön koko:** Rahoituspoliittinen tutkimus väestön sairastamiseen perustuvasta ennakoinnista. Tutkimus oli rahoituspoliittinen arvio siitä, kuinka hyvin suomalainen nykyiseen kuntarahoitukseen perustuva rahoitusmalli mahdollistaa väestön odotettavissa olevaan sairastamiseen perustuvan rahoituksen suunnittelun. Samalla VAKKA-hanke antoi tietoja muiden terveydenhuollon rahoitusmallien arviointia varten. Erityisesti tarkasteltiin erikoissairaanhoidon osalta sitä, mikä olisi vakuutusmatemaattisesti laskettuna kunnan väestön optimikoko, jos lähtökohtana on kunnan väestön sairastumisen ja siihen liittyvien sairaanhoidon kustannusten ennustettavuus mahdollisimman tarkasti. Hankkeessa käytettiin perusaineistona valtakunnallisia kuntakohtaisia poistoilmoitustietoja (HILMO) edellisen kymmenen (2000–2009) vuoden ajalta, jotka luokiteltiin DRG-ryhmiin (Diagnosis Related Grouping) kustannusten laskemiseksi. Hanke toteutettiin Suomen Kuntaliiton johdolla verkostohankkeena, jossa oli mukana kuusi sairaanhoidopiiriä. Hankkeen toteuttamisesta vastasi Oy Audiapro Ab yhteistyössä Itä-Suomen yliopiston kanssa. Tämän rahoituspoliittisen tutkimuksen tulokset osoittavat yksiselitteisesti sen, alle 20 000 asukkaan kunnissa on sairastamisen ja vastaavien kustannusten ennustaminen lähes mahdotonta. Tutkimus myös osoitti toisaalta myös sen, että ei ole perusteita kansallisen tason rahoituspoliittiselle vaihtoehdolle. Tutkimuksesta on vastannut Itä-Suomen yliopiston Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitoksen tutkijaryhmä yhdessä maan johtavien alan asiantuntijoiden kanssa. 2011. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509340.
- 226 **Harri Jalonen, Kim Aarva, Pekka Juntunen, Harri Laihonon, Ilpo Laitinen, Antti Lönnqvist: Arvoverkkoa kokemassa – saaliina tuottavuutta ja innovaatioita.** Kirja liittyy yhteiskunnalliseen keskusteluun hyvinvointipalvelujen tulevaisuudesta. Kirjan lähtökohtana toimii ajatus siitä, että hyvinvointipalvelujen turvaaminen edellyttää palvelujen tuottamiseen ja johtamiseen liittyvien perusoleusten kyseenalaistamista ja uudelleen arviointia. Erityisenä haasteena kirjoittajat pitävät julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä palvelujen tuottamisessa ja kehittämisessä. Selvää on, että niukkenevat resurssit ja muutokset palvelutarpeissa eivät itsestään muutu tuottavuudeksi ja uusiksi palveluinnovaatioiksi. Yhteistyöhön liittyvän tuottavuus- ja innovaatiopotentialin lunastamisen edellytyksenä on, että yksittäisten organisaatioiden sijaan huomio kohdistetaan erilaisista toimijoista koostuvaan hyvinvointipalvelujärjestelmään. Kirjassa tarkastellaan hyvinvointipalvelujärjestelmän johtamista ja kehittämistä sekä tuottavuuden että innovaatioiden näkökulmista. Kirjassa esitetään myös käytännön toimenpide-ehdotuksia hyvinvointipalvelujärjestelmän johtamisen kehittämiseksi. Kirja muodostuu kahdesta osasta. Ensimmäinen osa koostuu kuudesta artikkelista, joissa kussakin avataan hyvinvointipalvelujärjestelmän johtamisen haasteita erilaisista teoreettisista näkökulmista. Empiirisen tarkastelun kohteena artikkeleissa toimii Helsingin sosiaaliviraston arvoverkko. Arvoverkolla tarkoitetaan kokonaisuutta, joka muodostuu sosiaaliviraston järjestämisvastuulla olevien hyvinvointipalvelujen tuottamisesta sekä sitä lähellä olevasta toiminnasta. Helsingin sosiaaliviraston arvoverkkoa hyödynnetään artikkeleissa idealähteenä, pohdinnan katalysaattorina ja toimenpide-ehdotusten sovelluskohteena. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509343.
- 227 **Ilona Lundström: Kuntien palveluhankintojen murros.** Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Sairaankuljetusta, konsulttipalveluja, siivousta, vieritushoitoa, jätteen kuljetusta, lääkärikonsultaatioita, joukkoliikennettä, arviointia, tietojärjestelmäpalveluja, elinkeinojen kehittämistä, matkapuhelinliikennettä, pesulapalveluja ja rahoitusta. Muun muassa näitä palveluja kunnat ostavat. Tutkimuskohteena ovat palveluhankinnat siitä syystä, että ne ovat yksi vaikeimmista julkisten hankintojen alueesta, jolla sekä ostajilla että myyjillä on kiistatta paljon ongelmia. Tutkimuksessa tarkastellaan kuntien julkisia palveluhankintoja ja niiden hankintaprosessissa esiintyviä ongelmia. Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, mitä ongelmia kuntien palveluhankinnoissa esiintyy, mistä ongelmat johtuvat sekä sitä, missä palveluissa ongelmia esiintyy. Tutkimuksessa etsitään yhteyksiä palveluhankintojen ongelmien ja

- kuntien hallinnan muutoksen välillä sekä tuotetaan tutkimukseen perustuvaa tietoa kuntien palveluhankintojen kehittämisen tueksi. 2011. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509345.
- 228 **Esa Jokinen, Tuula Heiskanen & Risto Nakari: Henkilöstö PARAS-uudistuksessa.** Juhlapuheissa henkilöstö on kuntatyönantajan tärkein voimavara, mutta miten hallinnolliset ja rakenteelliset uudistukset kohtaavat henkilöstön työelämän arjen? Jääkö Paras-uudistus henkilöstölle kysymymerkiksi joissain kunnissa? Millaisiin kuntiin ja mihin toimintoihin suurimmat haasteet näyttäisivät kasautuvan? Muun muassa näihin kysymyksiin etsitään vastauksia osana PARAS-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU) toteutetussa henkilöstötutkimuksessa. Raportissa selvitetään sosiaali-, terveys- ja koulutoimen henkilöstön työelämän laatua ja kuvataan PARAS-uudistuksen alkuvaiheen tilannetta 40 tutkimuskunnassa. Tutkimus perustuu vuoden 2009 henkilöstökyselyyn ja sisältää vertailuja KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelmassa vuosina 1995, 1998 ja 2003 toteutettujen vastaavien kyselyjen tuloksiin. Tutkimuksesta on vastannut Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskuksen tutkimusryhmä. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509347.
- 229 **Marianne Pekola-Sjöblom: Kuntalaiset uudistuvissa kunnissa.** Tutkimusraportti on osa Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU) ja perustuu syksyllä 2008 tehtyyn laajaan kuntalaiskyselyyn kaikkiaan 65 kunnassa. Tutkimuksessa kartoitetaan kuntalaisten mielipiteitä Paras-uudistuksen alkuvaiheessa, ennen lukuisten kuntaliitosten ja yhteistoiminta-alueiden perustamista. Kyselyyn vastasi kaikkiaan noin 13 000 henkilöä ja vastausprosentti oli 46. Tutkimusaineiston keräämisestä on vastannut Kuntaliiton Kuntakehitys- ja tutkimusyksikkö. Kuntalaistutkimuksessa selvitetään muun muassa miten kuntalaiset oman kotikuntansa osalta arvioivat kunnallisten palvelujen hoitoa ja saavutettavuutta, kunnallisten päätöksenteon toimivuutta, omia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiaan sekä Paras-uudistusta. Tutkimuksen avulla piirretään kuvaa myös kuntalaisten samaistumisesta kotikuntaan sekä muihin alueellisiin kokonaisuuksiin. Soveltuvien osien tuloksia verrataan myös aikaisempiin KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman kuntalaiskyselyjen tuloksiin. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509355.
- 230 **Tuula Jäppinen: Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta.** Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Innovaatiot, kilpailukyky ja osaaminen ovat nousseet maamme alue- ja elinkeinokehittämisen keskeisiksi käsitteiksi. Myös tuore 2000-luvun kunta-alan tutkimus suuntautuu julkisen sektorin innovaatioihin hallinnon, palvelujen, innovaatioprosessin, johtamisen ja julkisten hankintojen näkökulmista. Uusimmassa keskustelussa esiin nousevat innovaatioiden avoimuus, asiakkaiden rooli ja verkostot, jotka yhdistyvät avoimen innovaation käsitteessä. Tutkimuksen aiheena on julkisen sektorin käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Sen tavoitteena on kuvata miten palvelujen käyttäjät osallistava avoin innovaatiotoiminta on hyödynnettävissä kuntien palvelujen kehittämisessä. Samalla tutkimus tuo kolmen tapausesimerkin avulla esiin kuntien innovaatiotoiminnan uusia mahdollisuuksia osana laajempaa hyvinvointi- ja yhteiskuntapolitiikkaa. 2011. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509362.
- 231 **Olli Hokkanen: Kaupunkipolitiikkaa edunsaajille?** Urbaani poliittistaloudellinen tutkimus kaupunkipolitiikan tavoitteista Yhdysvalloissa, Suomessa ja Isossa-Britanniassa jatkaa ja syventää kaupunkipoliittista keskustelua aikaisempien Suomen Kuntaliiton kaupunkipoliittisten tutkimuksen pohjalta – nyt politiikan oikeudenmukaisuuden ja eri edunsaajien näkökulmista. Missä järjestyksessä kaupunkipolitiikan näkökulmat tulisi ensinnäkin huomioida? Miksi tiettyinä aikoina tehdään tietynlaista kaupunkipolitiikkaa? Kuinka oikeudenmukaisesti kaupunkipolitiikat painottuvat kokonaisuuden edun ja ryhmien kapeiden etujen kannalta? Miten selittää painotuseroja? Tutkimus hakee selitystä näihin kysymyksiin poliittisen taloustieteen käsitteistöllä ja tarkastelee kaupunkipolitiikkaa eri edunsaajien näkökulmista. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509368.
- 232 **Jaana Leinonen: ”Monelta suunnalta on suitsia suussa mutta niiden kanssa on elettävä”.** Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Jaana Leinosen väitöskirjatutkimuksessa tarkastellaan kuntajohtamista kunnanjohtajien näkökulmasta, keskeisenä käsitteenä johtamisen liikkumavara. Tutkimus nostaa esiin kuntajohtamiseen liittyviä ajankohtaisia kysymyksiä sekä todentaa kuntajohtamisen moniulotteisuutta. Tämän moniulotteisuuden taustalla muun muassa ovat kuntaorganisaation ja koko kuntayhteisön alati muuttuvat vuorovaikutussuhteet ja -rakenteet, johon vaikuttavat laajemmat, aina kunta-valtiosuhteeseen saakka ulottuvat elementit. Tulosten mukaan johtamisen liikkumavaran keskiön muodostaa hallinnon ja politiikan välinen suhde, jonka kautta myös kunnanjohtajan liikkumavara pitkälti määrittyy. Tutkimuksen empiirisestä aineistosta rakennettu ydin, ”hallinnon ja politiikan välinen kompleksinen vuorovaikutuksellinen arena”, viittaa hallinnon ja politiikan välisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön yllätykselliseen dynamiikkaan ja kunnanjohtajan

- liikkumavaran amebamaisuuteen. Tulokset osoittavat kuinka kuntajohtamisen kehittämisessä on edelleen ajankohtaista pohtia kunnanjohtajan sekä hallituksen ja valtuuston, erityisesti kunnan poliittisen johdon välistä suhdetta, sekä keinoja sen selkiyttämiseksi, tiivistämiseksi ja yhteistyön vahvistamiseksi. 2012. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509370.
- 233 **Päivi Sutinen: Johtajana kehittämisen olemus kunta-alan johtajan kokemana.** Johtamistyötä tehdään modernin ja postmodernin maailman toiminnallisten ja rakenteellisten murrosten keskiossa. Johtaminen ammattina on juuri nyt erityisen haastavaa. Johtamista ja sen kehittämistä on perinteisesti lähestytty tutkimuksissa hyvän johtamisen viitekehystä käsin ja johtamiskäyttämistä tutkien. Mutta tiedetäänkö, mitä on hyvä johtaminen ja miten sitä pitäisi kehittää kiihtyvien muutosten keskellä? Mihin johtamisen kehittämisessä kannattaisi erityisesti kiinnittää huomiota? Tässä tutkimuksessa johtamisen kehittämisen kysymystä lähestyttiin kokonaan uudesta näkökulmasta. Johtajat itse saivat kertoa, mikä on merkityksellistä heidän kehittymiselleen johtajana ja suhteessa mihin johtaja kehittyi. 2012. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509375.
- 234 **Vuokko Niiränen, Markku Hänninen (toim.): Sosiaalitoimen johtajat kunnissa.** Kuntien sosiaalipalveluissa on meneillään varsin laajoja ja monialaisia uudistuksia. Uudistukset näkyvät jo johtajien työssä ja myös heidän ammattinimikkeensä vaihtelevat: apulaiskaupunginjohtaja, sosiaali- ja terveystoiminnan johtaja, peruspalvelujohtaja, palvelujohtaja, tilaaja johtaja. Johtajan työtä määrittävät sekä kuntaorganisaatioiden monet uudistukset että johdettavan työn monialaisuus ja moniammatillisuus. Vuokko Niiräsen ja Markku Hännisen toimittamassa julkaisussa tarkastellaan Suomen sosiaalipalveluiden johtamisesta vastaavan ylimmän johdon työtä. Julkaisu koostuu kymmenestä tutkija-artikkeleista, joissa tarkastellaan kuntien sosiaalijohtajien työtä eri näkökulmista ja työhön kohdistuvia odotuksia. Alan eturivin tutkijat pohtivat sosiaalijohdon työn moniulotteisuutta, johtamisen avainkohtia, johtajan ja työntekijöiden keskinäistä suhdetta sekä johtamisen välineitä ja johtamisosaamista. Sosiaalijohdon työn piirteisiin kuuluu kyky arvioida omaa toimialaa myös laajemmin. Hän tunnistaa toiminnalle tärkeitä verkostot, henkilöstön osaamisen kulmakivet ja osaa reagoida toimintaympäristön ja kuntalaisten palvelutarpeiden muutoksiin. 2012. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509374.
- 235 **Siv Sandberg: Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin.** Kunnalliset luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat kuntauudistusten keskeisiä toimijoita. Päätökset kunnan tulevaisuuden valinnoista tehdään kuntien valtuustossa. Ottaessaan kantaa kuntaliitosesitykseen tai ehdotukseen kuntien välisestä yhteistyöstä, luottamushenkilö päättää myös oman poliittisen tulevaisuutensa reunaehdoista. Tämä raportti perustuu syksyllä 2010 toteutettuun laajaan luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyyn. Kyselyyn vastasi yhteensä 1 456 luottamushenkilöä ja johtavaa viranhaltijaa 40 kunnasta. Tutkimus on osa Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU). Raportissa analysoidaan kuntapäätäjien käsityksiä kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, kunnallisesta päätöksenteosta sekä kunnallisen toiminnan kehittämisestä? Miten paljon Paras-uudistus on muuttanut kunnallista arkea? Kokevatko luottamushenkilöt voivansa vaikuttaa päätöksentekoon? Miten eri puolueiden kuntapäätäjät suhtautuvat kuntarakenteeseen, palveluyksiköiden kokoon ja palveluseteleihin? Tämän lisäksi raportti sisältää vertailuja vuosina 1995, 1999 ja 2003 toteutettuihin vastaaviin päätäjäkyselyyn. Vertailut osoittavat muun muassa, että luottamustehtäviin käytetty aika on kasvanut merkittävästi 2000-luvulla. 2012. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509384.
- 236 **Risto Harisalo, Pasi-Heikki Rannisto, Jari Stenvall: Institutionaalinen luottamus.** Tutkimus kuntien luottamuksesta valtioon. Kuntien ja valtion väliset olosuhteet ovat muuttuneet entistä monimutkaisemmiksi, ennakoimattomimmiksi ja hallitsemattomimmiksi. Toimintaympäristön muutosten vuoksi myös kunta-valtio-suhdetta on arvioita uudelleen. Tutkimuksessa pureudutaan kunta-valtio-suhteeseen luottamuksen näkökulmasta. Tarkoituksena on selvittää sitä, missä määrin kunnat luottavat sekä kunnallishallintoon että valtioon. Tutkimus haastaa lukijansa pohtimaan kunta-valtio-suhteen kehitystä sekä suhteen kehittämistä kuntien ja valtion välisen keskinäisen luottamuksen ja tasavertaisen kumppanuuden suuntaan. 2012. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509385.
- 237 **Ari Hynynen (toim.): Takaisin kartalle.** Suomalainen seutukaupunki. Seutukaupungit ovat pieniä ja keskisuuria kaupunkeja, jotka unohtuvat helposti kun kehitetään maaseutua ja suuria yliopistokaupunkeja. Kuitenkin niillä on merkittävä rooli hyvinvointivaltion tukirankana kasvuseutujen ulkopuolella. Tässä kirjassa tarkastellaan seutukaupunkeja ja niiden kehittämisedellytyksiä maantieteen, hallinnon, paikallistalouden, nuorisotutkimuksen ja yhdyskuntasuunnittelun näkökulmista. Lopuksi esitetään menetelmä, jossa rakennettuun ympäristöön kätkeytyviä mahdollisuuksia voidaan

- hyödyntää kaupungin yleisessä kehittämisessä. Kirja tarjoaa pohdittavaa kaikille, jotka osallistuvat kaupunkinsa kehittämiseen, sekä niille, jotka hakevat vaihtoehtoja globaalisti yhdenmukaistuville suurkaupungeille. Helppolukuisen ja yleistajuisen kirjan kirjoittajat ovat yliopistotutkijoita, joista kukin edustaa oman alansa joko nousevaa tai jo vakiintuneempaa kärkeä. 2012. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509389.
- 238 **Hanna Vakkala: Henkilöstö kuntaudistuksissa.** Psykologinen johtamisorientaatio muutoksen ja henkilöstövoimavarojen johtamisen edellytyksenä. Henkilöstöön ja henkilöstövoimavarojen johtamiseen liittyvät kysymykset ovat ajankohtaisia erityisesti uudistuksia toteuttavissa kuntaorganisaatioissa. Kuntafuusio konkretisoituu työyhteisöjen arjessa, jolloin lähiesimiestyön rooli nousee olennaiseksi henkilöstön näkökulmasta. Hanna Vakkalan väitöstutkimuksessa tarkastellaan psykologista johtamisorientaatiota kuntaliitosten ja kuntien yhteistyön tapauksissa. Tutkimuksessa tuodaan esiin ihmisten johtamisen, yksilöllisten muutoskokemusten sekä esimiesten ja alaisten välisen psykologisten sopimusten merkitys. Tutkimus osoittaa psykologisen johtamisorientaation eli ihmisläheisen johtajuuden tarpeen uudistuvissa kuntaorganisaatioissa. Muutostilanteessa psykologisissa sopimuksissa esiintyy rikkonaisuutta ja puuttellisuutta, mikä heikentää sitoutuneisuutta ja motivaatiota. Sopimuksia eheyttävä vaikutus on nähtävissä vuorovaikutteisella, tasapuolisella ja ihmisiä yksilöinä arvostavalla johtajuudella. Eheä, päivittyvä sopimus ja avoin keskusteluilmapiiri luovat osana henkilöstövoimavarojen johtamista edellytyksiä vahvalle luottamukselle, hyvinvoivalle työyhteisölle ja onnistuneelle kuntafuusiolle. 2012. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509388.
- 239 **Ulriika Leponiemi, Pasi-Heikki Rannisto, Jari Stenvall, Ismo Lumijärvi, Risto Harisalo: Kehittämistoiminta kunnissa.** Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt. Kehittämistyö kunnissa on moninaista. Se pitää sisällään käytännön työtä ke-hittäviä pienehköjä projekteja, verkostoista nousevia isoja kehittämisprojekteja sekä strategisia hankkeita. Nopeutuvissa toimintaympäristömuutoksissa kuntien on pidettävä huolta siitä, että kehittämisellä rakennetaan pitkäjänteisesti kunnan tulevaisuutta – se ei ole vain ajankohtaisten haasteiden ja ongelmien käsittelyä. Kehittämistoiminta kunnissa – Kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt -tutkimusraportissa esitellään Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun, Kuntaliiton ja Työsuojelurahaston toteuttaman Tuottava ja hallittu kehittämis toiminta kunnissa (Kuntakehto) -hankkeen ensimmäisen vaiheen tuloksia ja johtopäätöksiä. Aineisto on kerätty Jyväskylän, Lahden, Mikkelin, Tampereen ja Turun kaupungeista. Tutkimuksessa kehittämis toimintaa tarkastellaan sekä strategisella että työyhteisöjen arjen toimivuuden tasolla. Tutkimus tuottaa ratkaisuja ja malleja siihen, millä tavoin kuntien kehittämis toiminta olisi hallitumpaa ja kohtaisi aiempaa paremmin työntekijöiden arjen ja kokemukset. 2012. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509390.
- 240 **Pekka Malinen, Ari-Veikko Anttiroiko, Tero Haahtela, Pentti Siitonen (toim.): Huomis päivän infrastruktuuri.** Näkökulmia kuntien teknisen toimen uudistamiseen. Kunnat ovat tänä päivänä suurten haasteiden edessä. Huolimatta vaikeasta taloustilanteesta, toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista ja suurten ikäluokkien eläköitymisestä kuntien on pystyttävä tarjoamaan asukkailleen laadukkaat perusrakennepalvelut, joilla tarkoitetaan yhdyskunnan perusrakenteiden eli infrastruktuurin suunnittelua, rakentamista, ylläpitoa ja kehittämistä. Kuntien teknisen toimen tehtävänä on tuottaa nämä palvelut kustannustehokkaasti. Sen sijaan, että jokainen kunta pyrkisi hakemaan ratkaisuja itsekseen, on tehokkaampaa miettiä asioita yhdessä. Maamme suurimmat kaupungit ovat tarttuneet yhteiseen haasteeseen organisoitumalla KEHTO-foorumiksi, joka toimii alan kehittämisen ja hanketoiminnan alustana. Foorumin käynnistämä KUPERA-hanke on yksi osoitus sen tuloksellisesta toiminnasta samoin kuin käsillä oleva teoskin. Miten perusrakennepalvelut rahoitetaan, mitä kunnan kannattaa itse omistaa, miten operointi toteutetaan? Mikä merkitys on seudullisella yhteistyöllä samoin kuin yhteistyöllä yksityisen sektorin kanssa? Kysymyksiä on paljon ja tässä kirjassa Aalto-yliopiston ja Tampereen yliopiston tutkijat pyrkivät vastaamaan näihin kysymyksiin. Kirja antaa samalla tuoreita näkökulmia kuntien teknisen toimen uudistamiseen ja tulevaisuuden haasteisiin sekä monipuolisen kuvan infra-alan tämän päivän innovaatiokeskustelusta ja sen erityispiirteistä. 2012. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509396.

Acta-julkaisusarjan kestopilaus

Ennakoivaa, soveltavaa ja ajankohtaista tutkimustietoa kunnista

Acta-julkaisusarja on tarkoitettu Sinulle, joka haluat käyttöösi tutkittua tietoa kuntien nykytilasta ja kehityksestä. Tutkitulla tiedolla tehdään tulevaisuutta.

Acta on Suomen Kuntaliiton tutkimustoiminnan julkaisusarja. Sarjassa ilmestyy vuosittain vähintään yhdeksän kunta-alaa monipuolisesti käsittelevää julkaisua. Acta-sarja tarjoaa ajankohtaista ja soveltavaa tutkimustietoa kunnista sekä ennakoii kuntien toimintaympäristön tulevia muutoksia.

Sarjan julkaisut käsittelevät mm. kuntien hallintoa, johtamista, demokratiaa ja palveluita. Kirjat sisältävät suomen-, ruotsin- ja englanninkielisen tiivistelmän.

Tarjoamme Acta-julkaisusarjan kestopilausta

Voit tilata Acta-julkaisusarjan kestopilauksena, jolloin saat kaikki sarjassa vuosittain ilmestyvät kirjat edulliseen hintaan.

- Kestopilauksen hinta on 220 euroa/vuosi (sis. alv.).
- Yksittäisen Acta-julkaisun hinta on 20–30 euroa
- Sarjassa ilmestyy vähintään yhdeksän kirjaa.
- Kestopilaajilta ei peritä toimitusmaksuja.
- Kestopilauksen hinta laskutetaan vuosittain keväällä.

Lisätietoja kestopilauksesta:

Elna Nissinen ja Kaija Majoinen/Suomen Kuntaliitto
puh. (09) 7711, faksi (09) 771 2726

Lisätietoja Acta-julkaisusarjasta löydät kotisivuiltamme:

<http://www.kunnat.net> -> Asiantuntijapalvelut -> Kuntakehitys ja tutkimus -> Kuntatutkimus

- Tilaan ACTA-sarjan kestopilauksena edulliseen hintaan 220 euroa/vuosikerta (sis. alv.)
- En tällä kertaa tee kestopilausta, mutta tilaan seuraavat ACTA-sarjan julkaisut:

vastaanot-
taja
maksaa
postimaksun

Tilaaja

Yhteisö/yritys

Lähiosoite

Postinumero ja -toimipaikka

Puhelinnumero

Päiväys ja allekirjoitus

Julkaisujen toimitusosoite, ellei sama kuin yllä

Suomen Kuntaliitto
Kuntakehitys ja tutkimus
Vastauslähetyssopimus
00530/75
00003 HELSINKI