



Kadun- ja tienpidon kehittäminen Uudenmaan ja Itä- Uudenmaan alueella

Yhteistyössä Tiehallinto ja alueen kunnat

Tiehallinnon selvityksiä 9/2007

Kadun- ja tienpidon kehittäminen Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan alueella

Yhteistyössä Tiehallinto ja alueen kunnat

Tiehallinnon selvityksiä 9/2007

ISSN 1457-9871
ISSN 978-951-803-838-5
TIEH 3201035

Verkkajulkaisu pdf (www.tiehallinto.fi/julkaisut)
ISSN 1459-1553
ISBN 978-951-803-839-2
TIEH 3201035-v

Edita Prima Oy
Helsinki 2007

Julkaisua myy/saatavana:
asiakaspalvelu.prima@edita.fi
Faksi 020 450 2470
Puhelin 020 450 011

Tiehallinto
Uudenmaan tiepiiri
Opastinsilta 12 A
PL 70
00521 HELSINKI
Puhelinvaihte 0204 22 11

Keijo Körkkö, Päivi Annamaa ja Sini Tainio: Kadun- ja tienpidon kehittäminen Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan alueella. Helsinki 2007. Tiehallinto. Tiehallinnon selvityksiä 9/2007. 40 s. ISSN 1457-9871, ISBN 978-951-803-838-5, TIEH 3201035.

Asiasanat: Kunnat, kadut, tiet, tienpito, hoito, kunnossapito, hankinta, urakat
Aiheluokka: 70

TIIVISTELMÄ

Kuntien kadunpidon nykytilaa sekä tulevaisuuden suunnitelmia selvitettiin Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnille suunnatulla internet-kyselyllä. Kohdemaakuntien yhteensä 34 kunnasta kahdeksan (23,5 %) vastasi kyselyyn.

Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnilla oli vuoden 2005 lopulla yhteensä 7 519 km kunnossapidettäviä väyliä. Lisäksi yksityisteitä on 5 616 km, maanteitä 4 656 km sekä jalankulku- ja pyöräteitä 621 km, joten väyliä on alueella yhteensä 18 412 km.

Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kuntien yhteenlasketut väylänpidon käyttökustannukset olivat vuonna 2005 noin 285 M€. Maanteiden perustienpidon hoito- ja ylläpitokustannukset ovat samalla alueella vuonna 2006 noin 51 M€.

Vuonna 2005 liikenneväylien sekä puistojen ja yleisten alueiden investointeihin Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa käytettiin yhteensä noin 173 miljoonaa euroa. Samalla alueella maanteiden perustienpidon investointien kustannukset ovat noin 15 M€ vuonna 2006.

Kuntakyselyn mukaan kadunpidon resurssit vaihtelevat suuresti eri kunnissa kuntakoon mukaisesti. Kuntien arvioiden mukaan henkilöstön määrä tulee pysymään kunnissa pääosin ennallaan vuoteen 2010 saakka. Kunnissa on kuntakyselyn mukaan vielä varsin paljon kalustoa. Tulevaisuudessa vastaajien arvioiden mukaan kaluston määrä pysyy ennallaan.

Puitelaki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta tulee voimaan 1.2.2007. Kuntien on tehtävä selvitykset kuntaliitoksista ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta sekä suunnitelmat uudistuksen toimeenpanosta (toimeenpanosuunnitelmat) viimeistään 31.8.2007. Pääkaupunkiseudun kuntien (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) sekä Porvoon alueen kuntien (Porvoo, Askola, Myrskylä ja Pernaja) on lisäksi tehtävä kaupunkiseutusunnitelmat samaan päivämäärään mennessä.

Kyselyn perusteella lähes kaikilla vastanneilla kunnilla on halukkuutta kokeilla uusia hankintakäytäntöjä yhteistyössä muiden kuntien lisäksi myös Tiehallinnon kanssa. Tiehallinnon tulisikin neuvotella alueen kaikkien kuntien kanssa mahdollisesta yhteistyöstä. Yhteisalueurakka vaatii kunnissa sekä hallinnollisia käsittelyitä ja päätöksiä että valmistelevia töitä, joten neuvottelut olisi käynnistettävä kunnan kanssa noin kaksi vuotta ennen kuin alueen Tiehallinnon hoitourakka tulee tarjouspyyntövaiheeseen.

Tässä selvityksessä suositukseksi esitetään, että Tiehallinnon ja kuntien kanssa sovitaan ensin yhteisurakoihin soveltuvista töistä. Neuvotteluiden tulos suositellaan kirjattavaksi tiepiiriin vuosittain laadittavaan tai tarkennettavaan kunnossapitosuunnitelmaan. Kunnat valmistelevat kunnossapitosopimukseen sisältyvien töiden osalta yhteiseen tarjouspyyntöön sisällytettävät materiaalit. Tätä vaihetta seuraavat kilpailutus ja yhteisurakan toteutus.

Keijo Körkkö, Päivi Annamaa ja Sini Tainio: Utveckling av gatu och vägunderhåll i området Nyland och Östra Nyland. Helsingfors 2007. Vägförvaltningen. Vägförvaltningens utredningar 9/2007. 40 s. ISSN 1457-9871, ISBN 978-951-803-838-5, TIEH 3201035.

Ämnesord: Kommuner, gator, vägar, vägunderhåll, drift, underhåll, upphandling, entreprenader

SAMMANFATTNING

Nuläget för kommunernas gatuhållning och framtida planer har utretts med en Internetenkät riktad till kommunerna i Nyland och Östra Nyland. Av landskapens 34 kommuner svarade åtta (23,5 %) på enkäten.

Kommunerna i Nyland och Östra Nyland hade i slutet av år 2005 sammanlagt 7 519 km trafikleder att underhålla. Därtill fanns det 5 616 km enskilda vägar, 4 656 km landsvägar och 621 km gång- och cykelvägar. Det finns alltså sammanlagt 18 412 km trafikleder.

De sammanlagda kostnaderna för drift och underhåll av trafiklederna i Nylands och Östra Nylands kommuner var cirka 285 M€ år 2005. Drifts- och underhållskostnaderna för landsvägarnas basväghållning uppgick inom samma område till cirka 51 M€ år 2006.

År 2005 använde kommunerna i Nyland och Östra Nyland sammanlagt 173 M€ för investeringar av trafikleder samt parker och allmänna områden. Kostnaderna för landsvägarnas basväghållningsinvesteringar uppgick inom samma område till cirka 15 M€.

Enligt kommunenkäten varierar resurserna för gatuhållningen mycket i de olika kommunerna beroende på kommunens storlek. Enligt kommunernas beräkningar torde antalet anställda huvudsakligen förbli oförändrat fram till år 2010. Enligt kommunenkäten finns det ännu ganska mycket underhållsmateriel i kommunerna, och mängden antas förbli oförändrad i framtiden.

Ramlagen om kommun- och servicestrukturreformen torde träda i kraft 1.2.2007. Kommunerna ska före september 2007 ha gjort utredningar om kommunsammanslagningar och samarbetsområden samt planer om hur reformen ska genomföras. Kommunerna inom huvudstadsregionen (Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla) och Borgåregionen (Borgå, Askola, Mörskom och Pernå) ska också före samma tidpunkt utarbeta planer för regionalt samarbete.

Enligt enkäten är nästan alla de kommuner som svarade villiga att pröva på nya upphandlingskutymmer tillsammans med andra kommuner och också med Vägförvaltningen. Vägförvaltningen borde förhandla om ett eventuellt samarbete med kommunerna. En gemensam entreprenad kräver både administrativa behandlingar samt beslut och förberedande arbete i kommunerna. Därför borde förhandlingar med kommunen inledas cirka två år innan Vägförvaltningen begär in anbud om entreprenadområdet.

I denna utredning rekommenderas att Vägförvaltningen och kommunerna först avtalar om de arbeten som lämpar sig för gemensamma entreprenader. Det rekommenderas att resultatet av förhandlingarna antecknas i Vägdistriktets drifts- och underhållsplan som årligen utarbetas eller preciseras. Kommunerna förbereder det material som skall ingå i den gemensamma anbudsbegäran. Därefter konkurrensutsätts och genomförs den gemensamma entreprenaden.

Keijo Körkkö, Päivi Annamaa ja Sini Tainio: Development of street and road maintenance in the regions of Uusimaa and Itä-Uusimaa. Helsinki 2007. Finnish Road Administration. Finnra reports, 40 p. ISSN 1457-9871, ISBN 978-951-803-838-5, TIEH 3201035.

Keywords: Municipals, streets, roads, road management, road maintenance, procurement, contracts

SUMMARY

The current state and future plans of municipal street maintenance was charted with an Internet survey aimed at municipalities in the regions of Uusimaa and Itä-Uusimaa. Eight (23.5%) of the 34 municipalities in the regions targeted responded to the survey.

At the end of 2005, there was a total of 7 519 km of routes to be maintained in the municipalities in Uusimaa and Itä-Uusimaa. In addition to this, there are 5,616 km of private roads, 4 656 km main roads and 621 km of pedestrian and bicycle paths, raising the total amount of routes in the region to 18 412 km.

In 2005, the combined route maintenance costs of municipalities in Uusimaa and Itä-Uusimaa amounted to about € 285 M. In 2006, the basic road upkeep and maintenance costs in the same area totalled some € 51 M.

In 2005, the total sum used for investments in traffic routes, parks and joint property units in municipalities in Uusimaa and Itä-Uusimaa amounted to about € 173 M. In 2006, the investments in basic road maintenance in the same area totalled about € 15 M.

According to the survey, resources available for street maintenance vary greatly between municipalities according to their size. According to the municipalities' own estimate, the number of staff is likely to remain more or less unchanged until 2010. According to the result of the survey, municipalities still have quite a large amount of equipment. The respondents estimate that the amount of equipment will remain unchanged in the future.

The skeleton law on the reform of municipal and service structure will come into effect on 1 February 2007. Municipalities must draw up reports on municipal mergers and the forming of joint areas of land development as well as come up with plans on the implementation of the reform (implementation plans) by 31 August 2007. In addition, municipalities in the capital region (Helsinki, Espoo, Vantaa and Kauniainen) and those in the Porvoo region (Porvoo, Askola, Myrskylä and Pernaja) must have their urban region plans completed by the same date.

According to the results, nearly all of the municipalities that responded to the survey are willing to try out new procurement practices, not only in cooperation with other municipalities but with the Finnish Road Administration as well. The Finnish Road Administration should discuss possible cooperation with all the municipalities in the region. In municipalities, contracts involving joint property units call for administrative processing and decisions as well as preparation, which is why negotiations with municipalities should be launched about two years before the road maintenance contract of the Finnish Road Administration in the region is put out for tendering.

The report recommends that projects suitable as joint contracts first be agreed on between the Finnish Road Administration and the municipalities. It is recommended that the result of the negotiations be recorded in the maintenance plan that is drafted or updated on a yearly basis. The material to be included in the joint invitation of tenders concerning the work to be covered by the maintenance contract is drawn up by the municipalities. This phase is followed by competitive bidding and implementation of the joint contract.

ESIPUHE

Tavoitteena on ollut selvittää Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan alueen kuntien halukkuutta tehdä yhteistyötä tienpidossa (maantiet, kadut, yksityistiet) alueen muiden kuntien ja Tiehallinnon kanssa sekä kehittää eri yhteistyömalleja, jotta nämä tienpidon odotusten mukaiset palvelut toteutettaisiin mahdollisimman taloudellisesti ja tehokkaasti.

Lisäksi alueen kadun- ja tienpidon kehittämistyön tavoitteena on ollut selvittää, miten kuntien kadunpitoa ja myös kuntien alueella olevien yksityisten teiden tienpitoa tulisi kehittää ja toteuttaa.

Tässä suunnitteluvaiheessa tavoitteena on ollut selvittää Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kuntien kadunpidon nykyistä hankintatapaa, suunnitelmia kehittää kadunpidon hankintamenettelyitä sekä halukkuutta osallistua myöhemmin käynnistettäviin hankintakokeiluihin.

Työtä ohjasi ohjausryhmä:

Tapani Angervuori	Uudenmaan tiepiiri
Jarmo Puharinen	Uudenmaan tiepiiri
Seppo Mäkinen	Uudenmaan tiepiiri
Hannu Siitonen	Uudenmaan liitto
Pekka Hallikainen	Itä-Uudenmaan liitto

Konsulttina työssä toimi Plaana Oy, josta työhön osallistuivat Keijo Körkkö, Sini Tainio ja Päivi Annamaa.

Helsingissä helmikuussa 2007

Tiehallinto
Uudenmaan tiepiiri

Sisältö

1	JOHDANTO	13
2	TYÖN TAVOITTEET JA VAIHEISTUS	14
3	SUUNNITTELUPROSESSIN KUVAUS	15
4	TOIMINTAYMPÄRISTÖN KUVAUS	16
4.1	Väestö	17
4.2	Kuntatalous	19
4.3	Kunta- ja palvelurakenteet	19
4.4	Elinkeinoelämä ja kehitysnäkymät	21
4.4.1	Uusimaa	21
4.4.2	Itä-Uusimaa	22
5	KUNTIEN KADUNPIDON NYKYTILANNE	23
5.1	Kadunpidon määrät ja resurssit	23
5.1.1	Väylien määrä	23
5.1.2	Väylänpidon käyttökustannukset ja investoinnit	24
5.1.3	Henkilöstön määrä ja kehityssuunta	26
5.1.4	Kaluston määrä ja kehityssuunta	26
5.1.5	Katu- ja yksityistierekisteri	26
5.1.6	Sähköinen kaupankäynti	28
5.2	Kadunpidon toteutustavat	28
5.3	Palveluntuottajat	28
6	KUNTIEN KADUNPIDON KEHITTÄMINEN	29
6.1	Kadunpidon hankintamenettelyt	29
6.1.1	Suunnittelu	29
6.2	Tien- ja kadunpitoon liittyvien palveluiden kehittäminen (tienkäyttäjäpalvelut, ICT:n hyödyntäminen)	29
6.3	Katu- ja yksityistierekisterin kehittäminen	30
6.4	Koulutustarpeet	30
6.5	Kadunpidon hankintamenettelyt	31
6.5.1	Lähtökohdat	31
6.5.2	Palveluiden tuottaminen kunnan omilla resursseilla	33
6.5.3	Kuntien omistama seudullinen palveluita tuottava yksikkö	33
6.5.4	Hankinta kokonaispalveluna ulkopuoliselta palveluntuottajalta	34
6.5.5	Hankinta kokonaispalveluna yhteistyössä Tiehallinnon kanssa	34
6.5.6	Kumppanuusmalli	36

7	UUSIEN HANKINTAKÄYTÄNTÖJEN KOKEILUT	37
7.1	Kokeiluhaluus	37
7.1.1	Investoinnit	37
7.1.2	Kunnossapito ja hoito	37
8	JATKOTOIMENPITEET	39
9	LÄHTEET	40

Kuvaluettelo

Kuva 1. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan seutukunnat ja kunnat	16
Kuva 2. Ennustettu väestönkehitys Porvoon, Loviisan, Lohjan ja Tammisaaren seutukunnissa 2005 - 2030. /1/	18
Kuva 3. Ennustettu väestönkehitys Pääkaupunkiseudulla ja muualla Helsingin seutukunnassa 2005 - 2030. /1/	18
Kuva 4. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan päätieverkko	24

Taulukkoluetelo

Taulukko 1. Kyselyyn vastanneet Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnat seutukunnittain	15
Taulukko 2. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan seutukunnat ja kunnat	16
Taulukko 3. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kuntien väylästä 31.12.2005. /2/	23
Taulukko 4. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maantiet ja Tiehallinnon ylläpitämät kevyen liikenteen väylät toiminnallisen luokituksen mukaan, tilanne 1.1.2006	23
Taulukko 5. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kuntien liikenneväylästä ja puistojen käyttökustannukset vuonna 2005. /2/	25
Taulukko 6. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kuntien liikenneväylien ja puistojen investointimenot vuonna 2005. /9/	25
Taulukko 7. Kadunpidon henkilötyövuodet vuonna 2005 Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa	26
Taulukko 8. Katurekisteritilanne Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa	27
Taulukko 9. Yksityistierekisteritilanne Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa	27
Taulukko 10. Sähköisen kaupankäynnin käyttö kadunpidon hankinnoissa Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa	28
Taulukko 11. Väylien ja alueiden suunnittelun ulkoistaminen tulevaisuudessa Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa	29
Taulukko 12. Tien- ja kadunpitoon liittyvien palvelujen kehittämishalukkuus ja -valmius yhteistoiminnassa Tiehallinnon kanssa mahdollisissa yhteisurakoissa Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa	29
Taulukko 13. Katurekisterin luominen ja ylläpito Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kuntien vastausten mukaan	30
Taulukko 14. Yksityistierekisterin luominen ja ylläpito Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa	30
Taulukko 15. Kadunpitoon liittyvän lisäkoulutuksen tarve Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa	31
Taulukko 16. Halukkuus kokeilla uusia investointien hankintakäytäntöjä	37
Taulukko 17. Halukkuus kokeilla uusia kunnossapidon hankintakäytäntöjä	38

1 JOHDANTO

Valtioneuvoston eduskunnalle 7.4.2005 antamassa keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuutta ja kehittämistarpeita kuvaavassa selonteossa todetaan, että kuntasektorin toiminnan tehostumisen muutosvauhti ei ole ollut riittävä. Tulevaisuuden haasteista selviäminen edellyttää selonteon mukaan sekä kuntien yhdistymis- että yhteistyöhankkeiden vauhdittumista sekä tätä kautta toimintarakenteiden tehostamista.

Kuntien palvelujen tuottamista tulee selonteon mukaan kehittää mm. seuraavin toimenpitein:

- On keskityttävä ydintehtäviin.
- On selvitettävä, millä hallinnon tasolla (paikallistaso, seututaso, maakunta tai sitä laajempi taso) palvelut on tarkoituksenmukaisinta tuottaa.
- Organisaatioita ja toimintoja on järjestettävä uudelleen, jotta tehokkaan toiminnan esteenä olevat toimialue-, organisaatio- ja sektorirajat voidaan poistaa.
- Tilaaja - tuottajamallia, kumppanuutta tai ulkoistamista on käytettävä silloin, kun se on kustannustehokkain tapa palvelujen tuottamiseen.
- Liikelaitostamista ja yhtiöittämistä on jatkettava.
- Sähköistä asiointia sekä tietojärjestelmien ja tietosisältöjen yhteensopivuutta ja integrointia on lisättävä.

Monet edellä esitetyistä kuntien palvelujen tuottamista koskevista toimenpiteistä soveltuvat myös kuntien kadunpitopalvelujen tuottamiseen. Yleisintä kuntien välinen yhteistyö on tähän asti ollut elinkeinopolitiikan alueella sekä erilaisten aluepoliittisten ohjelmien ja projektien toteuttamisessa. Kadunpitopalvelujen tuottamisessa kuntien välinen yhteistyö on ollut melko vähäistä.

Sisäasiainministeriö asetti 11.5.2005 kunta- ja palvelurakennemuutos - hankkeen selvittämään kuntien vastuulla olevien palvelujen tuottamista ja tekemään ehdotukset niiden järjestämisestä tulevaisuudessa. Työ valmistui 31.5.2006 ja hallitus antoi esityksen uudeksi laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta syksyllä 2006. Lain käsittely on meneillään eduskunnassa. Puitelaki tulee voimaan 1.2.2007.

Kuntien kadunpidon hankintamenettelyt vaihtelevat maassamme suuresti. Osa kaupungeista on ottanut kadunpidossa käyttöön tilaaja - tuottaja -mallin. Muutamit kaupungit ovat aloittaneet kunnossapidon kilpailuttamisen alueurakoina. Muutamit kunnat taas ovat ulkoistaneet kadunpidon lähes kokonaisuudessaan. Lahden alueella on lähdetty kehittämään teknisten palveluiden tuottamista muodostamalla useamman kunnan yhteisen liikelaitoksen tuottamaan ko. palveluja alueen kunnille. Katujen talvihoidon hankintaa ostopalveluina yhteistyössä Tiehallinnon kanssa on kokeiltu kahdessa kunnassa. Suurin osa kunnista tuottaa kuitenkin kadunpitopalvelut kuntakohtaisesti yleensä omajohtoisena työnä. Rakentamisessa ja kunnossapidossa käytetään myös ostopalveluita oman organisaation lisäksi.

Myös yksityisten teiden tienpidon toteutus vaihtelee suuresti. Jotkut kunnat ovat ottaneet asuttujen yksityisten teiden talvikunnossapidon hoitaakseen. Jotkut kunnat taas avustavat rahallisesti yksityisten teiden tienpitoa. Yksityisten teiden kesäkunnossapito on yleensä kokonaisuudessaan tiekuntien vastuulla, samoin kuin yksityisten teiden parantaminen.

2 TYÖN TAVOITTEET JA VAIHEISTUS

Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan alueen kuntien kadunpidon kehittämistyön tavoitteena oli selvittää, miten kuntien kadunpitoa ja myös kuntien alueella olevien yksityisten teiden tienpitoa tulisi kehittää ja toteuttaa, jotta nämä palvelut tuotettaisiin mahdollisimman taloudellisesti ja tehokkaasti ja että palvelujen laatu olisi riittävän hyvä. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan alueen kuntien kadunpidon kehittämistyön selvityksessä lähtökohtana oli, että kokonaisuudessaan työ jakaantuisi seuraaviin kolmeen vaiheeseen:

- Vaihe 1: Kunta- ja seutukuntakysely Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan alueen jokaiseen kuntaan, seutukuntaan tai yhteistyöalueen organisaatiolle
- Vaihe 2: 3 - 4 pilottikuntaryhmän valinta ja kuntaryhmien kadunpitomallin suunnittelu
- Vaihe 3: Kadunpitokeilu

Tämä raportti koskee vaihetta 1 eli kunta- ja seutukuntakyselyä.

Vaiheen 1 tavoitteena on

- selvittää Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan alueen kuntien kadunpidon nykyiset hankintatavat sekä investointien että kunnossapidon osalta sekä selvittää niiden kustannukset oman toteutuksen ja urakoinnin osalta
- selvittää kuntien halukkuus kehittää kadunpidon ja yksityisten teiden tienpidon hankintamenettelyitä eri tavoilla
 - oman kunnan toimesta yksinään omalla organisaatiolla tai hankintapalveluna ulkoa
 - kuntaryhmittäin kuntien yhteisellä organisaatiolla tai yhteistyönä hankintapalveluna ulkoa
 - yhteistyössä Tiehallinnon Uudenmaan tiepiirin kanssa yhteisurakoina (kadut, yksityiset tiet ja yleiset tiet)
- selvittää ja luoda edellytyksiä paikallisten kilpailukykyisten ja nykyaikaisten palveluntuottajien (urakoitsijoiden) syntymiselle ja kehittymiselle, jotka synnyttäisivät myös pysyviä työpaikkoja alueelle
- selvittää kuntien halukkuutta ja valmiuksia kehittää tien- ja kadunpitoon liittyviä palveluja yhteistoiminnassa Tiehallinnon kanssa
 - tienkäyttäjäpalvelujen tuottamisessa
 - ICT:n hyödyntämisessä
 - koulutus- ja kehittämistoiminnassa
- tehdä ehdotukset kuntien kadunpidon ja yksityisten teiden tienpidon kehittämistoimenpiteistä. Ehdotukset voivat koskea
 - yhteistoiminta-alueiden muodostamista muiden kuntien kanssa
 - yhteisurakointia Tiehallinnon kanssa (kadut, yksityiset tiet ja yleiset tiet)
 - kadunpitopalvelujen hankintatapaa
 - paikallisten palveluntuottajien toimintamahdollisuuksien selvittämistä ja toimintaedellytysten luomista
 - yhteisiä valvontakonsultteja
- tehdä ehdotukset muista kehittämistoimenpiteistä (esimerkiksi koulutus, tienkäyttäjäpalvelujen tuottaminen, katu- ja yksityistierekisterin ylläpito ja Tiehallinnon ylläpidon osaamisklusterin hyödyntäminen)
- tehdä ehdotukset käynnistettävistä pilottikokeilusta ja niiden alustavasta sisällöstä.

3 SUUNNITTELUPROSESSIN KUVAUS

Kuntien ja seutukuntien/alueiden kadunpidon nykytilaa ja tulevaisuuden suunnitelmia selvitettiin kunnille ja seutukunnille/alueille suunnatuilla internet-kyselyillä. Kohdealueen 34 kunnasta kahdeksan (23,5 %) vastasi kyselyyn. Seutukyselyn vastaanottajiksi sovittiin kahdeksan kuntaa, Helsinki, Karjaa, Lohja, Tuusula, Askola, Loviisa, Porvoo ja Sipoo. Itä-Uudenmaan vastaajakunnat saatiin maakuntaliiton edustajalta. Uudenmaan maakunnan osalta vastaajiksi valittiin edustajat pääkaupunkiseudulta, Kuuma -kunnista, Raaseporin seudulta sekä Lohjan seudulta. Seutukuntien/alueiden edustajilta kysyttiin vastaushalukkuutta etukäteen puhelimitse ja kaikki kahdeksan vastaajaa lupautuivat vastaamaan kyselyyn. Seutukunnille/alueille suunnattuun kyselyyn vastasi kolme vastaajaa (37,5 %). Kolmesta seutukyselyyn vastanneesta kunnasta kaksi vastasi ainoastaan oman kuntansa puolesta, joten heidän vastauksensa on huomioitu osana kuntakyselyn vastauksia niiltä osin, kun kysymykset ovat olleet yhteneviä.

Taulukko 1. Kyselyyn vastanneet Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnat seutukunnittain.

Maakunta	Seutukunta	Vastanneita kuntia	Kuntia yhteensä	Vastaus-%
Uusimaa	Helsinki*	4	13	30,8 %
Uusimaa	Lohja	1	6	16,7 %
Uusimaa	Tammisaari**	0	5	0,0 %
Itä-Uusimaa	Porvoo	1	5	20,0 %
Itä-Uusimaa	Loviisa	2	5	40,0 %
Yhteensä		8	34	23,5 %

*joista Kuuma -kumppanuuskuntia 6 kpl

** Raaseporin seutu

Linkit internet-kyselyyn lähetettiin kuntien teknisille johtajille tai vastaaville 15.6.2006 sekä seutukuntien/alueiden edustajille 20.6.2006. Aikaa kyselyihin vastaamiseen annettiin heinäkuun loppuun. Kyselyitä karhuttiin useaan otteeseen sähköpostitse, elokuun alussa ja loppupuolella sekä vielä syyskuussa. Viimeiset aineiston käsittelyyn mukaan otetut vastaukset saatiin 20.9.2006.

Koska oli toivottavaa, että mahdollisimman moni kunta vastaisi kyselyyn, otettiin Kuntaliittoon yhteyttä syyskuun alussa ja tiedusteltiin neuvoja kuntien vastausten saamiseksi. Kuntaliiton edustaja kertoi, että kuntiin tulee vuosittain useita kyselyitä. Tämä kysely osui huonoon aikaan, ensin lomakauteen ja sen jälkeiseen budjetin valmistelu-aikaan.

Kun seutujen/alueiden edustajiin oltiin yhteydessä ennen kyselyiden lähettämistä, sekoittivat useat kuntien viranhaltijat Tiehallinnon Tieliikelaitokseen. Kyselyiden saatteissa korostettiin sen vuoksi sitä, että Tiehallinto on tilaajaorganisaatio, eikä kyse ole ns. kumppanuushankkeista vaan tilaajayhteistyön tekemisestä. Tiehallinnon sekoittuminen urakoitsijaan on kuitenkin osaltaan voinut vaikuttaa suhteellisen alhaiseen vastausprosenttiin.

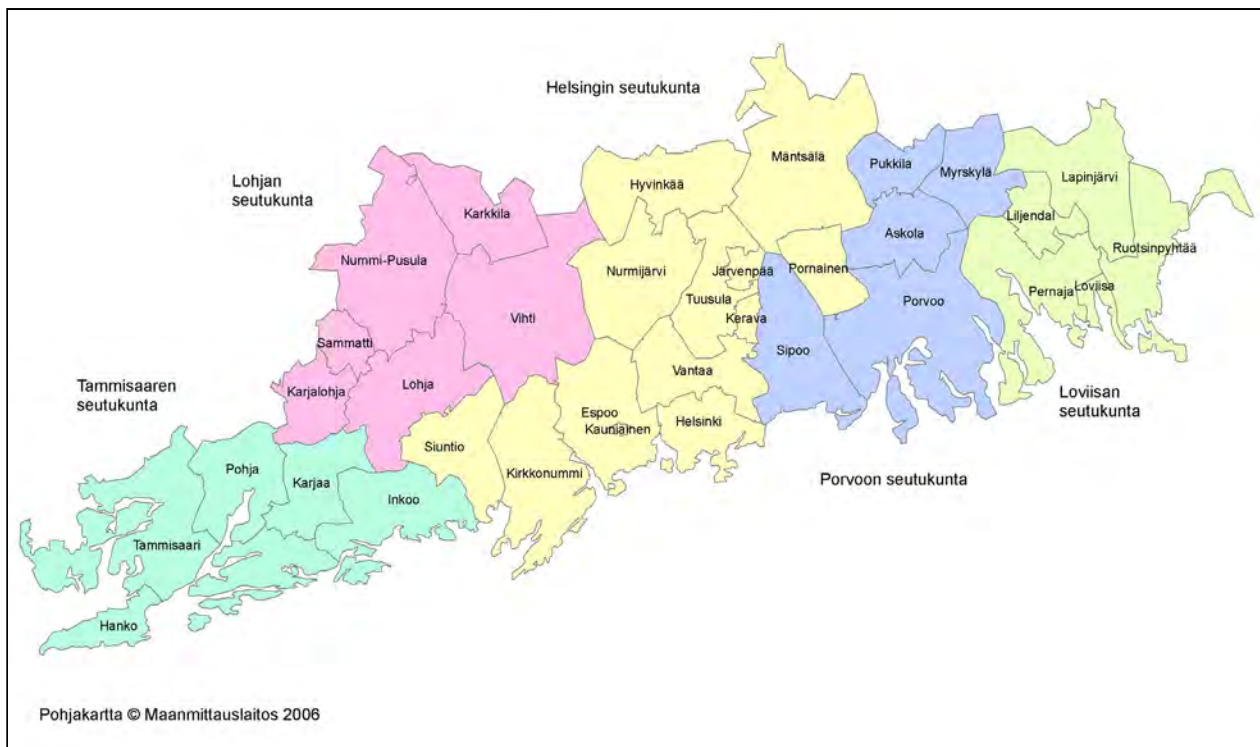
4 TOIMINTAYMPÄRISTÖN KUVAUS

Kohdealue muodostuu Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakunnista. Uudenmaan maakuntaan kuuluu yhteensä 24 kuntaa, jotka jakautuvat kolmeen seutukuntaan. Itä-Uudellamaalla on kymmenen kuntaa, jotka on jaettu kahteen seutukuntaan. (taulukko 2, kuva 1).

Taulukko 2. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan seutukunnat ja kunnat.

Maakunta	Seutukunta	Kunnat
Uusimaa	Helsinki	Espoo, Helsinki, Hyvinkää, Järvenpää, Kauniai- nen, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijär- vi, Pornainen, Siuntio, Tuusula, Vantaa
	Lohja	Karjalohja, Karkkila, Lohja, Nummi-Pusula, Sammatti, Vihti
	Tammisaari	Hanko, Inkoo, Karjaa, Pohja, Tammisaari
Itä- Uusimaa	Loviisa	Lapinjärvi, Liljendal, Loviisa, Pernaja, Ruotsin- pyhtää
	Porvoo	Askola, Myrskylä, Porvoo, Pukkila, Sipoo

Seutukuntajaosta huolimatta seutukuntayhteistyö on maakuntien kuntien keskuudessa vielä vähäistä. Kunnat tekevät kyllä yhteistyötä toistensa kanssa, mutta yhteistyökumppanit haetaan tarpeen mukaan eivätkä ne aina ole samasta seutukunnasta tai maakunnasta.



Kuva 1. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan seutukunnat ja kunnat.

4.1 Väestö

Vuonna 2005 alueella oli yhteensä 1 452 000 asukasta, joista lähes 94 % asui Uudellamaalla (lähes 1 360 000 asukasta) ja Itä-Uudellamaalla vain 6 % (lähes 93 000 asukasta).

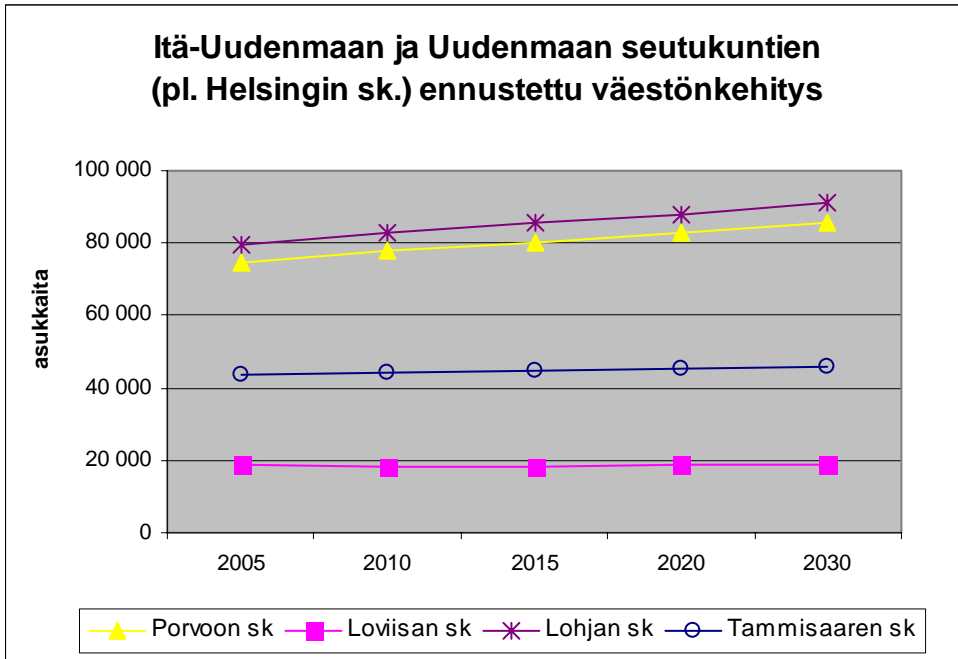
Uudenmaan maakunnassa väestöstä 91 prosenttia asuu Helsingin seutukunnassa ja siellä 80-prosenttisesti pääkaupunkiseudulla (988 000 asukasta). Helsingin seutukunnan kunnissa väkiluvut vaihtelevat Helsingin 561 000:sta Pornaisen lähes 4 800:aan ja muissa Uudenmaan seutukunnissa 1 300 ja 36 600 välillä. Helsingin seutukuntaan kuulumattomista uusimmaisista kunnista vain Lohja ja Vihti ylittävät 20 000 asukkaan rajan. /1/

Itä-Uudellamaalla kuntien keskinäiset väestöerot ovat pienemmät. Väkiluvultaan suurimmat kunnat ovat Porvoo (lähes 47 000 asukasta) ja Sipoo (lähes 19 000 asukasta), muiden kuntien väestömäärän vaihdellessa 1 500 ja 7 400 välillä.

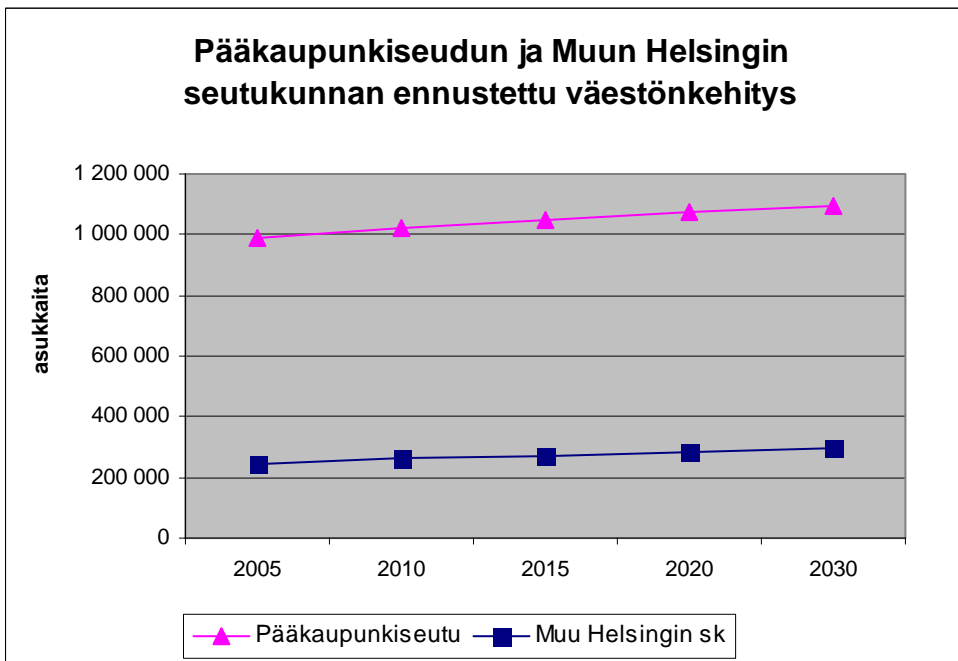
Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan väestömäärä on lisääntynyt vuosien 1990 ja 2005 välillä lähes 220 000 asukkaalla eli 18 %. Uudenmaan maakunnan väestö on lisääntynyt kyseisenä aikana kaikkiaan 18 % (lisäystä 212 000 henkeä) ja Itä-Uudenmaan maakunnan väestö 9 % (lisäystä 8 000 henkeä). Seutukunnista väestö on lisääntynyt Helsingin, Lohjan ja Porvoon seutukunnissa ja vähentynyt Tammisaaren ja Loviisan seutukunnissa. Yksittäisistä kunnista väestö on lisääntynyt prosentuaalisesti eniten (vähintään 30 %:lla) Pornaisissa, Espoossa, Nurmijärvellä ja Kirkkonummella. Yli 20 % väestönkasvuun on Helsingin seutukunnan ulkopuolella ylletty vain Sipoossa (kasvua 28 %). Väestön väheneminen on keskittynyt paljolti Loviisan seutukuntaan, jossa väestö on vähentynyt kaikissa kunnissa Pernajaa lukuun ottamatta. Sekä suhteellisesti että absoluuttisesti eniten väestö on kuitenkin vähentynyt Hangossa (vähennystä 14 % ja 1 600 henkeä). Pääkaupunkiseudun väestömäärä on kuluneiden 15 vuoden aikana lisääntynyt 160 500 hengellä.

Väestöltään kasvaneissa seutukunnissa väestömäärää ovat lisänneet sekä luonnollinen väestönkasvu että muuttovoitto. Tammisaaren seutukunnan vähäinen väestönkasvu puolestaan aiheutuu lähes yksinomaan muuttovoitosta, sillä seutukunnan luonnollinen väestönkasvu on negatiivinen. Myös Loviisan seutukunnan väestön väheneminen aiheutuu ensisijassa luonnollisen väestönkasvun negatiivisuudesta. Väestöltään kasvaneissa kunnissa luonnollinen väestönkasvu on ollut muuttovoittoa merkittävämpää vain Vantaalla, Järvenpäässä, Hyvinkäällä, Keravalla, Espoossa ja Lohjalla. Väestöltään vähenevissä kunnissa suurin osa väestötappioista aiheutui luonnollisen väestönkasvun vähenemisestä, mutta myös muuttotappioilla oli vaikutusta.

Molempien maakuntien väestön ennustetaan lisääntyvän vuoteen 2030 mennessä tasaisella tahdilla (kuvat 2 ja 3). Itä-Uudenmaan väestö lisääntyy noin 12 000 asukkaalla ja Uudenmaan väestö 167 000 asukkaalla. Tämä tarkoittaa molemmissa maakunnissa noin 12 % väestönkasvua 25 vuodessa. Kunkin viisivuotiskauden aikana maakuntien väestö lisääntyy noin 2 - 4 %.



Kuva 2. Ennustettu väestönkehitys Porvoo, Loviisan, Lohjan ja Tammisaaren seutukunnissa 2005 - 2030. /1/



Pääkaupunkiseuduksi on luettu Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa.

Kuva 3. Ennustettu väestönkehitys Pääkaupunkiseudulla ja muualla Helsingin seutukunnassa 2005 - 2030. /1/

Väestönkasvu on suurinta Helsingin seutukunnassa ja siellä etenkin pääkaupunkiseudulla (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa). Seutukuntien taasisesta väestönkasvusta huolimatta väestön ennustetaan vähenevän Loviisassa, Ruotsinpyhtäällä ja Tammisaarella. Väestömuutoksissa merkittävä osa on eläkeikäisen väestön lisääntymisellä. Vuodesta 2005 vuoteen 2030 mennessä vähintään 65-vuotiaiden määrä lähes kaksinkertaistuu muiden ikäryhmien väestömäärän pysyessä lähes ennallaan tai jopa vähentyessä.

4.2 Kuntatalous

Vuosien 2004 ja 2005 tilinpäätöstietojen mukaan sekä Uudenmaan, että Itä-Uudenmaan ja niiden kaikkien seutukuntien vuosikatteet ovat positiivisia. Molempina vuosina vuosikate on negatiivinen kaikkiaan viidessä eri kunnassa. Vuonna 2005 Uudenmaan vuosikate oli keskimäärin 402 euroa/asukas ja Itä-Uudenmaan 296 euroa/asukas. Molempien maakuntien vuosikate/asukas on noussut hieman edellisvuodesta. Vuonna 2005 sekä Helsingin, että Porvoon seutukuntien vuosikate oli keskimäärin yli 300 euroa/asukas, kun vuonna 2004 tähän ryhmään ylsivät Helsingin ja Loviisan seutukunnat. Koko maan keskimääräinen vuosikate vuonna 2005 oli 213 euroa/asukas. /2/

Tilikauden tulos on vuonna 2005 molemmissa maakunnissa positiivinen, mutta negatiivinen Lohjan, Tammisaaren ja Loviisan seutukunnissa. Vaikka negatiivisia tilinpäätöksiä esiintyy muissakin kunnissa, näiden seutukuntien kunnissa vähintään kaksi kolmesta tilinpäätöksestä on tappiollisia. Keskimäärin maakuntien kunnissa oli saatu voittoa 68 euroa/asukas. Eniten voittoa oli saatu Porvoossa (140 euroa/asukas) ja tappiollisin kunta oli Pernaja (tappiota 283 euroa/asukas). Vuosi 2004 näyttää olleen tilikauden tuloksen kannalta parempi kuin vuosi 2005.

Loviisan seutukuntaa lukuun ottamatta kaikkien alueen seutukuntien lainakanta on lisääntynyt vuosien 2004 ja 2005 välillä ollen nyt keskimäärin 1 405 euroa/asukas. Eniten lainakanta on lisääntynyt Porvoon seutukunnassa, 870 eurolla/asukas, mikä vastaa noin 70 % korotusta. Muutos aiheutuu pääasiassa lainakannan lisäyksistä Sipoossa, Askolassa ja Pukkilassa.

4.3 Kunta- ja palvelurakenteet

Valtio pyrkii osaltaan edistämään kunta- ja palvelurakenteen uudistamista. Toukokuussa 2005 käynnistettiin kunta- ja palvelurakenteen uudistamista selvittävä Paras -hanke. Hankkeen tavoitteena on aikaansaada kuntien vastuulla oleville palveluiden järjestämiselle riittävän vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta myös tulevaisuudessa. Lisäksi kuntajakolakia muutettiin vuonna 2005 siten, että se ohjaa kuntia parantamaan kuntajaon muutoksen yhteydessä myös palvelujen tuotantorakenteita. Puitelaki tulee voimaan 1.1.2007. Puitelaki sisältää useita kuntia koskevia velvoitteita. Kuntien on laadittava 31.8.2007 mennessä toimeenpanosuunnitelmat siitä miten ne hoitavat palveluiden järjestämisen pitkällä tähtäimellä. Lisäksi kuntien on laadittava selvitykset yhteistyöstä. Yhteistyö tapahtuu joko kuntaliitoksin tai yhteistoiminta-alueita muodostamalla.

Kuntien yhdistymistä tuetaan erilaisilla avustuksilla. Kunnilla on ollut mahdollisuus hakea ja saada esiselvitysavustusta kuntaliitosten selvittämiseen. Mikäli kunnat selvitysvaiheen jälkeen päättävät yhdistyä, on uudella, yhdistetyllä kunnalla mahdollisuus saada avustuksina laskennallista yhdistymisavustusta, valtionosuuksien vähenemisen korvaamista sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tukea. Uudellamaalla ja Itä-Uudellamaalla on viime aikoina ollut vireillä mm. seuraavia kuntaliitosselvityksiä:

Selvityksessä mukana olleet kunnat	Selvityksen lopputulos
Tammisaari, Pohja ja Karjaa	Esiselvitys Raaseporin kunnasta valmistui 20.4.2006, jatkoselvitystyön aloittamisesta päätetty
Porvoo, Pernaja	Selvitystyö meneillään
Lohja ja Sammatti	Selvitystyö meneillään, kuntien yhteinen kunta- ja palvelurakenneselvityksen loppuraportti valmistui 31.7.2006

Hangon, Tammisaaren, Karjaan, Pohjan ja Inkoon kunnanhallitukset saivat sisäasiainministeriöltä syksyllä 2005 avustusta Raaseporin kunnan perustamisedellytyksiä koskevaa esiselvitystä varten. Selvityksen perusteella Hanko ilmoitti, ettei se osallistu Raaseporin kunta -jatkoselvityksiin. Myöskään Inko ei suhtaudu myönteisesti ajatukseen Raaseporin kunnasta. Tammisaari, Pohja ja Karjaa ovat päättäneet, että jatkoselvitystyöhön ryhdytään.

Itä-Uudellamaalla Porvoo on vuoden 2006 alkupuolella lähettänyt muille Itä-Uudenmaan kunnanhallituksille kirjeen yhteistyön aloittamisesta. Ainoastaan Pernajan kunta oli kiinnostunut kuntarakenteeseen liittyvistä keskusteluista Porvoon kaupungin kanssa. Kunnat eivät ole kuitenkaan aloittaneet kuntaliitosneuvotteluja, vaan niiden pohjaksi tarvittavien selvityksien laatimisesta on sovittu.

Kuntien yhdistymisen sijaan Uudellamaalla on muodostunut kuntien seutuyhteistyöalueita. Alueelle on syntynyt vapaaehtoiselta pohjalta neljä yhteistoiminta-alueita. Näistä pisimmät perinteet ovat pääkaupunkiseudun ns YTV-kunnilla (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen), joiden yhteistyö on tietyillä aloilla velvoitettu jo laissa.

Muita yhteistyöalueita ovat kuuden Keski-Uudenmaan kunnan muodostama KUUMA- alue (Järvenpää, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen ja Tuusula), joilla on ollut yhteistyötä vuodesta 2003 lähtien. Lisäksi yhteistyötä tekevät ns. Hiiden alueen kunnat (Karjalohja, Karkkila, Lohja, Nummi-Pusula, Sammatti, Siuntio ja Vihti) ja Raaseporin alueen kunnat (Hanko, Tammisaari, Karjaa, Pohja ja Inko). Näissä yhteistyöryhmittymissä yhtenä kehittämis-kohteena ovat seudulliset kuntapalvelut.

Myös Itä-Uudellamaalla on panostettu kuntien seutu- ja maakuntayhteistyöhön. Itä-Uudenmaan maakuntaliitto toimii aktiivisesti maakunnallisena kuntien välisenä yhteistyöfoorumina ja sen tukemana on aluekeskusohjelmaan liittyen toteutettu useita kuntien yhteistyötä tukevia hankkeita. Loviisan seutukunnassa on tartuttu teknisen toimialan seutuyhteistyöhön, joka on aloitettu seutukunnan ja Myrskylän yhteisellä rakennusvalvonta- ja ympäristönsuojeluyhteistyöllä ja vesihuollon järjestämisellä.

4.4 Elinkeinoelämä ja kehitysnäkymät

4.4.1 Uusimaa

Uusimaa poikkeaa muista Suomen maakunnista monella tapaa lähinnä metropoli- ja pääkaupunkitoimintojensa vuoksi. Uusimaa on väestön, talouden, hallinnon, kulttuurin, opetuksen ja tutkimuksen keskus sekä muita maakuntia enemmän nuorten aikuisten, palkansaajien, ruotsinkielisen väestön ja maa-hanmuuttajien maakunta. Yliopistot, tutkimuslaitokset ja korkeatasoinen tutkimustoiminta ovat pitkälti keskittyneet Uudellemaalle ja pääkaupungin kansalliset kulttuuri-instituutiot muodostavat keskeisen osan monipuolista kulttuuritarjontaa. Maakunnan osuus Suomen bruttokansantuotteesta on yli 35 % ja kolmannes maan työpaikoista ja yrityksistä on Uudellamaalla. Maakunnasta on hyvät liikenneyhteydet ulkomaille ja muualle Suomeen, myös tietoliikenneyhteydet ovat hyvät. /3/ /4/ /5/

Uudenmaan seutukunnat ovat kuitenkin hyvin erilaisia ja niiden kasvunäkymissä on eroja. Helsingin seutukunnan koulutustaso on Suomen huippua, mutta Uudellamaalla on suhteellisesti koko maata enemmän sellaisia nuoria, jotka ovat suorittaneet vain peruskoulun tai yo-tutkinnon. Pääkaupunkiseudun väestömäärä kasvaa, mutta pienempien kaupunkiseutujen, kylien, maaseudun ja saariston väestömäärä jopa paikoin vähenee. Työmatkat ovat pitkiä ja paikoin ruuhkaisia ja yhdyskuntarakenne on hajautunut. Maakunnassa esiintyy myös monia urbaaneille alueille tyypillisiä sosiaalisia ongelmia.

Uudenmaan tulevaisuudenstrategiana on edistää uusien innovaatioiden syntymistä ja kaupallistumista sekä vahvistaa pk-yritysten osaamista, kasvua ja kansainvälistymistä. Tähän pyritään mm. turvaamalla osaavan työvoiman saatavuus ja hyödyntämällä aiempaa enemmän ulkomaalaistaustaista työvoimaa. Maakunnassa pyritään myös edistämään Helsingin seudun metropoliasemaa Itämeren alueen vahvimpana liiketoiminta- ja logistiikkakeskukseksi ja eheyttämään yhdyskuntarakennetta. Tavoitteena on hajakeskitetty aluerakenne ja monikeskuisuus. Yrityksiä ja alueita kannustetaan verkostoitumaan ja maaseudunkin tukena nähdään yhteistoiminta kasvukeskusten kanssa. Myös saariston elinkeinotoimintaa pyritään uudistamaan ja tehostamaan. Luonnollisimmat Uudenmaan strategiset kumppanit ovat kotimaassa Etelä-Suomen muut maakunnat ja kansainvälisesti Itämeren alueen valtioiden pääkaupunkiseudut ympäristöineen sekä Pietarin alue.

Ensisijaisina kehittämisaloina nähdään luovien alojen klusteri, palveluklusteri, hyvinvointi- ja ympäristöklusteri. Tulevaisuudessa Uudenmaan nopeimmin kasvaviksi toimialoiksi arvioidaan kuljetus, televiestintä, liike-elämää palvelevat toiminnot ja muut yksityiset palvelut sekä rahoitustoiminta.

4.4.2 Itä-Uusimaa

Itä-Uusimaa on monipuolinen, laadukas ja eheä, kansallisesti ja kansainvälisesti tärkeä kulttuuri- ja elinympäristö. Maakunnalle ovat leimallisia ruotsinkielisyys ja saaristo, jotka liittyvät pitkälti yhteen. Ruotsinkielisiä on itäuusmaalaisista kolmannes ja saaristossa asuvista suurin osa. Maaseudun suhteellinen osuus on Itä-Uudellamaalla merkittävä. Maakunnan infrastruktuuri on kehittynyt ja valtakunnalliset ja kansainväliset yhteydet ovat erittäin korkeatasoisia raideliikenneyhteyksiä lukuun ottamatta. Maakunnassa pyritään tulevaisuudessa monikeskiseen aluerakenteeseen. /6/ /7/ /8/

Maakunta sijaitsee nopeasti kehittyvän Itämeren alueen piirissä Suomenlahden rannikkovyöhykkeellä. Itä-Uusimaa on Suomen teollistunein maakunta, jonka vahvoja elinkeinoja ovat kemia, muovi, energia-ala, sähköinen talotekniikka, elintarvike, media-ala ja matkailu. Maakunnassa on suhteellisen pieni korkean teknologian yritysten määrä ja hyvin alhainen palvelualan yritysten määrä. Vuonna 2003 palveluala työllisti 59 % itäuusmaalaisista, teollisuus 34 % ja maa- ja metsätalous 5 %. Sekä työllisyys, että työvoimaosuus ovat yli koko maan keskiarvon. Sen sijaan työpaikkaomavaraisuus on viime vuosina laskenut. Maakunnan kehittymistä hidastaa korkeakoulutuksen puuttuminen ja tulevaisuudessa mahdollisesti ilmenevä ammattitaitoisen työvoiman pula.

Tulevaisuudessa Itä-Uudellamaalla tullaan panostamaan perusopetuksen tasoon, ammatillisen koulutuksen vetovoimaan, aikuiskoulutusmahdollisuuksiin ja kaksikieliseen verkostomaiseen korkeakoulukeskukseen. Yritysten kansainvälistymistä on lisättävä ja saatava maakuntaan lisää yrityksiä.

Maakunnan tärkeimpinä voimavaroina pidetään hyvää sijaintia suhteessa pääkaupunkiseutuun ja kansainvälisiin keskuksiin, vahvaa elinkeinoelämää ja osaamista sekä monipuolista palvelurakennetta ja vetovoimaista ympäristöä. Itä-Uudenmaan mahdollisuudet hyötyä Venäjän ja erityisesti Pietarin metropolialueen voimakkaasti kasvavasta taloudesta ovat hyvät. Tulevaisuuden avainsanoja ovat yhteistyö ja verkostoituminen sekä avoimuus ja kansainvälistyminen. Tärkeimpiä yhteistyöalueita ovat pääkaupunkiseutu, Luoteis-Venäjä, Viro ja yleensä Itämeren alue.

5 KUNTIEN KADUNPIDON NYKYTILANNE

5.1 Kadunpidon määrät ja resurssit

5.1.1 Väylien määrä

Kyselyyn vastanneiden kuntien vähyden vuoksi selvitettiin kuntien väylästäön määrä Tilastokeskuksen kunnilta keräämästä aineistosta. Näin saatiin tiedot kattavasti kaikista kunnista. Aineistosta löytyvät määrätiedot kuntien kunnossapitämistä kaduista, kevyen liikenteen väylistä ja yksityisteistä sekä muista yksityisteistä. Uudellamaalla ja Itä-Uudellamaalla on kuntien kunnossapitamiä väyliä yhteensä 8 222 km (tilanne 31.12.2005), josta 80 % (6 568 km) sijaitsee Helsingin seutukunnan kuntien alueella. Väylistä 4 695 km on katuja, 2 824 km kevyen liikenteen väyliä ja 703 km kuntien kunnossapitamiä yksityisteitä sekä muita asuttuja yksityisteitä 4 913 km. Väylästäön jakautuminen seutukunnittain on esitetty taulukossa 3.

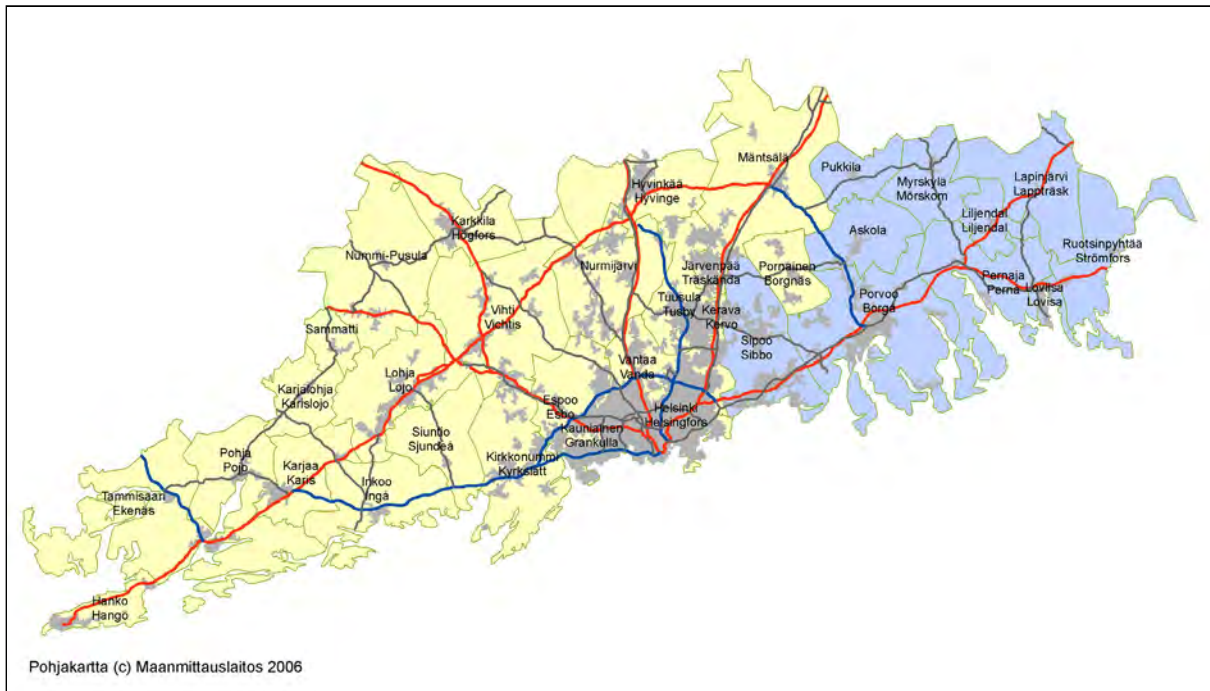
Taulukko 3. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kuntien väylästäön 31.12.2005. /2/

	Kunnan kunnossapitämät väylät 31.12., km			Muut yksityistiet 31.12., km
	Kadut ja tiet	Kevyen liikenteen väylät	Yksityistiet	
Porvoon sk	290	93	5	1 066
Loviisan sk	110	30	36	432
Itä-Uusimaa	400	123	41	1 498
Helsingin sk	3 490	2 458	620	1 443
Lohjan sk	432	174	42	1 288
Tammisaaren sk	371	69	0	684
Uusimaa	4 295	2 701	662	3 415
Maakunnat yhteensä	4 695	2 824	703	4 913

Uudellamaalla ja Itä-Uudellamaalla on maanteitä yhteensä 4 651 km ja Tiehallinnon ylläpitämiä kevyen liikenteen väyliä yhteensä 636 km (tilanne 1.1.2006).

Taulukko 4. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maantiet ja Tiehallinnon ylläpitämät kevyen liikenteen väylät toiminnallisen luokituksen mukaan, tilanne 1.1.2006.

	Valtatiet [km]	Kantatiet [km]	Seututiet [km]	Yhdystiet [km]	Yhteensä [km]
Maantiet	540	214	737	3 159	4 651
Kevyen liikenteen väylät	58	57	212	309	636



Kuva 4. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan päätieverkko

5.1.2 Väylänpidon käyttökustannukset ja investoinnit

Käyttökustannukset

Tilastokeskuksen aineistosta saatiin myös tiedot kuntakohtaisista väylänpidon käyttökustannuksista. Aineiston perusteella alueen kuntien yhteenlasketut väylänpidon käyttökustannukset olivat vuonna 2005 noin 285 miljoonaa euroa, josta 93 % käytettiin Helsingin seutukunnan kunnissa. Käyttökustannukset on esitetty seutukunnittain taulukossa 5.

Liikenneväylien sekä puistojen ja muiden alueiden käyttökustannuksiin sisältyy kunnan henkilöstön palkkoja sivukuluineen, ulkopuolelta ostettuja palveluja kuten kunnossapitoa, materiaali- ja tarvikkeita, yksityistieavustuksia ja sisäisiä ja ulkoisia vuokramenoja. Lisäksi käyttökustannuksiin kuuluu vähäisessä määrin eläkemenoja, muita menoja ja laskennallisia menoja.

Taulukko 5. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kuntien liikenneväylästä ja puistojen käyttökustannukset vuonna 2005. /2/

	Käyttökustannukset, 1 000 €	Käyttökustannukset 1 000 €/km	Nettokustannukset* 1 000 €/km	Nettokustannukset*, €/asukas
Porvoon sk	8 286	21,4	18,6	97
Loviisan sk	1 352	7,7	7,5	71
Itä-Uusimaa	9 638	17,1	15,2	92
Helsingin sk	264 444	40,3	23,9	127
Lohjan sk	6 741	10,4	9,8	79
Tammisaaren sk	4 076	9,3	8,7	88
Uusimaa	275 267	35,9	21,8	123
Maakunnat yhteensä	284 905	34,7	21,4	121

*Nettokustannukset = Käyttökustannukset – käyttötuotot

Liikenneväylien sekä puistojen ja muiden alueiden käyttötuotot sisältävät kunnan sisäisiä myyntituloja, maksuja (esim. pysäköintimaksut) tukia ja avustuksia valtiolta ja muilta, ulkoisia vuokratuloja ja valmistamista omaan käyttöön eli tuloksi aktivoitavaa rakentamista. Vähäisessä määrin käyttötuotoihin kuuluu myös ulkoisia myyntituloja, sisäisiä vuokratuloja, muita tuloja ja laskennallisia tuloja. Käyttötuotot on huomioitu esitettäessä nettokustannuksia taulukossa 5.

Maanteiden perustienpidon hoito- ja ylläpitokustannukset ovat vuonna 2006 noin 51 M€ Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan alueella.

Investoinnit

Vuonna 2005 liikenneväylien sekä puistojen ja yleisten alueiden investointeihin Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa käytettiin yhteensä noin 173 miljoonaa euroa. Tästä summasta runsaat 159 miljoonaa euroa (92 %) käytettiin Helsingin seutukunnan kunnissa. Investoinneista 83 % on väyläinvestointeja ja loput käytettiin puistoihin ja yleisiin alueisiin. Investointimäärärahojen jakautuminen seutukunnittain on esitetty taulukossa 6.

Taulukko 6. Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kuntien liikenneväylien ja puistojen investointimenot vuonna 2005. /9/

	Investointimenot, 1 000 €			Liikenneväylien investointimenot	
	Liikenneväylät	Puistot	Yhteensä	1 000 €/km	€/asukas
Porvoon sk	3 910	412	4 322	10,1	53
Loviisan sk	954	66	1 020	5,4	51
Itä-Uusimaa	4 864	478	5 342	8,6	52
Helsingin sk	136 159	23 201	159 360	20,7	110
Lohjan sk	5 589	245	5 834	8,6	70
Tammisaaren sk	2 180	212	2 392	5,0	50
Uusimaa	143 928	23 658	167 586	18,8	106
Maakunnat yhteensä	148 792	24 136	172 928	18,1	103

Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntien kunnissa suurin osa liikenneväylien sekä puistojen ja yleisten alueiden investointimenoista koostuu kiinteiden rakenteiden ja laitteiden hankintamenoista. Lisäksi investointimenoihin tarkasteltavan alueen kunnissa kuuluu koneiden ja kaluston, kuljetusvälineiden sekä maa- ja vesialueiden hankintamenoja sekä aineettomien hyödykkeiden menoja kuten tutkimus- ja kehittämismenoja ja liittymismaksuja energia-, vesi-, tms. laitoksille.

Maanteiden perustienpidon investointien kustannukset ovat noin 15 M€ Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan alueella vuonna 2006.

5.1.3 Henkilöstön määrä ja kehityssuunta

Kuntakyselyn mukaan kadunpidon henkilöresurssit vaihtelevat suuresti eri kunnissa lähinnä kuntakoon mukaisesti (Taulukko 7). Kuntien arvioiden mukaan henkilöstön määrä tulee pysymään kunnissa pääosin ennallaan vuoteen 2010 saakka.

Taulukko 7. Kadunpidon henkilötyövuodet vuonna 2005 Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa.

Toiminto	Hallinto ja yksikön johto, vaihteluväli [htv]	Työnjohto, vaihteluväli [htv]	Suorittava työ, vaihteluväli [htv]
Investoinnit	0,1 – 2,0	0,1 – 3,0	0,2 – 10,0
Kunnossapito ja hoito	0,05 – 10,0	0,3 -16,0	2,0 -97,0
Suunnittelu	0,05 -3,0	0,1 -10,0	0,1 -13,0

5.1.4 Kaluston määrä ja kehityssuunta

Kuntakyselyn mukaan kunnissa on vielä varsin paljon kalustoa. Tiehöyliä oli viidessä kunnassa yhteensä 10 kappaletta, kuorma-autoja seitsemässä kunnassa yhteensä 44 kappaletta ja auruskalustoa kuudessa kunnassa yhteensä 39 kappaletta. Kun vastaajilta pyydettiin kommenttia kaluston pidosta ja hankinnasta, oli osa vastaajista huolissaan kaluston ikääntymisestä. Tulevaisuudessa vastaajien arvioiden mukaan kaluston määrä pysyy kuitenkin ennallaan.

5.1.5 Katu- ja yksityistierekisteri

Lähes kaikki kyselyyn vastanneista kunnista ilmoittavat, että heillä on jonkinlainen katurekisteri (taulukko 8). Neljällä kunnalla rekisteri on atk-pohjainen ja kahdella kunnalla paperilla. Yksityistierekistereitä on huomattavasti harvemmalla, kahdella kunnalla yksityistierekisteri on atk-pohjainen ja kolmella kunnalla paperilla.

Vain joka kymmenennen tutkimusalueen kunnan (1 kpl) katurekisteri on vastausten perusteella ajan tasalla ja suurin osa rekistereistä on tehty itse. Puolet kyselyyn vastanneista kunnista on tehnyt katurekisterin ulkoa ostetulle ohjelmalle, puolet on tehnyt ohjelman itse. Joka kolmas kyselyyn vastanneista kunnista ilmoittaa pitävänsä katurekisteriä yllä omana työnä ja puolessa kunnista rekisteriä ei ylläpidetä säännöllisesti.

Taulukko 8. Katurekisteritilanne Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa.

		Kuntia
Katurekisteri	atk-pohjainen	4
	paperilla	2
	Rekisteri ajantasainen	1
	Ohjelma ostettu ulkoa	3
Ei katurekisteriä		2

Onko katurekisteriinne kerätty tietoa...	Kuntia
katujen sijainnista ja pituuksista	6
kevyen liikenteen väylien sijainnista	6
kadulla sijaitsevista varusteista ja laitteista	0
kadun / väylän kunnosta, päällysteestä tms.	2

Pidetäänkö katurekisteriä yllä	Kuntia
omana työnä	2
palvelu ostetaan ulkoa	1
ei ylläpidetä säännöllisesti	4

Jokaiseen katurekisteriin on kerätty tietoa katujen ja kevyen liikenteen väylien sijainnista ja pituuksista. Sen sijaan kadulla sijaitsevia laitteita koskevaa tietoa ei ole kerätty ja väylän kuntoa, päällystettä tai muuta katuja koskevaa tietoakin on kerätty vain muutama rekisteriin.

Kuntien yksityistierekisterit ovat hieman katurekistereitä paremmin ajan tasalla ja ne ovat kaikki itse kunnissa rakennettuja (Taulukko 8). Lähes kaikissa yksityistierekisteriä käyttävässä kunnassa yksityistierekisteriä pidetään yllä omana työnä.

Taulukko 9. Yksityistierekisteritilanne Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa.

		Kuntia
Yksityistierekisteri	atk-pohjainen	2
	paperilla	3
	Rekisteri ajantasainen	3
	Ohjelma ostettu ulkoa	0
Ei yksityistierekisteriä		3

Onko yksityistierekisteriinne kerätty tietoa...	Kuntia
yksityisteiden sijainnista ja pituuksista	5
kadun / väylän kunnosta, päällysteestä tms.	0

Pidetäänkö yksityistierekisteriä yllä	Kuntia
omana työnä	4
palvelu ostetaan ulkoa	0
ei ylläpidetä säännöllisesti	1

Kaikkiin yksityistierekistereihin on kerätty tietoa teiden sijainnista ja pituudesta. Yhteenkään yksityistierekisteriin ei ole kerätty tietoja väylän kunnosta, päällysteestä tai muusta vastaavasta.

5.1.6 Sähköinen kaupankäynti

Sähköistä kaupankäyntiä on kyselyyn vastanneissa kunnissa käytetty melko vähän (Taulukko 10). Kolme neljäsosaa vastanneista kunnista ilmoittaa, ettei sähköistä kaupankäyntiä ole käytetty lainkaan. Yhdessä kunnassa sähköistä kaupankäyntiä on kokeiltu ja yhdessä kunnassa sähköistä kaupankäyntiä on hyödynnetty joissakin hankinnoissa.

Taulukko 10. Sähköisen kaupankäynnin käyttö kadunpidon hankinnoissa Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa.

Onko kunnassanne hyödynnetty sähköistä kaupankäyntiä kadunpidon hankinnoissa	Kuntia
suurella osalla uusia hankintoja	0
joissakin hankinnoissa	1
sähköistä kaupankäyntiä on kokeiltu	1
ei ole käytetty lainkaan	6

5.2 Kadunpidon toteutustavat

Kuntakyselyyn vastanneissa kunnissa oli hankittu ulkopuolisilta urakoitsijoilta katujen ja kevyen liikenteen väylien

- investoinneista keskimäärin noin 76 %
- hoidosta ja kunnossapidosta keskimäärin noin 62 %.

Suunnittelusta ulkopuolisilta konsulteilta oli hankittu keskimäärin noin 48 %.

Kaikki prosentiosuudet on laskettu keskiarvona kuntien ilmoittamista prosenttiluvuista eikä niitä ole suhteutettu kustannuksiin.

5.3 Palveluntuottajat

Kuntien edustajia pyydettiin nimeämään kyselyssä palveluntuottajat, mikäli palvelu oli hankittu ulkoa. Kuntien edustajat nimesivät urakoitsijoista sekä valtakunnallista yrityksiä ja liikelaitoksia että paikallisia pieniä tai keskisuuria yrityksiä. Hoitoa ja kunnossapitoa urakoivat kunnissa myös paikalliset ko-
neurakoitsijat. Suunnittelussa nimettiin lähinnä valtakunnallisesti toimivia yrityksiä tai liikelaitoksia.

6 KUNTIEN KADUNPIDON KEHITTÄMINEN

6.1 Kadunpidon hankintamenettelyt

6.1.1 Suunnittelu

Kuntakyselyyn vastanneiden kuntien mielestä suunnittelun ulkoistaminen tulevaisuudessa tulee lisääntymään tai pysymään samana (taulukko 11). Näkemykset kunnissa ovat hyvin samantapaisia

Taulukko 11. Väylien ja alueiden suunnittelun ulkoistaminen tulevaisuudessa Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa.

Suunnittelun ulkoistaminen tulevaisuudessa	Kuntia
tulee lisääntymään	5
tulee vähentymään	
määrä tulee pysymään samana	3
hankitaan kokonaan ulkoa	

6.2 Tien- ja kadunpitoon liittyvien palveluiden kehittäminen (tienkäyttäjäpalvelut, ICT:n hyödyntäminen)

Kuntien edustajat suhtautuvat sängen myönteisesti tien- ja kadunpitoon liittyvien palvelujen kehittämiseen yhteistoiminnassa Tiehallinnon kanssa. Suurin osa vastanneista kunnista pitää kunkin esitetyn palvelun kehittämistä vähintäänkin mahdollisena ja valmiutta palvelujen kehittämiseenkin löytyy yleensä ainakin yhdestä kunnasta.

Taulukko 12. Tien- ja kadunpitoon liittyvien palvelujen kehittämishalukkuus ja -valmius yhteistoiminnassa Tiehallinnon kanssa mahdollisissa yhteisurakoissa Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa.

	Kunnat		
	Kyllä	Mahdollisesti	Ei kiinnosta
Tienkäyttäjäpalvelujen tuottaminen (tiedottaminen ja viestintä)	2	6	
Informaatio- ja viestintäteknologian hyödyntäminen urakoiden seurannassa ja tiedonkeruussa (nettikäyttöliittymä, puhelinteknologia)	1	5	1
Koulutus- ja kehittämistoiminta	2	5	1
Hankintoihin liittyvä sähköinen kaupankäynti		7	1
Alueellisten palveluntuottajien ja markkinoiden muodostuminen	3	3	1
Tienkäyttäjäpalautteen kerääminen ja hyödyntäminen	1	5	

6.3 Katu- ja yksityistierekisterin kehittäminen

Kuntien vastaajat näkevät ensisijaiseksi katurekisterin luomisen ja ylläpidon muodoksi kunnallisen rekisterin (kaikki vastanneet kunnat).

Taulukko 13. Katurekisterin luominen ja ylläpito Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kuntien vastausten mukaan.

Näettekö tarpeelliseksi katurekisterin luomisen ja ylläpidon...	Kuntia*
kunnallisena rekisterinä	10
seutukunnallisena rekisterinä	0
maakunnallisena rekisterinä	0
katurekisteri ei ole meille tarpeen	0

*Kaksi seutukyselyyn vastannutta kuntaa huomioitu

Yksityistierekisterin osalta kuntien vastauksissa on enemmän hajontaa kuin katurekisterissä. Toimivimpana vaihtoehtona nähdään kunnittaiset yksityistierekisterit, mutta myös maakunnallinen rekisteri saa kannatusta (Taulukko 14).

Taulukko 14. Yksityistierekisterin luominen ja ylläpito Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa.

Näettekö tarpeelliseksi yksityistierekisterin luomisen ja ylläpidon...	Kuntia*
kunnallisena rekisterinä	7
seutukunnallisena rekisterinä	0
maakunnallisena rekisterinä	1
yksityistierekisteri ei ole meille tarpeen	2

*Kaksi seutukyselyyn vastannutta kuntaa huomioitu

6.4 Koulutustarpeet

Kaikki kyselyyn vastanneet kunnat (10 kpl, joista kaksi seutukyselyyn vastanneita) ovat sitä mieltä, että kunnassa on tarvetta kadunpitoon liittyvään koulutukseen (taulukko 15). Koulutusta kaivataan etenkin kadunpidon kilpailuttamisessa ja katujen kunnossapidon teknisissä kysymyksissä (9 kuntaa).

Taulukko 15. Kadunpitoon liittyvän lisäkoulutuksen tarve Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa.

	Kuntia*
Kunnassa on tarvetta ko. lisäkoulutukselle	10
Kunnassa ei ole tarvetta ko. lisäkoulutukselle	0
Kadunpidon kilpailuttaminen	9
Sähköinen kaupankäynti	2
Katujen rakentamiseen ja korjaamiseen liittyvät tekniset kysymykset	7
Katujen kunnossapitoon liittyvät tekniset kysymykset	9
Katurekisteriin liittyvät kysymykset	6
Laadun hallinta	6
Valvonnan toteuttaminen	2

*Kaksi seutukyselyyn vastannutta kuntaa huomioitu

6.5 Kadunpidon hankintamenettelyt

6.5.1 Lähtökohdat

Lähes kaikissa kyselyyn vastanneissa Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa kadunpito toteutetaan joko kokonaan tai osittain kunnan omana työnä. Ulkoa hankitaan lähinnä koneresursseja. Palveluita hankitaan jonkin verran myös ostopalveluina ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Kokemuksia on lähinnä investointien ja suunnittelun hankinnan osalta. Molempien osalta hankinta on koskenut lähinnä yksittäisiä investointiurakoita ja suunnittelutoimeksiantoja. Osa kunnista hankkii kaikki suunnittelupalvelut ulkoa jo nykyisin. Molempien osalta kokemukset ovat olleet pääosin hyviä. Urakat ja toimeksiannot ovat sisältäneet pääosin ainoastaan yhden kunnan töitä.

Laajimmassa mittakaavassa teknisen puolen palveluiden hankinnassa on edennyt Askolan kunta Itä-Uudellamaalla. Askola ulkoisti koko teknisen toimen palvelut vuoden 2005 huhtikuun alusta alkaen. Sopimus käsittää kunnan kiinteistöjen, vesi- ja jätehuollon järjestelmien sekä kunnan hallinnoimien teiden, katujen, hiihtolatuojen ja urheilukenttien ylläpidon.

Lisäksi laaja-alaista yhteistyötä tehdään kuuden Keski-Uudenmaan kunnan, ns. Kuuma- kuntien, kesken. Yhteistyötä on tehty jo vuodesta 2003 lähtien. Kuntatekniikan osalta tavoitteena ovat yhteiset seutukunnalliset yhdyskunta-palvelut. Tällä hetkellä kuntatekniikan osalta meneillään on selvitysvaihe.

Uuden kuntien puitelain johdosta kaikki kunnat joutuvat miettimään ja suunnittelemaan entistä tarkemmin, miten ne pystyvät tuottamaan tarvitsemansa palvelut mahdollisimman laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Tämä edellyttää toiminnan tehostamista ja keskittymistä päätehtäviin. Jotta tähän päästäisiin, on todennäköistä, että kuntien tulee eriyttää tilaaja- ja tuottajaorganisaatiot. Jatkossa tilaaja- organisaatio keskittyy määrittämään tarvittavien palveluiden laatutason ja hankkimaan tarvittavat palvelut sieltä mistä se ne riittävän laadukkaina kustannustehokkaimmin saa. Tuottajaorganisaatiot keskittyvät ko. palveluiden tuottamiseen yhtenä organisaationa muiden mm. yksityisten palveluntuottajien joukossa.

Yleisesti voidaan todeta, että kadunpidon hankinta on edullisempaa suurina kuin pieninä kokonaisuuksina. Pienissä kunnissa kadunpidon investoinnit sekä kunnan väylien hoito ja kunnossapito ovat määrittäneen niin pieniä, että ne yksistään eivät ole riittävän houkuttelevia urakoita. Suurempien urakka-kokonaisuuksien muodostamiseksi tulisikin kuntien kadunpidon hankinnoissa aina selvittää mahdollisuudet kuntaa laajempien yhteistoiminta-alueiden muodostamiseen. Toinen mahdollisuus päästä suurempiin hankintakokonaisuuksiin katujen ja yksityisteiden kunnossapidossa on muodostaa yhteisalu- eurakka Tiehallinnon kanssa.

Ennen hankintapäätösten ja sovellettavan hankintamenetelmän käyttöä tulee selvittää alan markkinoiden tilanne (urakoitsijatarjonnan riittävyys) alueella. Markkinoiden kehittymiseen vaikuttavat olennaisesti myös seutukunnassa tarjolla olevien urakoiden määrä sekä urakoiden kierto (eli urakoiden pituudet). Tarjottavien urakoiden vähyyks ja niiden pienuus ovat merkittävä ongelma markkinoiden kehittymiselle. Tämä voi tulla esille lähinnä pienten kuntien ja seutukuntien urakoiden osalta. Myös kestoaltaan urakoiden tulee olla riittävän pitkiä, jotta se mahdollistaisi palveluntuottajalle taloudellisesti järkevien kalustoinvestointien ja henkilöstörekrytointien tekemisen.

Ongelmina hankinnassa tulevat olemaan erityisesti kunnossapidon osalta pienet ja äkilliset välitöntä toimintaa edellyttävät kohteet, joiden hinnat voivat ulkopuoliselta palveluntuottajalta hankittaessa nousta huomattavan korkeiksi verrattuna nykyisiin kustannuksiin.

Seuraavassa on käyty läpi kadunpidon hankintamenetelmiä ja niiden soveltuvuutta kadunpidon eri osa-alueille. Esityksessä on vaihtoehtoisia hankintamenetelmiä, koska ei voida yksiselitteisesti sanoa, että juuri joku tietty hankintamenetelmä sopii kaikille kunnille tiettyyn tarkoitukseen.

Uusi puitelaki velvoittaa kuntia suunnittelemaan tarvittavien palveluiden hankkimisen pitkälle tulevaisuuteen. Useissa tapauksissa tämä edellyttää riittävän isojen yhteistoiminta-alueiden muodostamista. Puitelaissa on lähdetty siitä, että esimerkiksi terveys- ja sosiaalipalveluiden tuottamiseen vaaditaan vähintään 20 000 asukkaan yhteistoiminta-alue ja ammatillisen koulutuksen järjestäminen edellyttäisi vähintään 50 000 asukkaan yhteistoiminta-alueen.

Katu- ja yksityistierekisteri

Kunnan omaisuuden hallinnan ja ylläpidon kannalta keskeisintä on ajantasainen tieto pääomasta. Kestävä ja taloudellisesti järkevä väyläomaisuuden hallinta edellyttää kunnalta toimivaa ja ajantasaista katu- ja yksityistierekisteriä. Rekisterin tulee sisältää tiedot kunnan väylien sijainnin lisäksi tiedot niiden rakenteista sekä varusteista ja laitteista. Rekisteriä tulee ylläpitää jatkuvasti kirjaamalla sinne tehdyt investoinnit ja peruskorjaukset niin tierakenteiden kuin varusteiden ja laitteiden osalta. Myös katualueella sijaitsevat kolmansien osapuolien laitteistot kuten kaapelit ja kaukolämpökanavat olisi hyvä olla rekisterissä. Ajan tasalla oleva katurekisteri antaa hyvän pohjan kestäväälle ja pitkäjänteiselle kapunpidon suunnittelulle ja toteutukselle.

Toimivan katu- ja yksityistierekisterin muodostaminen sekä ylläpito ovat yksittäiselle kunnalle kallis investointi. Järkevin rekisterin toteutus ja toimintamalli ainakin pienten ja keskisuurien kuntien osalta on seutukunta-kohtainen yhteisrekisteri. Tässä toimintamallissa ulkopuolinen palveluntuottaja muodosta kaikkia seutukunnan kuntia koskevan yhteisen katu- ja yksityistierekisterin sekä ylläpitää myös sitä. Tällöin rekisterin hallinnan ja ylläpidon vaati-

maa osaaminen voidaan keskittää yhteen organisaatioon, jolloin se on mahdollisimman tehokasta ja myös kustannuksiltaan edullisinta.

6.5.2 Palveluiden tuottaminen kunnan omilla resursseilla

Vielä nykyisin monissa kunnissa kadunpitoa toteutetaan joko kokonaan tai osittain omilla resursseilla. Omien resurssien käyttö on kuitenkin vähenevässä. Kunnat ovat jo vähitellen luopumassa omasta konekalustosta ja koneresurssit hankitaan pääsääntöisesti jo ulkoa. Sen sijaan omia henkilötyöresursseja käytetään kuitenkin vielä yleisesti lähinnä työnjohdossa ja toteutuksessa. Omien resurssien käyttö tulee todennäköisesti jatkumaan vielä jossakin mittakaavassa lähitulevaisuudessa ainakin työnjohdon osalta omaehtoisen urakoinnin muodossa sekä kuntateknikan investoinneissa että katuojen hoidossa ja kunnossapidossa. Isommissa kunnissa tullaan tekemään myös suunnittelua omana työnä jossakin määrin. Omana työnä palveluita toteutettaessa on tilanne ongelmallinen myös laadun varmistuksen suhteen, kun toteuttava organisaatio myös valvoo palveluiden laadun toteutumisen.

Palveluiden tuottaminen kunnan omalla organisaatiolla on järkevää kun resurssit ovat tehokkaassa käytössä ja kun alueella on puutetta osaavista palvelun tuottajista tai niitä on liian vähän aidon kilpailun aikaansaamiseksi. Tulevaisuudessa kuntien tehostaessa toimintojaan keskittymällä pelkästään ydintehtäviin ja markkinoiden kehittyessä, hankkivat kunnat palvelut sieltä, mistä ne riittävän laadukkaina saadaan kustannustehokkaimmin.

6.5.3 Kuntien omistama seudullinen palveluita tuottava yksikkö

Seutukunnan kunnat voivat muodostaa teknisiä palveluita tuottavan yhteisen yksikön, joka voi olla osakeyhtiö, liikelaitos tai kuntayhtymä. Liikelaitos muodostetaan kuntien omista pienistä organisaatioista ja se tuottaa vuosittain kuntien kanssa kiinteästi sovittavat palvelut. Toistaiseksi kuntalaki ei kuitenkaan mahdollista kuntien yhteisesti omistamaa liikelaitosta, vaan liikelaitoksen tulee aina kuulua johonkin kuntaorganisaatioon tai kuntayhtymään. Kuntien yhteisellä ja riittävän isolla organisaatiolla varmistetaan alueella riittävästi osaamista omaavan ja kehittyvän palveluita tuottavan organisaation olemassaolo. Tämä tuotantomalli soveltuu kaikkien kunnallisten palveluiden tuottamiseen.

Tämä palveluiden tuotantomalli toimii hyvin myös ns. tilaaja-tuottaja toimintamallissa. Kuntien tilaajayksiköt määrittävät hankittavien palveluiden laatutason ja järjestävät hankinnan rahoituksen. Palveluita tuottava yksikkö esim. liikelaitos puolestaan hoitaa laatutason mukaisten palveluiden tuottamisen, joko omana työnä ja/tai mahdollisesti myös alihankintana. Alihankinnat taas työllistävät alueen pienempiä yksityisiä urakoitsijoita. Hankintamalli soveltuu kaikkien kadunpidon palveluiden hankintaan, mutta kokeiluissa suunnittelu- ja toiminnot on yleensä jätetty tilaajaorganisaatiolle.

Yhteisen palveluita tuottavan yksikön perustamisella tavoitellaan yleensä kustannussäästöjä, mutta vähintään yhtä tärkeänä tavoitteena on myös varmistaa riittävän korkeatasoisen alan osaamisen säilyminen alueella. Isompi organisaatio on myös työntekijöiden kannalta houkuttelevampi, koska se mahdollistaa toimenkuvien muutokset, täydennyskoulutuksen ja uralla etenemisen.

Hankintamallin ongelma on mahdollinen palveluiden kustannusten nousu todellisen kilpailutilanteen puuttuessa. Hankintamallin voidaan kuitenkin katsoa olevan vain välivaihe siirryttäessä omasta organisaatiosta yksityiseksi palveluita tuottavaksi yritykseksi.

6.5.4 Hankinta kokonaispalveluna ulkopuoliselta palveluntuottajalta

Kuntien siirtyessä yhä laajemmin tilaaja-tuottaja muotoisen toimintamallin käyttöön tulee myös palveluiden hankkiminen laajempina kokonaisuuksina lisääntymään. Myös näiden kokonaispalvelusopimusten kesto on pidentynyt perinteisiin urakka-aikoihin verrattuna. Näiden kokonaispalvelusopimusten käyttöönoton alkuvaiheissa tilaajien tärkeimpiä tehtäviä ovat toimivien markkinoiden luominen ja niiden ylläpito. Tämä taas tapahtuu tarjoamalla riittävästi sopivan kokoisia urakoita niin, että ne kiinnostavat myös keskisuuria palvelun tuottajia riittävän kilpailun aikaansaamiseksi.

Kadunpidon hankkiminen kokonaispalveluna on ongelma erityisesti pienille kunnille, joiden tarvitsemien palveluiden määrät ovat pieniä. Tämän johdosta tulisikin selvittää, miten hankittavista palvelukokonaisuuksista saataisiin riittävän isoja, jotta ne herättäisivät urakoitsijoissa kiinnostusta. Tässä vaiheessa tarvitaankin hankinnoissa kuntien yhteistyötä.

Kokonaispalvelun hankinta voi tapahtua joko yhden kunnan toimesta tai useamman kunnan yhteistyönä tai mahdollisesti jopa seudullisena yhteistyönä. Seudullisessa yhteistyössä toteutettavassa hankinnassa voidaan hyödyntää yhteistä hankintaorganisaatiota (hankintarengas), joka vastaa kaikkien seutukunnan kuntien teknisen sektorin hankintojen valmistelusta, kilpailuttamisesta ja toteutuksen valvonnasta. Tällöin osaaminen voidaan keskitää yhteen paikkaan ja siitä saadaan maksimaalinen hyöty. Nykyisen hankintalain hallinta vaatii paljon osaamista ja jatkuvaa koulutusta. Tämä taas hoituu kannattavimmin ko. hankintatoimintaan erikoistuneessa organisaatiossa. Hankintamalli mahdollistaa myös useamman kunnan palveluiden tarkoituksenmukaisen niputtamisen samaan urakkaan, mikä taas kasvattaa urakan kokoa ja on näin selvästi kiinnostavampi palveluiden tuottajien näkökulmasta katsottuna.

Hankintamenettely soveltuu hyvin sekä investointien että hoidon ja kunnossapidon hankintaan. Suunnittelu kannattaa jättää eri palvelusopimuksen piiriin, koska suunnittelu sisältää yleensä myös strategisia päätöksiä. Suunnitteluvaiheessa määritetään mm. kunkin palvelun lopputuote- ja laatuvaatimukset, mikä on taas tilaajan keskeisin tehtävä palveluiden hankinnassa.

6.5.5 Hankinta kokonaispalveluna yhteistyössä Tiehallinnon kanssa

Yhteisalueurakka toteutettuna yhteistyössä Tiehallinnon kanssa on käyttökelpoinen hankintamenetelmä lähinnä katujen, kevyen liikenteen väylien ja yksityisteiden kunnossapidon ja hoidon hankinnassa. Yhteisalueurakka Tiehallinnon kanssa on varsin käyttökelpoinen sellaisille kunnille, joilla on useita keskustaajamia (kaava-alueita) ja paljon kunnan hoitovastuulla olevia yksityisteitä hajallaan kunnan alueella.

Kunnossapidon yhteisalueurakoista muodostuu yleensä kooltaan riittävän isoja (tiepituus 1000 – 1500 km) urakoita niin, että niistä syntyy todellinen kilpailu. Riittävä iso urakkakoko ja pitkä urakka-aika (5-7 vuotta) mahdollistavat urakoitsijalle taloudellisesti järkevät kalustoinvestoinnit ja kannustavat tienpidon menetelmien kehittämiseen ja tehostamiseen. Tämä näkyy yleensä myös alempina urakkahintoina. Toimivat markkinat ovat jo syntyneet Tiehallinnon kunnossapitourakoiden ympärille. Kunnossapidon yhteisalueurakkaa on kokeiltu käytännössä kahdessa pilottiurakassa (Rovaniemi ja Kuusamo). Lapin tiepiirissä on vuoden 2006 syksyllä käynnistynyt kaksi uutta yhteisalueurakkaa ja lisäksi neuvotteluiden alla on muutamia lisäurakoita. Yhteisalueurakkapiloteissa on tehty kaksi erillistä sopimusta molempien tilaajien kanssa. Myös maksuliikenne toimii erikseen molempien tilaajien kanssa. Pilottiurakoista saatujen kokemusten perusteella yhteisalueurakkaa voidaan pitää varsin onnistuneena hankintamuotona. Sekä Rovaniemen että Kuusamon urakoissa on kunta saavuttanut hoitokustannuksissa kustannussäästöjä aikaisempiin vuosiin verrattuna. Lisäksi laatutaso kuntien eri alueiden tiestöllä on tasoittunut.

Investointien osalta yhteistyötä on tehty perinteisesti lähinnä taajamissa, joissa yleisen tien rakentamisurakassa on useasti mukana myös kiinteästi hankkeeseen liittyviä kuntien katuja. Urakoissa tilaajana on yleensä ainoastaan Tiehallinto, joka on sitten laskuttanut kuntaa sovitun kustannusosuuden mukaisesti. Nämä ns. yhteisurakat ovat olleet kuitenkin aina tapauskohtaisia.

Hankintamenetelmässä voidaan saada kustannussäästöjä myös urakan seurannassa ja valvonnassa tilaajien keskinäisellä yhteistyöllä.

Tiehallinto on kehittänyt ylläpidon palvelusopimuksia mm. päällysteisiin, siltoihin ja valaistukseen liittyen. Palvelusopimuksista pilottina on meneillään valaistuksen palvelusopimus. Päällysteiden ja siltojen ylläpitoon liittyviä palvelusopimuksia Tiehallinnossa on tavoitteena pilotoida vuodesta 2007 alkaen.

Tiehallinto ja kunnat voivat teettää yhteistyössä myös **osia hoito- ja ylläpitourakoissa tehtävistä töistä**. Tällöinkin toinen osapuoli, kunta tai Tiehallinto, toimii tilaajana ja laskuttaa toista osapuolta. Vaihtoehtoina on, että urakoitsija laskuttaa suoraan molempia sopimuksen osapuolia, jolloin arvonlisäverotuksen osalta tilanne on yksinkertaisempi. Yhteiseen urakkaan sisällytettäviä töitä voivat olla esimerkiksi:

- valaistuksen huoltotyöt
- vihertyöt
- tie/katuosien hoitojärjestelyt
- jalankulku- ja pyöriteiden hoitojärjestelyt
- putkitettujen kuivatusjärjestelmien hoitotyöt
- siltojen tarkastukset, pesut ja korjaukset
- päällystämiskohteet
- romuautojen siirto.

Tiehallinnolla on myös mahdollisuus tehdä kuntien kanssa kevyen liikenteen väylien järjestelyitä, jolloin saadaan osapuolille helpommin hoidettavia ja ylläpidettäviä yhtäjaksoisia väyliä.

6.5.6 Kumppanuusmalli

Viime aikoina yhdeksi vaihtoehtoiseksi palveluiden hankintamalliksi on noussut yksityisen ja julkisen toimijan välinen kumppanuus. Kumppanuusmallilla uskotaan päästävän palveluiden laadukkaampaan ja tehokkaampaan tuottamiseen. Kumppanuusmallissa tilaaja ja palveluntuottaja tekevät yhteistyötä palveluiden tuottamisessa ja kehittämisessä niin, että se palvelee molempien tahojen intressejä. Kumppanuus on ajan kuluessa syntyvä luottamukseen ja avoimuuteen perustuva toimintatapa. Kumppanuusmallilla saavutettavat hyödyt perustuvat toteuttamisketjussa syntyviin synergiaetuihin, osaamisen laajenemiseen ja hallittuun riskien jakoon.

Tähän asti kumppanuusmallia on Suomessa käytetty julkisella sektorilla lähinnä toimitilojen hankinnassa ja ylläpidossa. Valtakunnassa on kuitenkin meneillään useita selvityksiä kumppanuusmallin soveltamisesta erilaisten julkisten palveluiden tuottamisessa.

Eräänlaisina kumppanuussopimuksina voidaan pitää myös kuntasektorilla käyttöönotettuja kuntatekniikan suunnittelutoimeksiantojen puitesopimuksia. Puitesopimuksissa on sovittu useammaksi vuodeksi suunnittelutoimeksiantojen raamit, jonka pohjalta yksittäisestä suunnittelutyöstä sovitaan. Näin jokaista toimeksiantoa ei tarvitse kilpailuttaa erikseen, mikä taas helpottaa hankintaprosessia ja nopeuttaa varsinaisen työn aloittamista.

7 UUSIEN HANKINTAKÄYTÄNTÖJEN KOKEILUT

7.1 Kokeiluhaluus

Kuntavastausten perusteella kaikki vastanneet kunnat yhtä lukuun ottamatta ovat kiinnostuneita osallistumaan investointien sekä kunnossapidon ja hoidon hankintakäytäntöjen pilottikokeiluihin.

7.1.1 Investoinnit

Kunnilla on halukkuutta osallistua kadunpidon investointien uusien hankintamenettelyjen pilottikokeiluihin (Taulukko 16). Vastauksista suosituimpia olivat, että kunta hankkii yksinään hankintapalveluna ulkoa, hankitaan kuntaryhmänä yhteistyössä ryhmän muiden kuntien kanssa hankintapalveluna ulkoa ja kunta hankkii tilaajayhteistyössä Uudenmaan tiepiirin kanssa. Vastajilla oli mahdollisuus valita useampi kuin yksi vastaus. Ainoastaan yksi kunta ilmoitti, ettei heillä ole halukkuutta osallistua investointien hankintakäytäntöjen pilottikokeiluihin. Syyksi ilmoitettiin resurssipula. Neljässä kunnassa on jo kokeiltu kadunpidon investointien uusia hankintakäytäntöjä.

Taulukko 16. Halukkuus kokeilla uusia investointien hankintakäytäntöjä.

Hankintakäytäntö	Kuntia*
Kyllä, kunta hankkii yksinään hankintapalveluna ulkoa	6
Kyllä, tuotetaan kuntaryhmänä kuntien yhteisellä organisaatiolla	3
Kyllä, hankitaan kuntaryhmänä yhteistyössä ryhmän muiden kuntien kanssa hankintapalveluna ulkoa	4
Kyllä, kunta hankkii yhteistyössä Uudenmaan tiepiirin kanssa yhteisurakoina	4
Kyllä, hankitaan (kuntaryhmänä) yhteistyössä Uudenmaan tiepiirin kanssa yhteisurakoina	3
Emme ole kiinnostuneita ko. kokeiluista	1

*Kaksi seutukyselyyn vastannutta kuntaa huomioitu

7.1.2 Kunnossapito ja hoito

Kuntakyselyyn vastanneet kunnat ovat kiinnostuneita myös osallistumaan kunnossapidon ja hoidon hankintakäytäntöjen pilottikokeiluihin (taulukko 17). Vastauksista suosituimpia olivat, että kunta hankkii yksinään hankintapalveluna ulkoa ja että kunta hankkii tilaajayhteistyössä Uudenmaan tiepiirin kanssa. Yksi kunta ilmoitti, ettei ole kiinnostunut kokeiluista. Syyksi ilmoitettiin jälleen resurssipula. Kolmessa kunnassa on jo kokeiltu kunnossapidon ja hoidon uusia hankintakäytäntöjä.

Taulukko 17. Halukkuus kokeilla uusia kunnossapidon hankintakäytäntöjä.

Hankintakäytäntö	Kuntia*
Kyllä, kunta hankkii yksinään ostopalveluna ulkoa	5
Kyllä, tuotetaan kuntaryhmänä kuntien yhteisellä organisaatiolla	3
Kyllä, hankitaan kuntaryhmänä yhteistyössä ryhmän muiden kuntien kanssa hankintapalveluna ulkoa	3
Kyllä, kunta hankkii yhteistyössä Uudenmaan tiepiirin kanssa yhteisurakoina	4
Kyllä, hankitaan kuntaryhmänä yhteistyössä Uudenmaan tiepiirin kanssa yhteisurakoina	3
Emme ole kiinnostuneita ko. kokeiluista	1

*Kaksi seutukyselyyn vastannutta kuntaa huomioitu

8 JATKOTOIMENPITEET

Vuoden 2007 alusta voimaan tulevan puitelain perusteella kunnat joutuvat selvittämään, miten ne pitkällä tähtäimellä kykenevät järjestämään kuntapalvelut. Puitelakiin sisältyy useita kuntia koskevia velvoitteita. Kuntien tulee laatia ensi kesään mennessä selvitykset yhteistyöstä ja toimeenpanosuunnitelmat palveluiden järjestämisestä. Yhteistyö tapahtuu joko kuntaliitoksin tai yhteistoiminta-alueita muodostamalla. Tavoitteena onkin löytää riittävän laajat yhteistoiminta-alueet, joissa palveluiden tuottaminen on riittävän tehokasta. Pääkaupunkiseutu ja 16 kaupunkiseutua on velvoitettu tekemään erikseen suunnitelmat seudullisesta yhteistyöstä. Tässä kaupunkiseutujen joukossa ovat mukana suunnittelualueen kunnista pääkaupunkiseudun kunnat (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) ja Porvoon alueen kunnat (Porvoo, Askola, Myrskylä ja Pernaja).

Puitelaki antaa nimensä mukaisesti kunnille puitteet, kun ne uudistavat kunta- ja palvelurakenteita. Niiden pohjalta syntyy alueellisia erityispiirteitä vahvistava kuntarakenne. Kunnilla on hyvät mahdollisuudet kehittää palvelujen tuotantotapoja ja niiden organisointia.

Luontevinta yhteistyön kehittäminen myös kadunpidon osalta on sen toteuttaminen jo olevilla yhteistoiminta-alueilla, koska näillä foorumeilla liikkeelle lähtö on suhteellisen helppoa jo toteutettujen yhteistyöprojektien ja niitä varten luotujen organisaatioiden pohjalta. Näiden yhteistoiminta-alueiden kunnat sijaitsevat pääsääntöisesti jo fyysisesti vierekkäin, jolloin yhteistyö esimerkiksi väylien hoidossa yhteisinä hoitourakoina on helpommin toteutettavissa.

Kyselyn perusteella lähes kaikilla vastanneilla kunnilla on halukkuutta kokeilla uusia hankintakäytäntöjä yhteistyössä muiden kuntien mutta myös Tiehallinnon kanssa. Tiehallinnon tulisi käynnistää neuvottelut alueen kaikkien kuntien kanssa mahdollisesta yhteistyöstä. Neuvottelut olisi syytä käynnistää kunkin kunnan kanssa riittävän ajoissa ennen kuin Tiehallinnon hoidon alueurakka, johon ko. kunnan maantieverkko kuuluu, tulee tarjouspyyntövaiheeseen. Riittävä aika neuvotteluille on noin kaksi vuotta, koska asiat vaativat kunnissa sekä hallinnollisia käsittelyitä ja päätöksiä että valmistelevia töitä.

Selvitystyön perusteella esitetään, että Uudenmaan tiepiirissä ja sen alueen kunnissa edetään seuraavan askelluksen mukaisesti:

- Vaihe 1: Sovitaan kuntien kanssa Tiehallinnon kanssa yhteisiin urakoihin sopivista töistä ja sisällytetään ne vuodesta 2007 alkaen laadittavaan ja vuosittain tarkennettavaan kunnossapitosuunnitelmaan
- Vaihe2: Valitaan ne kuntien työt, jotka soveltuvat Tiehallinnon urakoissa kilpailutettaviksi. Luodaan pelisäännöt näiden urakoiden sujuvan toteuttamisen varmistamiseksi.
- Vaihe 3: Valitaan ne työt, jotka soveltuvat kuntien urakoissa kilpailutettaviksi noudattaen samoja pelisääntöjä kuin vaiheessa 2.
- Vaihe 4: Ryhdytään toteuttamaan yhteisurakoita.

9 LÄHTEET

/1/ Tilastokeskus (2006). Statfin -tilastotietokanta. Väestö.

/2/ Tilastokeskus (2006). Kuntien tunnusluvut -tilastotietokanta.

/3/ Uudenmaan liitto (2006). Uudenmaan maakuntasuunnitelma 2030. Uudenmaan liiton julkaisuja A 15 - 2006

/4/ Uudenmaan liitto (2006). Uudenmaan maakuntaohjelma 2007 - 2010. Luonnos 10.5.2006.

/5/ Uudenmaan liitto (2006). Uudenmaan maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma 2006 – 2007. Uudenmaan liiton julkaisuja B 34 - 2006

/6/ Itä-Uudenmaan liitto (2005). Itä-Uudenmaan maakuntasuunnitelma 2035. Julkaisu 85.

/7/ Itä-Uudenmaan liitto (2006). Itä-Uudenmaan maakuntaohjelma 2007 - 2010. Luonnos 19.6.2006.

/8/ Itä-Uudenmaan liitto (2005). Itä-Uudenmaan maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma 2006 – 2007.

/9/ Tilastokeskus (2005). Kuntien investointitiedot, 31.12.2005.

ISSN 1459-1553
ISBN 978-951-803-839-2
TIEH 3201035-v