



Infraa kannattaa hoitaa hyvin

Tietoa kuntapäätäjille

Anu Kerkkänen

Kuvat: Markku Mäkelä

ISBN 978-952-293-047-7 (nid.)

ISBN 978-952-293-048-4 (pdf)

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2013

Paino: Miktor

Myynti: Suomen Kuntaliiton julkaisumyynti

www.kunnat.net/kirjakauppa

Tilausnumero 509442

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14, 00530 Helsinki

Puh. 09 7711, faksi 09 771 2291

etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

www.kunnat.net

Päätäjänä olet vastuussa kuntasi infraomaisuudesta

Kuntien omistamaa infrastruktuuria eli infraa ovat kadut, viheralueet, muut yleiset alueet, vesihuoltoverkostot, jätehuollon rakenteet ja kuntien toimitilat. Osa kunnista omistaa myös lämmön- ja sähköjakeluverkostoja. Kuntien infran arvo on noin 65 miljardia euroa. Toimiva infra luo edellytykset kunnan kaikille palveluille ja kuntalaisten arjen sujuvuudelle. Hyvin toimiva infra ja viihtyisä ympäristö tukevat myös kuntalaisten hyvinvointia ja houkuttelevat kuntaan asukkaita ja yrityksiä.

Kunnan luottamushenkilönä teet jatkuvasti päätöksiä, jotka vaikuttavat kuntasi infran laajuuteen, laatuun, toimivuuteen ja taloudellisuuteen. Muista päätöksiä tehdessäsi seuraavat:

- ◆ Infran tulee palvella käyttäjien tarpeita. Sen tulee olla käyttäjilleen turvallinen ja terveellinen.
- ◆ Infran tulee palvella myös tulevien käyttäjien tarpeita. Rakenteet ovat pitkäikäisiä ja niiden tulee palvella käyttäjiä vielä vuosikymmenien, ehkä jopa vuosisadan, päästä.
- ◆ Infraa tulee ylläpitää siten, että sen arvo säilyy. Pitkällä tähtäimellä taloudellisesti kannattavinta on huolehtia infran riittävästä ja oikea-aikaisesta ylläpidosta.
- ◆ Infran omistuksen tulee olla taloudellista. Infran määrä ja kustannukset ovat seurausta maankäytön valinnoista.
- ◆ Infran omistuksen ja ylläpidon periaatteet on syytä kirjata kunnan omistajapolitiittisiksi linjauksiksi. Linjaukset hyväksyy valtuusto.

INFRARATKAISUT JA LAINSÄÄDÄNTÖ

Lainsäädäntö asettaa velvoitteita ja reuna-ehjoja kuntien infraratkaisuille. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää, että kunnan tulee rakentaa katu, kun asema-kaavan mukaisen toteutuneen maankäytön liikennetarve sitä vaatii. Katujen ja yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapitolaki edellyttää, että kunnan on yhdessä tontinomistajien kanssa huolehdittava katujen ylläpidosta. Vesihuoltolaki edellyttää, että kunta vastaa vesihuoltopalvelujen saatavuudesta ja kehittämisestä alueellaan. Jätehuoltolaki edellyttää, että kunnan tulee huolehtia yhdyskunta-jätehuollon palveluista.

INFRAN PALVELUTASO

Infran palvelutaso, eli se minkä tasoista infraa kunta kuntalaisilleen tarjoaa, on poliittinen päätös. Lait velvoittavat kunnat järjestämään palveluita, mutta kunnat päättävät pitkälti itse miten ja millä laatutasolla. Jos palvelutasoa ei kunnassa päätetä, palvelutaso muodostuu sattumalta. Kumpi on Sinun kuntasi tapa toimia?

Päätöksenteossa tarvitset tietoa

Kunnan päättäjänä Sinun on tunnettava kuntasi infraomaisuuden määrä, sijainti ja kunto. Ajantasainen tieto infrasta on edellytys sille, että korjaustoimenpiteet pystytään kohdentamaan oikein ja suunnittelemaan niiden vaatima rahoitus pitkäjänteisesti. Infran korjaaminen vasta sitten kun rakenteet rikkoutuvat, on erittäin epätaloudellista. Yksityishenkilökään ei voi perustaa talouttaan arvauksille, saati kunta, joka on vastuussa veronmaksajille taloudenpidostaan.

Päätöksenteossa tarvitaan myös arvioita toimintaympäristössä tulevaisuudessa tapahtuvista muutoksista ja tulevaisuuden käyttäjien tarpeista. Arvioiden tulee olla realistisia, ne eivät voi perustua toiveisiin.

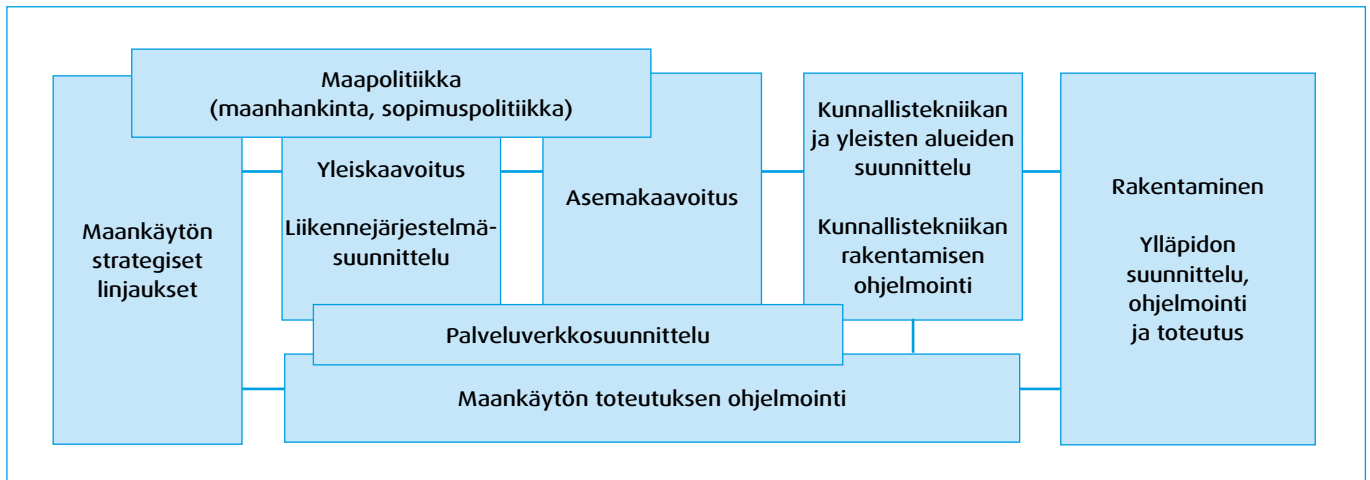
Valmistelijoiden velvollisuus on tarjota päättäjille tarvittavat tiedot infraomaisuudesta. Hyvä valmistelu on hyvän päätöksenteon ehdoton edellytys. Päättäjien tulee huolehtia siitä, että valmistelijoilla on riittävät resurssit tiedon systemaattiseen keräämiseen, muokkaamiseen ja tallentamiseen.

Tiedätkö Sinä kuinka paljon kunnallasi on
infraa, missä se sijaitsee ja missä kunnossa
se on?

Maankäyttövalinnat määrittävät infran kustannukset

Infran kustannusten kannalta merkittävimmät päätökset tehdään päätettäessä maankäytöstä – mitä kunnassa rakennetaan, mihin ja milloin. Yhdyskuntien rakenne vaikuttaa tarvittavan infran määrään ja sen ylläpidosta aiheutuviin kustannuksiin. Yhdyskuntarakenteen kehityksen ohjaaminen on edellytys sille, että kunta selviytyy infran rakentamisen ja ylläpidon kustannuksista.

Maankäytön suuntaviivoista päätetään kunnan strategiatyön yhteydessä. Strategiset tavoitteet toteutetaan maapolitiikalla, kaavoituksella, kunnallistekniikan suunnittelulla ja alueiden toteutuksen ohjelmoinnilla. Samalla lyödään lukkoon valtaosa alueiden toteuttamiseen, käyttöön ja ylläpitoon liittyvistä kustannuksista.



Muista, että ...

... päättäessäsi **maankäytön strategisista linjauksista** valitset kuntasi yhdyskuntarakenteen kehityksen suunnan. Yhdyskuntarakenne vaikuttaa kunnassasi tarvittavan infran määrään.

... päättäessäsi **maapolitiikasta** ratkaiset, millaiset edellytykset kunnallasi on edetä maankäytössä suunnitelmallisesti ja toteuttaa alueet ajallaan ja kustannustehokkaasti. Jos maapoliittiset edellytykset eivät ole kunnossa, myöhemmissä vaiheissa asioita on vaikea enää tehdä hyvin.

... päättäessäsi **yleiskaavoituksesta** ratkaiset alueiden käyttötarkoituksen ja sijoittumisen. Etäisyydet ja maaperän laatu vaikuttavat rakentamisen, käytön ja ylläpidon kustannuksiin.

... päättäessäsi **liikennejärjestelmästä** ratkaiset liikenneverkon määrän ja joukkoliikenteen sekä kuljetusten toimintaedellytykset. Vaikutat samalla infran rakentamisen ja ylläpidon sekä liikkumisen kustannuksiin ja liikenneturvallisuuteen.

... päättäessäsi **asemakaavoituksesta** ratkaiset alueiden sisäisen rakenteen, kuten katuverkon pituuden ja sijainnin sekä kortteleiden rakennettavuuden. Tällä on vaikutusta rakentamisen ja ylläpidon kustannuksiin, elinympäristön laatuun sekä turvallisuuteen.

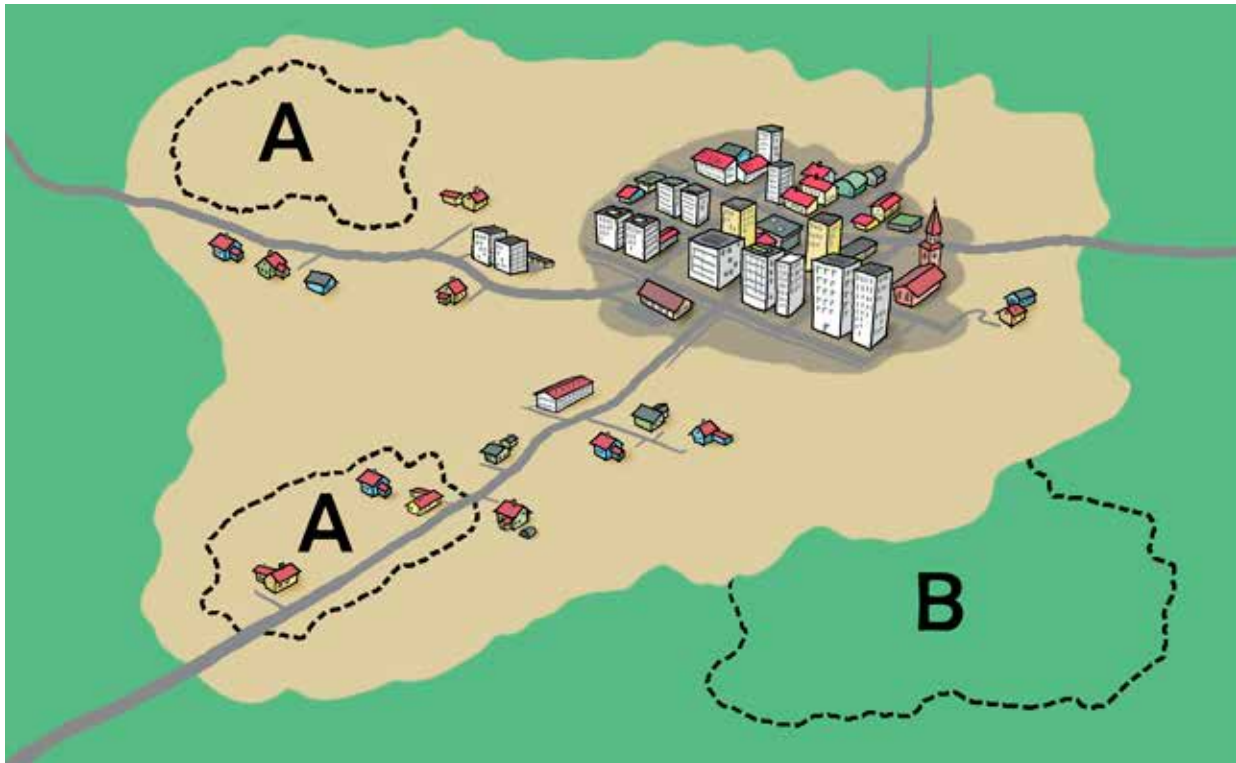
... päättäessäsi **kunnallistekniikan ja yleisten alueiden (kadut, viheralueet) suunnitelmista** ratkaiset alueiden toimivuuden ja vaikutat rakentamisen ja ylläpidon kustannuksiin sekä elinympäristön laatuun.

... päättäessäsi **maankäytön toteutuksen ohjelmoinnista ja kunnallistekniikan rakentamisen ohjelmoinnista** ratkaiset alueiden käyttöönoton järjestyksen ja toteutuksen ajankohdan. Tämä vaikuttaa kuntasi kykyyn tarjota tontteja oikeaan aikaan järkevistä paikoista sekä infran käytön tehokkuuteen.

... päättäessäsi **rakentamisen luvista asemakaavan lievealueilla** vaikutat kuntasi yhdyskuntarakenteen eheyteen ja taajamien kehittämisedellytyksiin. Jo yksi huonosti sijaitseva rakennus voi haitata tulevaa kaavaa esimerkiksi estämällä järkevän katulinjauksen.

Kustannusten ja muiden vaikutusten syntyminen uuden asuinalueen eri sijoitusvaihtoehdoissa

Kunta suunnittelee uuden asuinalueen rakentamista. Kunnalla on kaksi vaihtoehtoa. Uusi alue voidaan sijoittaa olemassa olevan taajaman sisälle kahdessa osassa (A + A) tai taajaman ulkopuolelle (B). Molemmissa tapauksissa kunnan tulot, eli uusien asukkaiden maksamat verot, liittymismaksut ym., ovat suuruusluokaltaan samat, mutta kustannukset erilaiset. Myös vaikutukset ympäristöön ovat erilaiset. Viereisellä sivulla olevassa taulukossa vertaillaan alueiden A + A ja B toteuttamisen vaikutuksia.

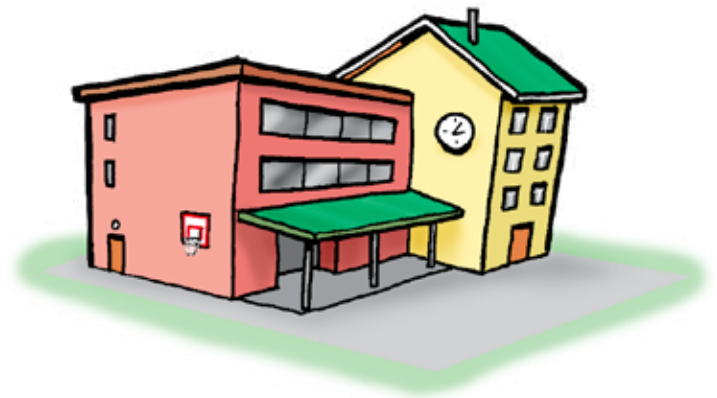


Vaihtoehto A + A	Vaihtoehto B
<p>Kunnan kustannukset rakennusvaiheessa</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Maan hankinta tai maankäyttö-sopimus ◆ Olemassa olevan infran käyttöönotto, uutta infraa tarvitaan vähän 	<p>Kunnan kustannukset rakennusvaiheessa</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Maan hankinta tai maankäyttö-sopimus ◆ Uuden infran (kadut, verkostot) rakentaminen ◆ Mahdollisesti myös uusien palveluiden (koulu, päiväkotit) rakentaminen
<p>Kunnan kustannukset käyttövaiheessa</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Käyttökustannusten minimointiin hyvät mahdollisuudet 	<p>Kunnan kustannukset käyttövaiheessa</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Pidentyneet matkat (esim. kotipalvelu, kuljetukset) ◆ Lisää ylläpidettävää: kunnan on huolehdittava jo olemassa olevan taajaman ja nyt myös uuden alueen ylläpidosta
<p>Muut vaikutukset</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Pystytään panostamaan viihtyisyyteen ja jopa parantamaan ympäristön laatua ◆ Palvelujen taso pysyy entisellään tai paranee ◆ Olemassa olevat palvelutilat voidaan hyödyntää ja niiden säilyttämisedellytykset paranevat väestöpohjan laajentuessa 	<p>Muut vaikutukset</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Myös asukkaiden kustannukset kasvavat lisääntyneen liikkumistarpeen myötä ◆ Enemmän keskeneräistä ympäristöä sekä taajamassa että uudella alueella ◆ Vanhoilla alueilla palvelut voivat jäädä vajaakäytölle ◆ Vähemmän rahaa jo olemassa olevan infran ylläpitoon ◆ Elinympäristön laadun parannus vaikeaa

Toimiva palveluverkko on edellytys tilojen taloudelliselle käytölle

Kiinteistöt ja niihin liittyvät toimitilat ovat suurin yksittäinen kuntien omaisuuserä. Toimitiloja ovat esimerkiksi päiväkodit, koulut sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rakennukset. Toimitilojen tarve ja tehokas käyttö kytkeytyvät saumattomasti onnistuneeseen palveluverkkosuunnitteluun. Kun palveluverkko on toimiva ja palvelujen toteutus hyvin suunniteltu, toimitiloja voidaan käyttää parhaalla mahdollisella tavalla. Vajaakäytöllä tai tyhjillään olevat toimitilat merkitsevät kunnalle kalliita ja turhia käyttö- sekä ylläpitokustannuksia.

Palveluverkon ratkaisut liittyvät tiiviisti asumisen, maankäytön ja liikenteen ratkaisuihin. Niitä on tärkeä tarkastella kokonaisuutena ja yhteensovittaa jatkuvasti. Yhteensovittaminen edellyttää tonttien ja palvelujen kysynnän jatkuvaa seuraamista sekä niiden kehityksen ennakoimista. Kunnan jatkuva valppaus ja reagointi muutoksiin on tärkeää, koska investoinnit ovat kalliita ja rakennetun toimintaympäristön muuttaminen hidasta.



Uusi investointi vaatii aina budjetointia myös ylläpitoon

Kun kunnassasi suunnitellaan uutta investointia, on muistettava, että uuden investoinnin valmistuttua kunnan on huolehdittava sekä uuden että jo olemassa olevan infran ylläpidosta. Mikäli ylläpitomäärärahat eivät lisäänty, ylläpidon tasoa täytyy laskea koko kunnassa. Aina ennen uutta investointia kannattaakin pohtia, ollaanko etenemässä viisaasti vai voisiko joku muu ratkaisu olla kestävämpi. Ei kannata investoida, ellei pysty ylläpitämään.

Panostetaanko Sinun kunnassasi uuden infran rakentamiseen samalla kun jo olemassa oleva infra jää vaille huolenpitoa?

Uutta asuinalueita suunniteltaessa on muistettava, että alueen sijainti vaikuttaa olennaisesti kustannuksiin. Eheä yhdyskuntarakenne, jossa asuinalueet ja palvelut sijoittuvat lähelle toisiaan, on paras niin kaupunkiseuduilla kuin muuallakin. Hajautunut yhdyskuntarakenne vaatii paljon infraa – ja mitä enemmän hajanaiseen infraan sitoutuu rahaa, sitä vähemmän rahaa jää käytettäväksi kunnan muuhun toimintaan.

KORJAUSVELKA

Monissa kunnissa infran ylläpito on jäänyt riittämättömäksi, minkä seurauksena kunnille on syntynyt korjausvelkaa. Korjausvelka tarkoittaa sitä rahamäärää, jonka verran infraan on jäänyt investoimatta, jotta se olisi käytön kannalta edelleen hyvässä kunnossa. Kuntien toimitilojen korjausvelan määrä on noin 5 miljardia euroa ja muun infran noin 2,5 miljardia euroa. Tiedätkö Sinä, kuinka paljon kunnallasi on korjausvelkaa?

Infraa täytyy ylläpitää, jotta se toimii

Infran toimivuus ei ole itsestäänselvyys. Ylläpidolla pyritään pitämään infra turvallisen ja sujuvan arjen mahdollistavassa kunnossa sekä säilyttämään sen arvo. Ylläpidon laiminlyönti tai lykkääminen on kunnalle erittäin epätaloudellista ja voi aiheuttaa pahoja häiriötilanteita infran toiminnassa.

On tärkeää, että ylläpidon vaatimukset ja kustannukset otetaan huomioon jo infran suunnitteluvaiheessa. Päätösten tekeminen pelkästään investointikustannusten perusteella tulee pitkällä aikavälillä kunnalle kalliiksi.

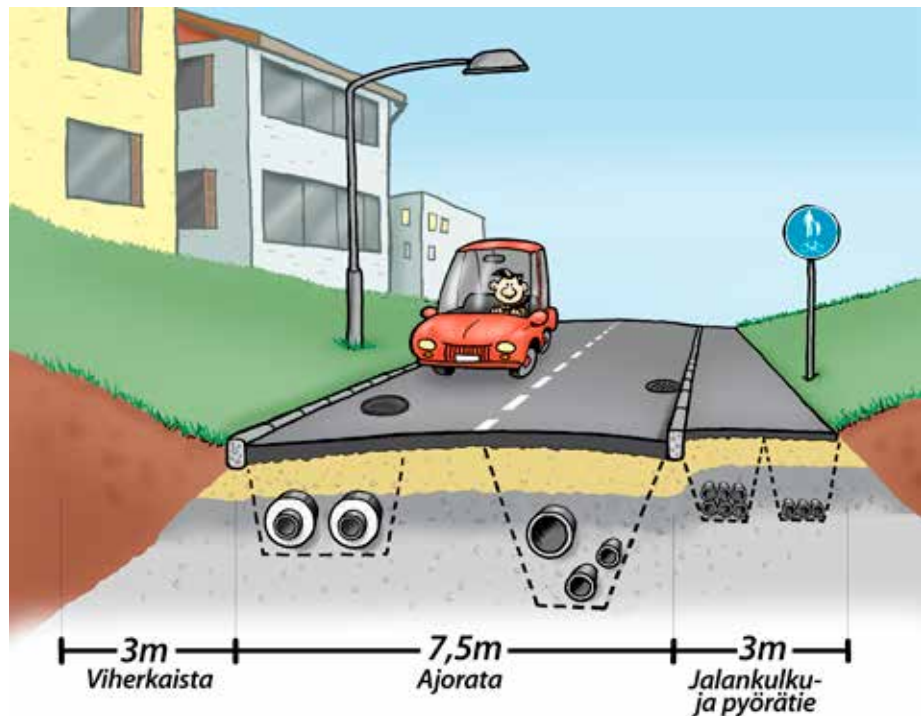
Kunnan budjetissa on tärkeä varata ylläpitoon riittävästi rahaa. Monissa kunnissa ylläpitoon suunnatut resurssit ovat alimitoitettuja. Vanhojen rakenteiden ylläpitoon tulee suhtautua kuitenkin vähintään yhtä kunnianhimoisesti kuin uudisrakentamiseen.

INFRAN YLLÄPITO

Infran ylläpito muodostuu hoito- ja kunnossapitotehtävistä. Hoitotehtäviin kuuluu jatkuva huolehtiminen infran kunnosta ja käytettävyydestä (esimerkiksi rakenteiden puhtaanapito, katujen talvihoito). Kunnossapitotehtäviin kuuluu infran vaurioiden ja kuluneisuuden korjaaminen.

Kadun korjauskustannusten kasvu ajan kuluessa

Kun kadun päällyste pidetään kunnossa ja kadulla olevia varusteita huolletaan, tarvittavat korjaustoimenpiteet ovat vähäisiä. Vuosittaiset pienet korjaustoimet maksavat noin 2 000–3 000 euroa/kilometri. Jos kadun päällyste pääsee halkeilemaan ja rikkoutumaan, kadun päällysrakenteiden korjaaminen maksaa noin 90 000 euroa/kilometri. Jos katua ei asfaltoida eikä varusteita pidetä kunnossa, kadun rakenne hajoaa ja varusteet sekä verkostot pitää uusida. Katurakenteiden korjaaminen vesihuoltoon mukaan luettuna maksaa silloin noin 600 000–900 000 euroa/kilometri.



Strategia luo pohjan kestäville valinnoille

Strategisilla linjauksilla luodaan suunta kunnan kehitykselle ja valitaan, millä keinoin haluttuun suuntaan edetään. On tärkeää, että strategiassa tehtyjen valintojen konkreettiset vaikutukset selvitetään jo strategian laadintavaiheessa. Esimerkiksi strategiassa tehty päätös asuntotuotannon jakautumisesta kerrostalojen ja pientalojen välillä vaikuttaa samalla kunnan maa-alueiden ja uuden infran tarpeeseen. Vaikutusten selvittäminen on valmistelijoiden tehtävä ja edellytys strategian ymmärtämiselle ja siihen sitoutumiselle. Strategiaan tulee ehdottomasti myös liittyä investointien pitkän aikavälin suunnitelma sekä arvio infran ylläpidon kustannuksista.

Kuntasi kannattaa strategiassaan asettaa infraomaisuuden hallintaa tukevia tavoitteita, joiden toteutumista voidaan seurata. Seurantajärjestelmä mittareineen on rakennettava jo siinä vaiheessa kun tavoitteet asetetaan. Tavoitteiden tulee olla realistisia ja mittareiden luotettavia. Sellaisia tavoitteita ei pidä asettaa, joita ei pystytä toteuttamaan tai joiden toteutumista ei pystytä mittaamaan. Vastuu strategian toteutumisesta on kunnan ylimmällä johdolla.

Kunnan strategian ei pitäisi olla
ylimitoitettu unelmapaketti.
Millainen strategia Sinun kunnallasi on?

Esimerkkejä tavoitteista ja niihin liittyvistä mittareista

Tavoite: Kunnan infra vastaa käyttäjien tarpeita

Mittareita:

- ◆ Asiakastyytyväisyys paranee. Asiakastyytyväisyyttä mitataan kuntalaisille ja yrityksille vähintään joka toinen vuosi tehtävällä kyselyllä.
- ◆ Kunnan infran korjausvelan määrä vähenee vuosittain tai ei ylitä x prosenttia infran uushankinta-arvosta.

Tavoite: Kunnan infran kustannukset pysyvät hallinnassa lyhyellä ja pitkällä aikavälillä

Mittareita:

- ◆ Yleiskaavaratkaisut perustuvat alueiden toteuttamista ja ylläpitoa pitkällä aikavälillä (vähintään 30 vuotta) koskeviin selvityksiin.
- ◆ Toteutumattomat asemakaava-alueet käydään kriittisesti läpi sovitun ohjelman mukaan vuoden x loppuun mennessä ja kaavamuutokset tai kaavojen kumoamiset käynnistetään.
- ◆ Infran ennakoimattomien korjaustöiden määrä vähenee vuosittain.

Tavoite: Kunnan infraan liittyvien panostusten pääpaino on ylläpidossa ja laadun parantamisessa uudisrakentamisen sijaan

Mittareita:

- ◆ Uuden infran ja toimitilojen rakentamista edeltää aina palveluverkkoselvitys.
- ◆ Täydennysrakentamisen osuus on x prosenttia asemakaavoitetusta kerrosalasta.
- ◆ Uudisrakentaminen sijoittuu ensisijaisesti siten, että jo olemassa olevia palveluja voidaan hyödyntää.

Tarkistuslista

Missä asioissa kuntasi on ainakin onnistuttava?

- ◆ Kunnassani on kerätty perustiedot infraomaisuudesta ja tietoja päivitetään säännöllisesti.
- ◆ Kuntani omaisuustiedot on dokumentoitu sähköisesti – ne eivät ole vain jonkun henkilön muistissa.
- ◆ Kunnassani käytetään strategian laadinnan pohjana tietoa kuntani nykytilasta ja realistisia arvioita kuntani tulevaisuudesta.
- ◆ Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on kunnassani tehtävien rakentamisvalintojen keskeinen kriteeri.
- ◆ Ennen kuin kunnassani ryhdytään suunnittelemaan uutta investointia, selvitetään miten pystytään pitämään yllä sekä uusi että jo olemassa oleva infra.
- ◆ Kunnassani uskalletaan tehdä päätöksiä, jotka tukevat kuntakokonaisuuden kannalta hyvää kehitystä – vaikka päätökset olisivat vaikeitakin.
- ◆ Kunnassani seurataan asetettujen tavoitteiden toteutumista.



Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14, 00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711, faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
www.kunnat.net