



LAPPEENRANNAN-LAHDEN TEKNILLINEN YLIOPISTO LUT

School of Engineering Science

Tuotantotalous

Esko Halmesmäki

TEKNISEN TOIMEN TOIMINNAN KEHITTÄMINEN

Tarkastajat: 1. Professori Timo Pihkala

2. Tutkijatohtori Suvi Konsti-Laakso

TIIVISTELMÄ

Tekijä: Esko Halmesmäki

Työn nimi: Teknisen toimen toiminnan kehittäminen

Vuosi: 2022

Paikka: Hyvinkää

Diplomityö Lappeenrannan teknillinen yliopisto LUT, Tuotantotalous

72 sivua, 3 taulukkoa, 22 kuvaa

Tarkastajat: 1. Professori Timo Pihkala; 2. Tutkijatohtori Suvi Konsti-Laakso

Hakusanat: julkinen, ulkoistaminen, palvelutuotanto, julkiset hankinnat, johtaminen

Kunnan velvollisuuksiin kuuluu tuottaa kuntalain mukaan säädetyt lakisääteiset palvelut. Kunnan lakisääteisten palvelujen tuottamisen avuksi tarvitaan myös ns. tukipalveluja, jotka eivät ole lakisääteisiä kunnan tuottamia palveluja ja tällaisia tukipalveluja tuottaa yleensä kunnan tekninen toimi. Teknisen toimen palveluntuotantoon kuuluu yleensä kiinteistöjen hoidon ja ylläpidon palvelut, liikenneväylien ja yleisten alueiden hoito, urheilualueiden hoito ja vesi- ja viemärlaitoksen tuottamat palvelut.

Palveluiden tuottamisella ja palveluiden hankinnoilla voidaan vaikuttaa kunnan elinvoimaan ja sen kehitykseen. Kunta voi vaikuttaa eri palveluiden markkinoiden kehitykseen alueellaan ja sen kautta palvelutarjonnan saatavuuteen. Kunnan hankinnoissa tulee noudattaa julkista hankintalakia ja hankintojen suunnittelussa tulee huomioida pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuus päästä osallistumaan kunnan järjestämiin hankintoihin.

Askolan kunnan tekninen toimi vastaa kunnan kiinteistöjen hoidosta ja ylläpidosta, liikenneväylien ja yleisten alueiden hoidosta, urheilualueiden hoidosta ja vesi- ja viemärlaitoksen hoidosta. Askolan kunnan teknisen toimen palveluntuotanto on ollut ulkoistettuna palveluntuottajan tuottamana palveluna vuodesta 2005 lähtien.

Tässä työssä tutkittiin Askolan kunnan teknisen toimen kehittämistä. Työssä tutkittiin millä tavalla teknisen toimen organisaatiomallia voidaan kehittää ja palvelutuotantoa järjestää huomioiden taloudellisuus ja palvelutarjonnan saatavuus eri palvelutuotantoalueille. Tutkimuksessa tutkittiin kolmea palvelutuotantomalli vaihtoehtoa ja miten teknisen toimen palvelutuotanto tullaan järjestämään tulevaisuudessa.

Tässä työssä tutkittiin myös miten teknisen toimen palvelutuotanto ja järjestämistapa voi vaikuttaa ja kehittää paikallista yrittäjyyttä teknisen toimen palvelutuotannon alalla.

ABSTRACT

Author: Esko Halmesmäki

Title: Development of technical activity of the municipality

Year: 2022

Place: Hyvinkää

Master's thesis. LUT University, Industrial Engineering and Management.

72 pages, 3 tables, 22 picture

Inspectors: 1. Professori Timo Pihkala; 2. Tutkijatohtori Suvi Konsti-Laakso

Keywords: public, outsourcing, service production, public procurement, management

The municipality's responsibilities include providing the statutory services provided for in the Municipal Act. In order to help the provision of statutory services by the municipality, the so-called support services that are not statutory services provided by the municipality and such support services are usually provided by the technical work of the municipality. The service production of a technical activity usually includes the management and maintenance of real estate, the management of transport routes and public areas, the management of sports grounds and the services provided by a water and sewerage system.

The provision of services and the procurement of services can affect the vitality of the municipality and its development. The municipality can influence the development of the market for various services in its area and thereby the availability of service provision. Municipal procurement must comply with the Public Procurement Act and the planning of procurement must take into account the possibility for small and medium-sized enterprises to participate in procurement organized by the municipality.

The technical service of the municipality of Askola is responsible for the maintenance and maintenance of the municipality's properties, the management of traffic routes and public areas, the management of sports areas and the management of the water and sewerage system. The service provision of the technical service of the technical service of the municipality of Askola has been outsourced as a service provided by the service provider since 2005.

In this work, the development of the technical work of the municipality of Askola was studied. The study examined how the organizational model of technical work can be developed and service production can be organized taking into account the economy and the availability of service provision for different service production areas. The study examined three service production model options and how the service production of the technical activity will be organized in the future.

This work also examined how the service production and organization of a technical activity can influence and develop local entrepreneurship in the field of technical activity service production.

ALKUSANAT

Opiskelu työn ohella ei ole aina helppoa ja opiskelulle tulee myös löytää aikaa. Opiskelun vievä aika on aina jostain muusta vapaa-ajasta pois. Opiskeluun panostettu aika ei ole kuitenkaan koskaan hukkaan heitettyä aikaa, koska opiskelulla kehitetään aina myös itseä. Työpaikan vaihtaminen opiskelun aikana vei huomioitani myös enemmän opiskeluaikana ja valmistuminen myös viivästyi. Opiskelun ja tämän tutkimustyön loppuun saattaminen oli kuitenkin minulle tärkeä saavutus.

Haluan kiittää kaikkia niitä osapuolia ja erityisesti perhettäni, jotka ovat tukeneet minua tässä opiskelussani.

Haluan kiittää tämän tutkimustyön tarkastajia professori Timo Pihkalaa ja Tutkijatohtori Suvi Konsti-Laaksoa.

Hyvinkää, kesäkuu 2022

Esko Halmesmäki

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO.....	1
1.1	Teknisen toimen tuotanto.....	1
1.2	Tutkimuksen tavoite ja rajaus	1
1.3	Metodologinen lähestymistapa	2
1.4	Tutkimuksen toteuttaminen	3
1.5	Tutkimuksen rakenne.....	4
1.6	Tutkimukseen liittyvät käsitteet.....	4
2	TEORiat JA KIRJALLISUUSKATSAUS	6
2.1	Tuottavuus	6
2.2	Tuottavuuden kehittäminen	8
2.3	Kunnallisten palvelujen tuottavuus.....	9
2.4	Kunnallisten palvelujen tuottaminen.....	11
2.5	Kunnan palvelut omana tuotantona	15
2.5.1	Kunnan liikelaitos	16
2.6	Kunnallisten palvelujen ulkoistaminen	17
2.6.1	Kunnan yhtiö	21
2.6.2	Kuntien välinen yhteistyö.....	22
2.6.3	Ostopalvelut	24
2.6.4	Yksityistäminen	28
2.7	Muita tuottamistapoja	29
2.7.1	Kuntien investointihankinnat	30
2.8	Johtaminen.....	31
2.9	Teknisen toimen tuottamat palvelut	31
2.9.1	Kiinteistöt	33

2.9.2	Infrapalvelut	40
2.9.3	Muita teknisen toimen tuottamia palveluja	44
2.10	Palvelujen tuottamisen vaikutus elinvoimaan ja työllisyyteen	44
2.11	Kuntapalvelujen uudistukset.....	45
3	TUTKIMUSTYÖ	46
3.1	Tutkimustyö ja tavoitteet	46
3.2	Tutkimusmenetelmät ja aineisto	46
3.3	Askolan kunnan tekninen toimi	46
3.4	Teknisen toimen palvelutuotanto	47
3.5	Palvelutuotannon muutosten historia	47
3.6	Kiinteistöhuollon mitoitus.....	51
3.7	Urheilukenttien hoidon mitoitus.....	52
3.8	Liikenneväylät.....	52
3.9	Yrityskysely	52
3.10	Markkinakartoitus	54
4	TUTKIMUSTULOKSET JA ANALYYSIT	55
4.1	Kiinteistöhuollon mitoitus.....	55
4.2	Urheilukenttien hoidon mitoitus.....	56
4.3	Liikenneväylät.....	57
4.4	Yrityskysely	58
4.5	Markkinakartoitus	61
5	TEKNISEN TOIMEN UUDISTUS JA PALVELUHANKINNAT	62
5.1	Teknisen toimen organisaation uudistus	62
5.1.1	Palvelutuotantovaihtoehdot	62
5.1.2	Henkilökunnan rekrytointi	64
5.2	Palvelutuotannon hankinnat.....	66

5.2.1	Kiinteistöhuoltopalveluiden hankinta	66
5.2.2	Urheilualueiden ja uimarantojen alue- ja kiinteistöhuoltopalvelut.....	66
5.2.3	Liikenneväylien hoitojen hankinta	66
5.2.4	Muut hankinnat.....	67
5.3	Uudistuksen kustannukset	68
5.4	Uudistuksen laatu ja muut tekijät	68
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	69
7	YHTEENVETO	71
	LÄHDELUETTELO	73
	SÄHKÖISET LÄHTEET	75

Luettelot, kaaviot, taulukot ja kuvat

Taulukko 1 EU-kynnysarvot hankintalain 26§ mukaiset hankinnat

Taulukko 2 EU-kynnysarvot erityisalojen hankintalain 13 § mukaiset hankinnat

Taulukko 3 Kansalliset kynnysarvot hankintalain 25 § mukaiset hankinnat 1.1.2022 alkaen

Kuva 1. Tuottavuus suorituskyvyn osa-alueiden kentässä. (Rantanen 2005,4).

Kuva 2. Tuottavuuden kasvu ja toiminnan kehittäminen. (Hannula 2000, 2).

Kuva 3. Kuntaliiton tuottavuusvertailun mittari (www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/analyysit-ja-tietoaineistot/tuottavuusvertailu).

Kuva 4. Kunnan palvelujen järjestämistapoja (Anttiroiko 2009,18)

Kuva 5 Esimerkkikuva kunnan teknisen toimen organisaatiomallista

Kuva 6. Ulkoistamisen muotoja, Ari-Veikko Anttiroiko 2009 s 48

Kuva 7. Kuntien välisen yhteistyön organisointitapoja (Anttiroiko 2009, 32)

Kuva 8. Tutkijan oma esimerkkikuvaus kunnan hankinnan osa-alueista

Kuva 9. Tilaaja-tuottaja-mallin peruselementit (Anttiroiko 2009, 25)

Kuva 10. Tutkijan oma esimerkki kuvaus rakennushankkeen elinkaarimallin prosessista

Kuva 11. Tutkijan oma esimerkki kuvaus teknisen toimen linjaorganisaatiosta kunnassa

Kuva 12. Tilaomaisuuden strateginen kehittäminen (Korhonen et all 2016, 10)

Kuva 13. Strategiatyön tiekartta toimitilahallinnossa (Korhonen et all 2016, 19)

Kuva 14. Periaatekuva rakennuksen käyttötarpeen ja kunnan yhdistämisestä salkutus prosessissa (Esko Korhonen et all 2016, 35)

Kuva 15. Kiinteistönhoidon työajan jakautuminen (Kangasluoma 2013, 98)

Kuva 16. Kiinteistöhoitajan työn osa-alueet (Kiinteistöhoitajan käsikirja 2021)

Kuva 17. Askolan kunnan teknisen toimen toimintaorganisaatio ja vastualueet

Kuva 18. Kiinteistöhuollon mitoitus tuloksien esitys kaikki kohteet

Kuva 19. Kiinteistöhuollon mitoitus tuloksien esitys valitut rakennukset 18 kpl

Kuva 20. Urheilualueiden töiden jako ulkoalueiden ja kiinteistönhoidon osalla

Kuva 21 Yrityskyselyn perusteella saatava palveluntarjonta eri osa-alueilla

Kuva 22 Askolan kunnan teknisen toimen organisaatiomalli

1 JOHDANTO

1.1 Teknisen toimen tuotanto

Kunnan teknisen toimen tuotanto ja palvelut liittyvät yleensä kiinteistöjen hoitoon, katujen ja teiden, yleisten alueiden hoitoon ja vesihuollon järjestämiseen liittyviin tehtäviin. Teknisen toimen palvelut kunnassa voidaan luokitella usein ns. tukipalveluihin muiden palvelujen tuottamiselle. Esimerkiksi tekninen toimi tuottaa tilat perusterveydenhuollon-, varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja vanhustenhuollon järjestämisen palveluihin. Teknisen toimen organisaatio voi olla erilainen eri kunnissa ja näin ollen teknisen toimen tehtävät voivat olla myös erilaisia. Teknisen toimen tuottamat palvelut eivät ole välttämättä kaikki lakisääteisiä palveluja ja kaikkeen toimintaan ei liity hallinnollisia tehtäviä. Kunta voi itsenäisesti päättää miten teknisen toimen palvelut järjestää eli tuottaako palvelut omana tuotantona vai ulkoistaako palvelu tuotannon tai tuottaako palvelut mahdollisesti muulla tavalla.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja rajaus

Tässä työssä on tavoitteena tehdä tutkimus Askolan kunnan teknisen toimen palvelujen eri tuottamisvaihtoehdoista. Tutkimuksen tavoitteena on tutkia vähintään kolmea eri vaihtoehtoa miten teknisen toimen eri osa-alueiden palvelut voidaan järjestää huomioiden vaihtoehtojen kustannukset, laatuun vaikuttavat tekijät ja vaihtoehtojen vaikutukset paikalliseen elinvoimaan sekä työllisyyskehitykseen. Tutkimus rajautuu tarkastelemaan kustannuksia, laatua, elinvoiman ja työllisyyden vaikutusta eri vaihtoehtojen välillä. Tutkimuksessa tarkastellaan seuraavia kolmea eri vaihtoehtoa: 1. Palvelutuotanto kilpailutetaan uudelleen samanlaisella kokonaisuudella kuten tämän hetkinen sopimus sisältää, 2. Palvelutuotanto jaetaan eri osa-alueisiin ja kilpailutetaan osa-alueet erikseen, 3. Palvelutuotantoa tarkastellaan suoritettavaksi osaksi omana tuotantona.

Palvelutuotanto kilpailutetaan uudelleen samalla palvelukokonaisuudella

Tässä vaihtoehdossa tutkitaan mitä vaikutuksia tällä kokonaisulkoistuksella on kustannuksiin, laatuun, paikalliseen elinvoimaan ja työllisyyskehitykseen. Tutkitaan mitä uudistuksia sopimukseen tulee sisällyttää ja mitä kokonaistaloudellista hyötyä tästä sopimusmallista on muihin vaihtoehtoihin nähden sekä miten laadunhallinta huomioidaan tässä sopimusmallissa.

Palvelutuotanto jaetaan eri osa-alueisiin ja kilpailutetaan osa-alueet erikseen

Tässä vaihtoehdossa tutkitaan mitä vaikutuksia tällä kokonaisulkoistuksella on kustannuksiin, laatuun, paikalliseen elinvoimaan ja työllisyyskehitykseen. Tutkitaan miten osa-alueiden jako vaikuttaa teknisen toimen organisaation muutostarpeeseen ja tarvittaviin henkilöstön lisäresurssitarpeeseen.

Palvelutuotantoa tarkastellaan suoritettavaksi osaksi omana tuotantona

Tässä vaihtoehdossa tutkitaan mitä muutoksia organisaatiossa ja toiminnassa tulee huomioida ja mitä kustannusvaikutuksia on, jos osa palvelualueen toiminnoista suoritetaan omana tuotantona. Tutkimuksessa tehdään myös laadullisten vaikutusten arviointia.

Tutkimus rajautuu tutkimaan eri vaihtoehtojen arvioituja kustannuksia, laatuun vaikuttavat tekijät, vaikutukset paikalliseen elinvoimaan sekä työllisyyteen ja miten eri vaihtoehdot vaikuttavat teknisen toimen organisaatiomalliin.

Tutkimuksen tavoitteena on löytää näiden eri vaihtoehtojen väliset teoreettiset erot ja tehdä sen pohjalta esitys palvelutuotantomallista ja/tai organisaatiouudistuksesta Askolan kunnan tekniseen toimeen. Tutkimuksessa huomioidaan myös riskitarkastelu eri palvelutuotantomallien välillä.

1.3 Metodologinen lähestymistapa

Tutkimuksen lähestymistapana käytetään tapaustutkimusta koska tutkittavaan ilmiöön haetaan vastauksia kysymällä mitä, miten ja miksi. Lähestymistavaksi kannattaa valita tapaustutkimus, kun mitä-, miten- ja miksi-kysymykset ovat keskeisellä sijalla (Erikson et al. 2005, 4). Tapaustutkimusta pidetään hyvänä lähestymistapana, kun tutkitaan jonkin asian nykytilannetta todellisessa elämässä. Sen avulla voidaan tarkastella uutta ilmiötä, kuten kestävästä kehitystä kokonaisvaltaisesti (Laine et al. 2015, 43).

Tapaustutkimuskirjallisuudessa on esitetty että tapaustutkimus ei ole metodi vaan tutkimustapa tai tutkimusstrategia, jonka sisällä voidaan käyttää erilaisia aineistoja ja menetelmiä. Tapaustutkimus on esitys tutkittavasta kohteesta, joka voi olla yksilö, yhteisö, organisaatio, kaupunki, valtio, sivilisaatio tai tapahtumakulku. Lähtökohtana on kerätä mahdollisimman monipuolinen aineisto ja kuvata tutkimuksen kohde perusteellisesti. Useimpia tapaustutkimuksia luonnehtivatkin seuraavat seikat: (1) holistisuus eli kokonaisvaltainen

analyysi luonnollisesti ilmenevästä tapauksesta, (2) kiinnostus sosiaaliseen prosessiin tai prosesseihin, (3) useanlaisten aineistojen ja menetelmien käyttö, (4) aikaisempien tutkimusten hyödyntäminen ja (5) tapauksen ja kontekstin rajan hämäryys. Tapaustutkijaa ajaa usein eteenpäin tunne tai alustava tieto siitä, että tapaus on jollain lailla tärkeä – sen lopullinen merkitys paljastuu kuitenkin vasta tutkimuksen kuluessa. (Laine et al. 2015, 9-10).

Tutkimuskirjallisuudessa tapaustutkimukset voidaan jakaa kolmeen erilaiseen tyyppiin tapauksen luonteen, lukumäärien, tavoitteiden ja tutkimukseen liittyvien perusolettamusten mukaan. Itsessään arvokas tapaustutkimus (intrinsic case study) on kyseessä silloin, kun tutkijalla on erityinen kiinnostus tiettyyn, ainutlaatuiseseen tapaukseen ja hän haluaa ymmärtää tätä tapausta hyvin kaikkine yksityiskohtineen. Välineellinen tapaustutkimus (instrumental case study) tehdään silloin, kun tapaustutkimuksella on välineellinen merkitys, eli sen avulla yritetään ymmärtää jotain muuta kuin vain kyseistä tapausta. Tutkimuskysymykset on tällöin mietitty tarkasti ennen tutkimuksen aloittamista ja tapaus valitaan tutkimuskysymysten mukaan. Kolmantena tyyppinä mainitaan kollektiivinen tapaustutkimus (collective case study). Tällainen tutkimus muodostuu useista tapauksista ja oleellista siinä on yksittäisten tapausten välinen koordinaatio tai rinnasteisuus. Kyse on välineellisen tapaustutkimuksen laajentamisesta usean tapauksen tutkimukseksi, jonka avulla yritetään päästä parempaan ymmärtämiseen tai parempaan teorian rakentamiseen (Erikson et al. 2005, 9-10)

1.4 Tutkimuksen toteuttaminen

Tutkimusaineistona käytetään kvalitatiivista ja kvantitatiivista aineistoa. Kvantitatiivinen tutkimus tehdään määrällisten aineistojen perusteella palvelualueiden teoreettisten-, nykyisen palvelutuotannon- ja tilastotieto kustannustietojen pohjalta. Tutkimuksen perusteena käytetään palvelualueen osa-alueiden teoreettista työmäärien mittausta ja osa-alueiden määriin perustuvaa kustannusperusteista arviota. Näiden laskelmien perusteella tehdään kustannuksiin perustuva vertailu eri palvelutuotantomallien välillä. Palvelutuotantomallien teoreettisia kustannuksia vertaillaan myös nykyisen palvelutuotantomallin kustannuksiin. Näiden lisäksi tehdään kustannuksiin liittyvää tilastotutkimusta vaihtoehtojen vaikutuksesta elinvoimaan, työllisyyteen ja kunnan talouteen yleisesti saatavista tietolähteistä.

Kvalitatiivinen eli laadullisen aineiston tarkastelu perustuu vaihtoehtojen vaikutusten arviointiin laadunhallintaan, johtamiseen ja organisaatiomalliin. Laadullinen tutkimus koostuu kirjallisuustutkimuksista ja paikallisille yrittäjille suunnatusta kyselytutkimuksesta.

Tutkimustuloksia esitellään kaavioiden avulla ja kirjallisilla selvityksillä. Tutkimustulosten sekä määrällisten että laadullisten tarkastelujen perusteella tehdään arviointi ja esitys teknisen toimen palvelutuotantomallista ja organisaatiomallista.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Luvussa 1 Johdanto esitellään tämän tutkimustyön lähtökohdat, tavoitteet ja rajaus sekä miten tämä tutkimustyö on tarkoitus toteuttaa. Tässä luvussa esitellään myös tutkimukseen liittyviä käsitteitä. Tämän luvun tarkoituksen on johdattaa lukija ymmärtämään mikä on tutkimuksen tarkoitus ja mitä tutkimuksella tavoitellaan.

Luku 2 Teoriat ja kirjallisuuskatsaus käsittelee tutkimuksen aiheeseen liittyvää kirjallisuusteoriaa ja tutkimusta siitä mitä eri lait asettavat ehtoja toiminnalle.

Luku 3 Tutkimustyö käsittelee miten tämä tutkimustyö suoritetaan

Luku 4 Tutkimustulokset käsittelee tutkimustyön tuloksia

Luku 5 Analyysit käsittelee tutkimustuloksia ja suunniteltua organisaatiota

Luku 6 Johtopäätökset käsittelee tutkimustulosten osalta tehtyjä johtopäätöksiä, olennaisia kehitysehdotuksia ja perusteluja

Luku 7 Yhteenvedossa esitetään tutkimuksen yhteenveto, validiteetti ja reliabiliteetti sekä jatkotutkimisen mahdollisuudet. Esitetään omaa pohdintaa työn onnistumisesta ja hyödyllisyydestä

Tutkimustyön lopussa on esitetty lähdeluettelo.

1.6 Tutkimukseen liittyvät käsitteet

Tutkimukseen liittyy käsitteitä, joita on tässä osassa selitetty käsitteittäin.

Hankintapäätös: Julkisen hankinnan kilpailun tuloksesta tehty päätös joka on perusteltava

Hankintasopimus: Julkisen hankinnan kilpailutuksen tuloksena kilpailun voittajan ja tilaajan välillä solmittu sopimus urakan, palvelun, tavaran tai käyttöoikeuden toimituksesta

Hilma: julkisten hankintojen palvelu, jossa julkisen sektorin tilaajat voivat ilmoittaa ja kilpailuttaa hankintojaan

Julkinen hankinta: Valtion, kunnan, kuntayhtymän ja julkioikeudelliset laitokset jotka toimivat pääasiassa julkisilla verovaroilla ja suorittavat tilaajana hankintoja

Kannattavuus: tuotantoprosessin taloudellisen tuloksellisuuden mitta

Kokonaisulkoistaminen: Yritys tai julkinen sektori voi ulkoistaa jonkin oman organisaation kaikki tehtävät tuotettavaksi ulkoisella palveluntuottajalla

Osa-alueen ulkoistaminen: Yritys tai julkinen sektori voi ulkoistaa jonkin oman organisaation osa-alueen tehtävät tuotettavaksi ulkoisella palveluntuottajalla

Palvelujen ulkoistaminen: Yritys tai julkinen sektori ei tuota toimintaansa liittyviä palveluja omalla henkilökunnalla vaan ostaa tarvitsemansa palvelut ulkopuoliselta palveluntuottajalta

Palvelusopimus: Tilaajan ja palveluntuottajan välinen sopimus missä määritellään palvelutuotannon toimintaan liittyvät ehdot

Palvelutuotanto: Palvelutuotanto on toimintaa missä tuotetaan palveluja käytettäväksi tai myytäväksi

Palveluntuottaja: On tilaajan palvelutuotannon sopimusosapuoli hyväksyessään palvelutuotannon sopimusehdot

Palveluverkko: kunnan alueellinen suunnitelma lakisääteisten palvelujen tuottamiseen kunnassa

Rakennuksen jälleenhankinta-arvo: rakennuksen nykyarvo, mikäli rakennus rakennettaisiin uudelleen.

Rakennusten tasearvo: kirjanpidon mukainen hankintahintainen arvo, mistä on vähennetty suunnitelman mukaiset vuosipoistot.

Rakennuksen tekninen nykyarvo: jälleenhankinta-arvosta vähennetty kulumisesta aiheutuneet arvon alentumiset ja lisätty arvoa korottavat investointien määrät

Tehokkuus: taloudellinen tehokkuus, jota voidaan kutsua myös taloudellisuudella tarkoittaa että mahdollisimman ison tuotannon aikaansaaminen pienillä panoksilla

Tilaaja: On se sopimusosapuoli joka määrittelee tarvitsemalleen palvelulle sopimusehdot

Tuottavuus: tuotannon tehokkuuden mitta, tarkoittaa tuotosten ja panosten suhdetta.

2 TEORiat JA Kirjallisuuskatsaus

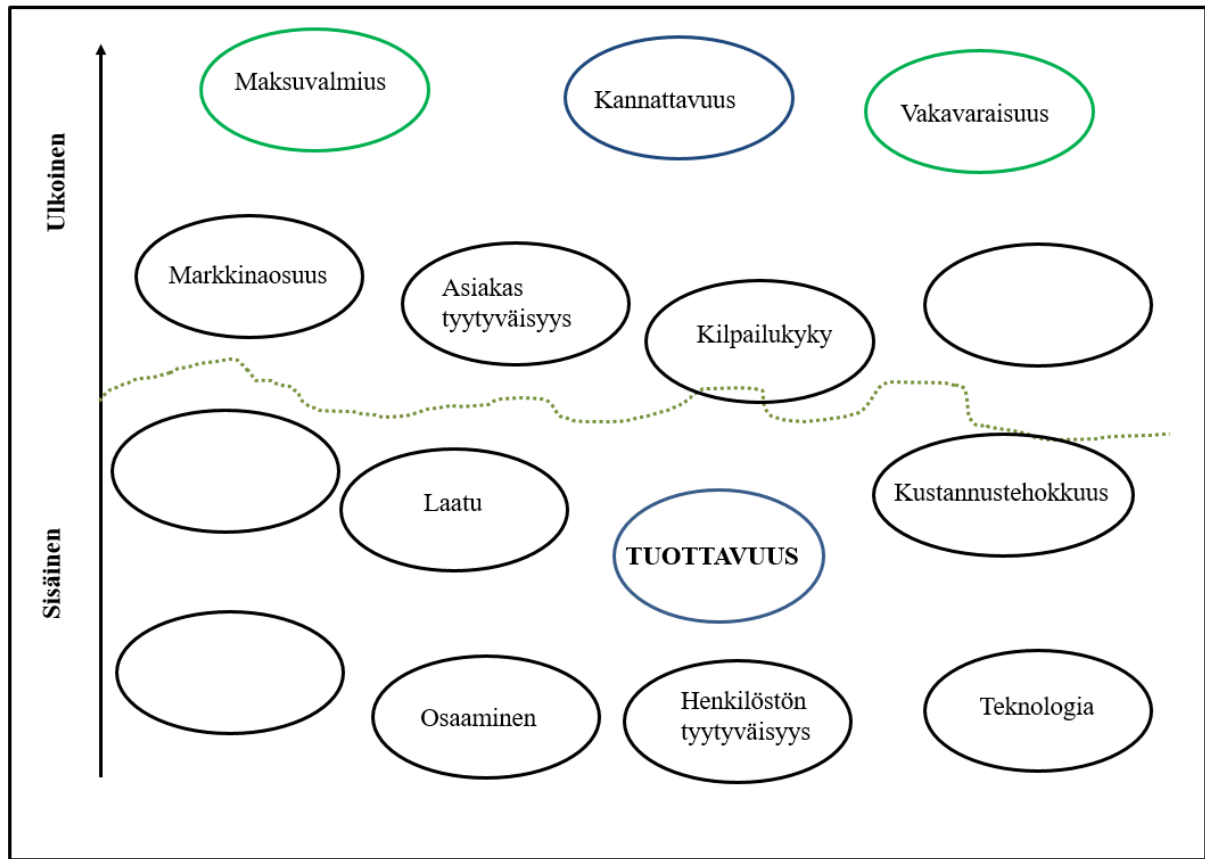
2.1 Tuottavuus

Tuottavuus tarkoittaa yleensä ominaisuutta olla tuottava ja kykyä tuottaa. Alkuaan sana tuottavuus on lähtöisin maatalouden piiristä, missä se tarkoitti että paljonko satoa saatiin tuotettua määrättyä maa-alueelta. Maataloudessa tuottavuutta voidaan nykyäänkin esittää samoilla periaatteilla, esimerkiksi paljonko viljaa saatiin tuotettua peltohehtaarilta. Kirjallisuudessa tuottavuudelle on esitetty hyvin monenlaisia määritelmiä. Hannu Rantanen on tutkimuksessaan esittänyt että tuottavuuden määrittelyt voidaan jakaa kahteen eri ryhmään: *”Ensimmäinen ryhmä käsittää laajemmat tuottavuuden olemusta ja ilmettä sanallisesti kuvaavat määrittelyt, joiden muotoiluun monesti vaikuttaa se, missä yhteydessä ne on esitetty. Toiseen ryhmään kuuluvat ne määrittelyt, joissa itse asiassa kuvataan sanallisessa muodossa tuottavuuden formaalista esitystapaa”* (Rantanen 2005). Tuottavuutta voidaan kuvata ja tarkastella suppeimmillaan työn tuottavuutena ja laajimmillaan tuottavuuden määrittelylle voidaan ajatella että on uskoa mahdollisuuteen parantaa nykyisyyttä vaikka se olisi kuinka hyvä tahansa.

Tuottavuuden määrittelyssä usein myös sekoitetaan käsitteet kannattavuus ja tehokkuus. Tuottavuus ei ole liiketoiminnassa suoraan synonyymi kannattavuudelle ja tehokkuudelle vaikka niillä on toisiinsa nähden vaikutusta.

Tuottavuuden määrittelyssä voidaan korostaa tuottavuuden ja kannattavuuden läheistä yhteyttä minkä mukaan kokonaistuottavuus tarkoittaa asiakas ja kannattavuuslähtöisesti yrityksen kykyä luoda sijoitetuilla panoksilla tulosta pitkällä aikavälillä. Kuitenkin usein tuottavuuden määrittelyssä korostetaan tuotantoprosessin tehokkuutta ja on esitetty seuraavasti: *”Siten tuottavuus yritystasolla on ymmärrettävä mitaksi yrityksen kyvylle yhdistää eri tuotannontekijöitä mahdollisimman suuren tuotantotuloksen aikaansaamiseksi.”* (Rantanen 2005).

Tutkimuksessaan Hannu Rantanen esittää että yrityksen suorituskyky voidaan jakaa kahteen pääalueeseen joita ovat ulkoinen – ja sisäinen suorituskyky. Tuottavuus kuuluu yrityksen sisäisen suorituskyvyn kenttään ja tuottavuutta on esitetty kirjallisuudessa myös yrityksen sisäiseksi tehokkuudeksi. Ulkoisen ja sisäisen suorituskyvyn kenttää on kuvattu seuraavassa kuvassa Kuva 1.



Kuva 1. Tuottavuus suorituskyvyn osa-alueiden kentässä. (Rantanen 2005, 4).

Kuvassa 1 on kuvattuna sisäisen ja ulkoisen suorituskyvyn kenttää sekä niitä osa-alueita, jotka vaikuttavat näiden suorituskykyyn. Tuottavuus on kuvattuna sisäisen suorituskyvyn osa-alueella. Kuvasta voidaan myös havaita, että sisäisen ja ulkoisen suorituskyvyn välinen jako viiva ei ole suora ja selkeä. Tämän perusteella voidaan myös tulkita että suorituskyvyn kentissä voi olla osa-alueita, jotka voivat vaikuttaa sekä sisäiseen että ulkoiseen suorituskykyyn.

Tuottavuudella tarkoitetaan tuotosten ja panosten suhdetta. Mitä vähemmillä panoksilla saadaan sama määrä tuotoksia tai mitä enemmän saadaan aikaan samalla määrällä, sitä parempi on toiminnan tuottavuus. Tuottavuudella tarkoitetaan siis tuotoksen ja sen aikaansaamiseksi käytetyn panoksen suhdetta toisiinsa.

$$\text{TUOTTAVUUS} = \frac{\text{Tuotos}}{\text{Panos}}$$

Tuotoksella tarkoitetaan aikaansaatuun tuotoksen määrää ja panoksella tarkoitetaan tuotoksen aikaansaamiseksi käytettyjen panosten määrää. Tuotosten ja panosten sisältöön vaikuttaa se

minkä tason taloudellisesta tai tuotannollisesta toiminnasta on kyse. Kun tuotosten ja panosten määrien lisäksi otetaan mukaan laadulliset tarkastelu tekijät, voidaan puhua taloudellisesta tuottavuudesta.

Tuottavuuden määrittelyssä tulee esille myös kokonaistuottavuus joka tarkoittaa että kokonaistuotannon aikaansaamiseksi huomioidaan kaikki panostekijät työpanokset, pääomapanokset, materiaalipanokset ja muut mahdolliset panokset.

$$\text{KOKONAISTUOTTAVUUS} = \frac{\text{Kokonaistuotanto}}{\text{Työpanos} + \text{Pääomapanos} + \text{Materiaalipanos} + \text{Muut panokset}}$$

Tuottavuutta voidaan tarkastella monista näkökulmista ja useilla eri tasoilla. Tuottavuuden tarkasteluun ja lähestymistapaan voi vaikuttaa tarkastelijan koulutus, koti, työ, miten suhtautuu eri arvoihin ja millä tasolla tuottavuutta tarkastellaan. Tuottavuuden tarkastelutasot voidaan jakaa taloudellisen toiminnan ja laajuuden perusteella. Tuottavuutta voidaan tarkastella kansantalouden perusteella eli yleisemmin tunnettu terminologia tästä on bruttokansantuote eli BKT joka on kotimaisen tuotannon mitta kansantaloudessa. Tuottavuutta voidaan tarkastella toimialojen tasolla esimerkiksi miten eri toimialat ovat kilpailukykyisiä kotimaassa ja vientimarkkinoilla. Tuottavuutta voidaan tarkastella yritystasolla mm. suhdetta saman alan yrityksiin ja sen tuotantoprosessia sekä sen kannattavuutta. Tuottavuutta voidaan tarkastella myös yksilön ja yksittäisen toiminnon tasolla mihin voi vaikuttaa ihmisen tiedot ja taidot toimintaan. Tuottavuutta voidaan siis tarkastella monesta eri näkökulmasta ja monella eri tasolla. Yhteiskunnassa tuottavuudella on iso merkitys ja sitä pidetään taloudellisen kasvun, elintason nousun sekä kilpailukyvyn perustana.

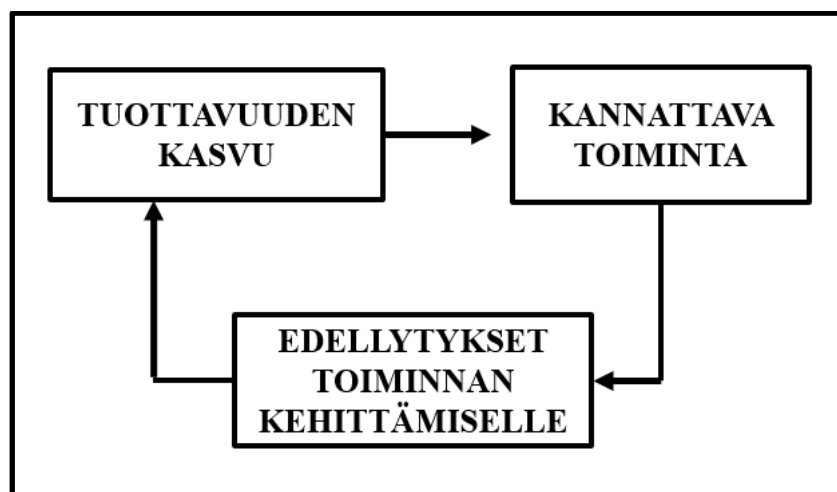
2.2 Tuottavuuden kehittäminen

Tuottavuuden kehittäminen ja parantaminen lisää yhteiskunnassa taloudellista kasvua ja näin ollen elintason nousua. Yritystasolla tuottavuuden kehittäminen ja parantaminen merkitsee kilpailukyvyn paranemista ja yleensä myös kannattavuuden kasvua. Tuottavuuden kehittämisellä tarkoitetaan sitä kuinka tuotokseen sijoitetuilla panoksilla saadaan mahdollisimman suuri tuotos. Kokonaistuotannossa tuottavuuden kehittäminen tarkoittaa että osapanosten summa saataisiin pieneksi suhteessa niillä saatuun tuotokseen. Osapanosten kehittämisessä tarkastellaan jokaisen osapanoksen merkittävyyttä ja

kehittämismahdollisuuksia. Työpanoksien kehittämisessä tarkastellaan työn tuottavuutta ja miten sitä voidaan kehittää esimerkiksi työtapoja muuttamalla, henkilöstön koulutus, työhyvinvointi ja työn johtaminen. Pääomapanoksia voidaan tarkastella mm. rahoituslähteiden kilpailutuksella. Materiaalipanoksia voidaan kehittää hankintoja kehittämällä, saatavuuden varmistamisella ja aikataulun kehittämisellä.

Tuottavuuden parantamiseen liittyvissä keskusteluissa on paljon ollut myös negatiivista palautetta koska usein mielletään että tuottavuuden parantaminen voi johtaa työttömyyteen, kiristyvään työtahtiin ja kilpailun kovenemiseen. Tuottavuuden kehittäminen henkilöstötasolla tarkoittaa kuitenkin sitä, että tuotantoa voidaan hoitaa helpommin ja paremmin kehittämällä osaamista ja motivaatiota. Tuottavuuden kehittämisellä kohdennetaan voimavaroja tehokkaammin ja parannetaan teknologiaa. Tuottavuuden kehittäminen on myös organisaation kehittämistä ja tiedonkulun lisäämistä (Rantanen et al 2015, 11).

Ilman tuottavuuden jatkuvaa kehittämistä yrityksen toiminta ei pysy pitkään kannattavana ja ei pysty myöskään siten kehittämään toimintaansa (Hannula 2000, 2).



Kuva 2. Tuottavuuden kasvu ja toiminnan kehittäminen. (Hannula 2000, 2).

Kuvassa 2 on kuvattu tuottavuuden kehittämistä. Kuvan perusteella voidaan havaita että tuottavuuden kasvu, kannattava toiminta ja toiminnan kehittäminen vaikuttavat hyvin olennaisesti toisiinsa.

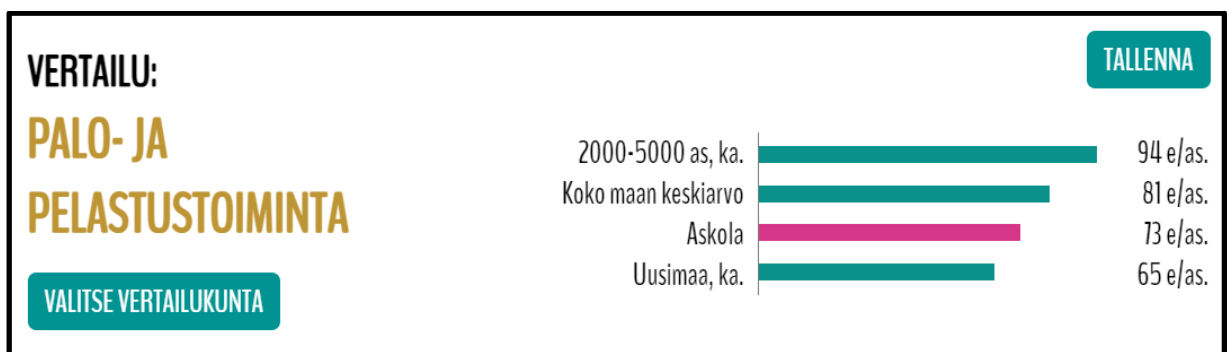
2.3 Kunnallisten palvelujen tuottavuus

Koska kunnalliset palvelut tuotetaan yhteisillä verovaroilla, on kuntien palvelujen tuottavuuteen kiinnitetty hyvin pitkään huomioita. Kuntien palvelujen eri tuottamistapoja ja vaihtoehtoja on myös tutkittu ja kehitetty pitkään. Kunnissa tuottavuutta on pyritty lisäämään

mm. palveluverkkojen ja -organisaatioiden rakennemuutosten, toimintojen keskittämisen, hankintojen tehostamisen, sähköisen asioinnin, tilojen käytön tehostamisen, uusien johtamismallien ja henkilöstön kannustinjärjestelmien sekä yksityisen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön kautta.

Kuntaliiton tuottama kuntien tuottavuusvertailu on palvelu kunnille, jossa seurataan valikoitujen ikäihmisten, opetuksen ja teknisen toimen palveluiden tuottavuuden kehitystä. Tuottavuusvertailussa voi ennen kaikkea tarkastella yksittäisen kunnan tuottavuuden muutosta ajassa, mutta samalla tietoja voi verrata muihin mukana oleviin kuntiin. Kuntaliitto on kehittänyt tuottavuusmittareita yhdessä kuntien, valtiovarainministeriön ja eri asiantuntijatahojen kanssa (www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/analyysit-ja-tietoaineistot/tuottavuusvertailu).

Kuntaliiton tuottaman tuottavuusvertailussa kuntien tuottavuutta mitataan kuntien nettokäyttökustannuksia eri palvelujen tuottamiseen. Tuottavuusvertailussa voidaan tarkastella myös palveluiden nettokäyttökustannuksia suhteessa kunnan asukaslukuun eli per asukas.



Kuva 3. Kuntaliiton tuottavuusvertailun mittari (www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/analyysit-ja-tietoaineistot/tuottavuusvertailu).

Kuvassa 3 on kuvattuna kuntien tuottavuusvertailua Palo- ja pelastustoimen osa-alueelta kunnista joiden asukasluku on välillä 2000 – 5000 asukasta. Palo- ja pelastustoimen kustannukset ovat näiden kuntien osalla keskimäärin 81 euroa asukasta kohden. Askolan kunnan kustannukset ovat 73 euroa asukasta kohden.

Kuntaliiton tuottavuusvertailussa on siis tehty tuottavuusvertailua palvelujen nettokäyttökustannusten suhdetta asukaslukuun. Tuottavuusvertailun tulokset voivat näyttää jotain suuntaa mutta ei kerro todellisuudessa koko totuutta. Kuntien organisaatio, kustannusrakenne ja maantieteellisestä sijainnista johtuvat erot ovat erilaisia, niin kuntia ei voida verrata tuottavuuden osalta vain tämän pohjalta. Tuottavuusvertailun avulla voidaan kyllä

tarkastella asukasluvultaan saman kokoluokan kuntien nettokäyttökustannusten eroja ja tehdä mahdollisia lisätarkasteluja miten toisessa kunnassa on palvelujen tuotanto järjestetty. Tuottavuusvertailu ei kuitenkaan anna tuloksia siitä minkälaista palvelujen laatua on tavoiteltu ja mitä laatua on palveluilla lopuksi saatu.

Kuntien tuottavuutta tarkastellaan useimmiten kustannustehokkuuden kautta ja tarkastelua laadun sekä vaikuttavuuden kautta tehdään harvemmin. Yleisesti kuntien talous ei ole hyvällä tasolla ja on ymmärrettävää että palvelujen tuottavuutta mitataan kustannustehokkuuden kautta. Palvelujen tuotannon kannalta laatutekijöitä ei voida kuitenkaan ohittaa. Toisena tekijänä voidaan ottaa myös mitattavaksi palvelujen vaikuttavuus. Mikäli palvelujen tuotannossa kiinnitämme vain huomioita kustannustekijöihin ja unohtaen laatutekijät sekä palvelujen vaikuttavuuden, voi se johtaa pitemmän päälle suurempiin kustannuksiin. Esimerkkinä voidaan esittää kuntien teknisen toimen palvelutuotanto ja sen laadulliset sekä vaikuttavuuden tekijät. Jos kiinteistöjen ylläpidossa kiinnitetään huomiota vain kustannustekijöihin huomioimatta laatua, voi se johtaa kiinteistössä myöhemmin suurempiin korjauksiin. Kuntien korjausvelan määrä on tiedossa ja kun ylläpidosta lähdetään vielä tinkimään laadun kustannuksella, niin ei korjausvelka ainakaan parane. Kunnallisten palvelujen tuottamisella on myös vaikuttavuutta kuntalaisten hyvinvointiin ja kunnan yleiseen näkyvyyteen sekä myös kunnan markkinointiin. Vaikuttavuudella voi olla myös suuri merkitys turvallisuuteen esimerkiksi jos kunnan katuja ja teitä hoidetaan huonolla laadulla voi sillä olla ratkaiseva merkitys suoraan turvallisuuteen.

Ei ole siis yhdentekevää miten kunnallisten palvelujen tuottavuutta mitataan ja miten tuottavuutta pyritään kehittämään. Kunnallisten palvelujen tuottavuuden kehittämisessä tulee huomioida kustannustekijöiden lisäksi laatu ja palvelujen vaikuttavuus.

2.4 Kunnallisten palvelujen tuottaminen

Kunnan tulee laatia kuntastrategia jonka valtuusto lopullisesti hyväksyy (Kuntalaki 410/2015, 37§). Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon mm. miten kunta palvelut järjestää ja tuottaa. Kunnat voivat hyvin itsenäisesti päättää miten kunnan lakisääteiset ja ei lakisääteiset palvelut kuntalaisille tuottaa. Kunta päättää voivat myös hyvin itsenäisesti päättää hallintomallista ja organisaatiosta.

Tampereen yliopiston Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikön SENTE-julkaisussa 33/2010 esitetään kunnallisten organisaatiomalleihin ja palvelutuotantoon neljä erilaista hallinnan

muotoa, jotka ovat hierarkioihin, verkostoihin, markkinoihin ja yhteisöön perustuva hallinta (Anttiroiko 2009,16).

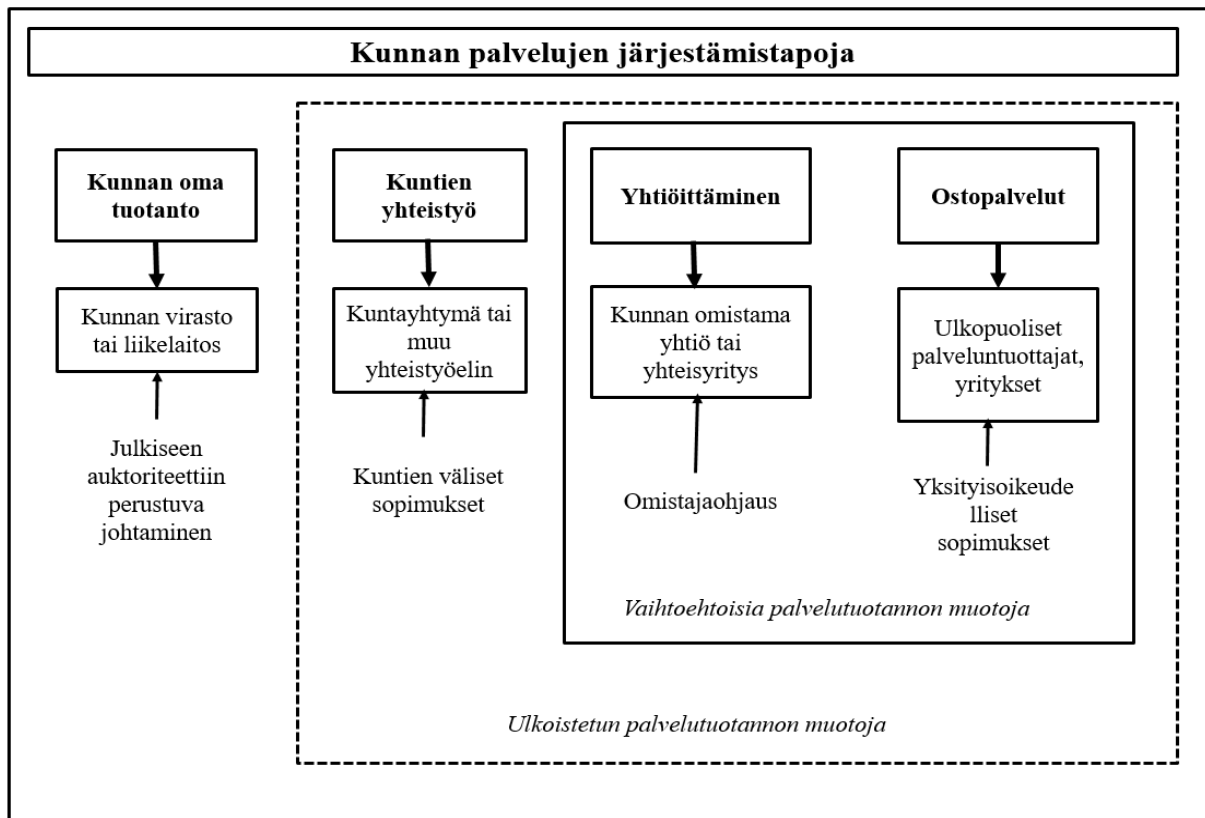
a) Hierarkkinen hallinta edustaa perinteistä institutionaalista hallintaa, joka perustuu auktoriteettiin. Tähän hallintamuotoon voidaan esittää kunnan oman tuotantona tuotetut palvelut. Kunnan omistama osakeyhtiö kuuluu hierarkkiseen hallintaa vaikka sen toiminnan ohjaaminen ei perustu hierarkiaan vaan omistajaohjaukseen

b) Markkinoihin perustuva hallinta perustuu yritysmäiseen ja markkinoita hyödyntävään hallintaan. Tähän hallintamuotoon voidaan esittää kunnan palvelujen ulkoistaminen kilpailuttamalla.

c) Verkostoihin perustuva hallinta perustuu tarvittavien osaamisen ja resurssien kokoamiseksi kaikkia osallistujia hyödyttävällä tavalla. Tähän hallintamuotoon liittyy usein kumppanuuden eri muodot. Tämän hallintamuodon käytöstä voi olla esimerkkinä kunnan investointihankkeiden toteutusmuodot mm. elinkaarihankkeet tai allianssihankkeet.

d) Yhteisöllisyyteen perustuvan hallinnan lähtökohtana on yhteisöjen, asukkaiden ja palvelujen käyttäjien itseohjautuvuuden desentralisoitujen rakenteiden hyödyntäminen.

”Kunnat voivat organisoida palvelutuotantonsa monin tavoin. Tavanomainen organisointitapa on kaupungin linjaorganisaatioon ja budjettitalouteen kuuluva yksikkö, jolloin sen hallinta ja toiminta perustuu konventionaaliseen ”byrokraattiseen” organisointitapaan. Muita tapoja ovat tilaaja-tuottajamalli, nettobudjetoidut yksiköt, kunnan liikelaitos ja kunnan omistama osakeyhtiö. Nämä kaikki ovat julkisen kontrollin ja ohjausvallan piirissä ja kuuluvat kuntakonserniin ” (Anttiroiko 2009, 23).



Kuva 4. Kunnan palvelujen järjestämistapoja (Anttiroiko 2009,18)

Kuvassa 4 on esitetty kunnan palvelujen järjestämistapoja. Kunta voi tuottaa palvelut kunnan oman tuotantona, tuottaa palveluja kuntien välisellä yhteistyöllä, kunta voi yhtiöittää eri osa-alueiden palvelutuotantoa tai kunta voi ostaa palveluja ulkopuolisilta palveluntuottajilta.

Kunta tuottaa erilaisia lakisäätteisiä ja ei lakisäätteisiä palveluja kuntalaisten hyödyksi ja saatavaksi. Pääasiallisesti kunnan lakisäätteiset palvelut liittyvät perusterveydenhuollon-, sosiaaliin-, varhaiskasvatuksen-, koulutuksen ja vanhustenhuollon palveluihin. Näiden lisäksi kunnassa voi olla rakennus- ja ympäristönsuojeluun liittyviä palveluja joko yksin kunnan järjestämänä tai kuntien yhteisenä järjestettynä. Lakisäätteisiin palveluihin liittyy aina hallintotehtäviä joita kunta ei voi kuntalain mukaan ulkoistaa palveluntuottajan tehtäväksi jos sitä ei ole erikseen lailla säädetty.

Kunnallisten palvelujen tuottamista on tutkittu ja selvitetty hyvin pitkään ja kunnallisten palvelujen tuottamisversioita on eri kunnissa kokeiltu hyvin erilaisin menetelmin vuosikymmenien aikana. Kunnallisten palvelujen tuottamisen kehittämisen taustalla on ollut hyvin pitkään kunnallisten palvelujen kustannustehokkuuden kehittäminen.

Mikko Komulainen esittää väitöskirjassaan että *”Julkisen sektorin hyvinvointipalvelujen tuotanto voidaan jakaa rakenneteoreettiseen ja valintateoreettiseen koulukuntaan”* (Komulainen 2010, 56). Rakenneteoreettisesti katsottuna julkisia palveluja tuottaa julkinen valta ja päätöksen teko on keskitetty, mikä on edellytys suunnitelmalliselle ja rationaaliselle toiminnalle. Rakenneteorian näkökulmasta katsottuna kunnan tulee olla riittävän kokoinen että suurtuotannon etuja saadaan tehokkaan ja taloudellisesti hoidetun palvelutuotannon kautta. Valintateoreettisen koulukunnan mukaan palvelun tuottajat voivat olla julkisia tai yksityisiä ja poliittiset päättäjät arvioivat millä tavalla palvelut tuotetaan.

Kun kunta tuottaa palveluja riippumatta siitä ovatko ne lakisääteisiä tai ns. ei lakisääteisiä tarvitaan kunnassa aina tarvittava henkilökunta palvelujen järjestämisen organisointiin, hankintoihin ja valvontaan. Kun kunnan erilaisia uusia palvelutuotantomuodon järjestelmiä kehitetään. vaaditaan myös kunnan henkilökunnalta osaamista ja kouluttautumista asioiden järjestämisessä. *”Uudet palvelujenjärjestämistavat vaativat kunnalliselta viranhaltija- ja luottamus-, henkilöorganisaatiolta esimerkiksi palvelujen ja hankintojen suunnittelua sekä mitoitusta, kustannuslaskentaa, asiakkaiden tarpeiden tunnistamista ja valvontaa. Jos kunta profiloituu enemmän pelkästään palvelun järjestäjän rooliin, tarvitaan palvelujentuottamisen ohjaukseen myös uusia elementtejä”* (Komulainen 2010, 218)

Kunnan rooli paikallisen elinvoiman ja markkinoiden kehityksessä voi olla suuri ja ei ole yhdentekevää miten myös kunta palvelunsa tuottaa. Kunnassa toimivat yritykset ja kunnan työllisyysaste on merkittävässä asemassa miten kunnan taloutta pystytään hoitamaan ja kuntaa pystytään kehittämään tulevaisuudessa. Kunnan palvelujen tuottamisessa tulee huomioida paikallisuus ja tarkastella miten eri toiminnoilla kunta voi vaikuttaa saatavilla olevien palvelujen kehittymiseen ja työllisyysasteen parantamiseen kunnassa.

Kunnallisten palvelujen tuottamisen valinnassa tulee huomioida paikalliset markkinat ja markkinoiden kehitys. Kunta voi edesauttaa paikallisen elinvoiman kehitystä myös omilla palvelutuotannon valinnoillaan ja auttaa näin myös markkinoiden kehitystä. *”Jos kunta ulkoistaa palveluja suurella volyyymilla, voi yksityiselle palveluntuottajalle tulla alueellaan samanlainen määräävä asema kuin kunnallisille yrityksille tai liikelaitoksille. Jotta määräävän markkina-aseman kriteerit täytyvät, pitää ulkoistetun palvelun volyyminolla merkittävä ja alueellisesti ei saa olla paljon muuta kilpailua ”* (Komulainen 2010, 375)

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa, joka astuu voimaan 2023 vuoden alussa, kunnilta siirtyy sosiaali- ja terveydenhuollon ja palo- ja pelastustoimen palvelujen järjestämisvastuu ns.

hyvinvointialueille. Kunnille jää uudistuksen jälkeen varhaiskasvatuksen, sivistystoimen ja teknisten palvelujen tuottamisvastuu. Kunnilta siirtyy merkittävä osa verotuloista hyvinvointialueille ja kuntaan jäävien palveluiden järjestäminen vaatii myös tarkastelua niin kustannustehokkuuden kuin myös laadun kannalta.

2.5 Kunnan palvelut omana tuotantona

Kunnat ovat perinteisesti hoitaneet palvelut omana tuotantona ja tällöin on hallinnosta sekä palvelutuotannosta vastannut kunnan oma linjaorganisaatio. Kunnan oman tuotannon mallia on usein myös kutsuttu byrokraattiseksi malliksi. Palvelutuotannon mallin ohjaus perustuu kunnan hallintosäännön mukaisiin toimivaltasuhteisiin ja käskynohjaukseen. Palvelutuotantomallia ohjataan kunnan talousarviolla ja toimintasuunnitelmalla. Kunnassa eri toimialat kuuluvat eri poliittisista päättäjistä muodostettavien lautakuntien tai toimielinten alaisuuteen, joka myös vastaa toimialan poliittisesta ohjauksesta. Toimialan toiminnallisesta tehtävien hoidosta vastaa organisoitu virasto-organisaatio ja yleensä toimialaa johtaa toimialajohtaja.

Kuvassa 5 on kuvattuna tutkijan omana esimerkkinä teknisen toimen organisaatiomallia, joka ei perustu minkään kunnan organisaatiomalliin, mutta tämän mallin mukainen organisaatio voi olla käytössä vielä useammassa kunnassa.

Tekninen lautakunta			
Tekninen johtaja			
Tilahallinta	Liikenneväylät ja yleiset alueet	Vesi- ja viemärlaitos	Investointihankkeet
Kiinteistöpäällikkö	Katupäällikkö	Vesihuoltopäällikkö	Rakennuspäällikkö
Kiinteistömestari	Katujen ja teiden hoito henkilöstö x määrä Puistoalueiden hoito henkilöstö x määrä Urheilualueiden hoito henkilöstö x määrä	Vesilaitoksen hoito henkilöstö x määrä	Investointihankkeiden valvonta henkilöstö x määrä
Kiinteistöhoitaja x määrä Siivous x määrä			

Kuva 5 Esimerkkikuva kunnan teknisen toimen organisaatiomallista (Tutkijan oma esitys)

Kuva 5 kuvaa esimerkkinä kunnan teknisen toimen organisaatiomallia, missä teknisen toimen eri osa-alueet on jaoteltuna ja kuvaa teknisen toimen johtamisen hierarkkista mallia.

Kuntien välillä on huomattavia eroja organisaatiomallista ja organisaatorakenne on hyvin pitkälle kiinni siitä kuinka suuri kunta on ja miten paljon kunta tuottaa omia palveluja omana tuotantona.

Yrityspuolella yrityksen toiminnot voidaan jakaa tuki- ja ydinpalveluihin ja yleensä yrityksissä tukipalvelut voivat olla ensimmäisenä ulkoistettavissa. Yrityspuolella yritys voi pitää myös strategisesti tärkeitä toiminnot omassa tuotannossa. Kunnallishallinnossa tuki- ja ydinpalvelujen erottaminen ei toimi samalla periaatteella kuin yrityksissä. Kunnallishallinnossa ydinpalveluja ovat pääasiassa ne jotka kunnan velvoitetaan lakisääteisesti tuottamaan esimerkiksi sosiaali-terveys ja sivistystoimeen liittyvät palvelut. Näiden lisäksi lakisääteisiä ydinpalveluja voi olla myös rakennusvalvontaan ja ympäristönsuojeluun liittyvät palvelut. Kunnissa tukipalveluja voi olla mm. tekniset palvelut jotka tuottavat ydintoiminnoille tilapalveluja.

2.5.1 Kunnan liikelaitos

Kunnan liikelaitos on yksi vaihtoehto kunnan palvelualueen toiminnan yhtiöittämiselle. Alun perin liikelaitosmalli on kehitetty teknistä palvelutoimintaa varten kehitetty toimintamalli. Toiminnan liikelaitostamisella on haettu toiminnan tehokkuutta ja kustannustietoisuutta. Kunnassa liikelaitos voi olla esimerkiksi vesihuoltoliikelaitos tai tilapalvelut-liikelaitos. Liikelaitoksen toimintaa ohjaa kunnan valtuusto ja asettaa sille toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita. Liikelaitoksen toiminnasta ja organisoinnista tulee olla ohjeet ja toimintaperiaatteet esitettynä kunnan hallintosäännöissä.

Liikelaitoksen toiminta perustuu itsekannattavuusperiaatteeseen mutta se ei ole oikeudellisesti itsenäinen toimija, kuitenkin se huolehtii varsin itsenäisesti laitoksen kehittämisestä ja investoinneista. Lähtökohtaisesti kunta sijoittaa liikelaitokseen ainakin alkuvaiheessa ns. peruspääoman ja liikelaitos maksaa kunnalle korvauksen liikelaitokseen sijoitetusta pääomasta. Taloudellisesti liikelaitos on eriytetty kunnan yksikkö ja sitä voidaan käsitellä talousarviossa nettobudjetoituna yksikkönä. Liikelaitoksen taloutta seurataan sen tuloslaskelman ja taseen avulla (Anttiroiko 2009, 26).

Kunnan liikelaitos ei ole itsenäinen kirjanpitovelvollinen, vaan kunta on kirjanpitovelvollinen myös liikelaitoksensa kirjanpidosta. Kunnan liikelaitoksen kirjanpito on eriytettävä kunnan kirjanpidossa (Kuntalaki 410/2015, 120 §).

”Liikelaitosta perustettaessa kunnan tai kuntayhtymän liikelaitokseen siirtämää nettovarallisuutta vastaava pääoma merkitään peruspääomaksi. Nettovarallisuus lasketaan liikelaitosta perustettaessa vähentämällä liikelaitokseen siirretyistä varoista liikelaitokseen siirretyt velat ja pakolliset varaukset. Osa siirrettävästä pääomasta voidaan merkitä myös pitkäaikaiseksi lainaksi kunnalta”(Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017, 15).

Kuntalain 9 luvussa säädetään liikelaitoksen perustamisesta ja toiminnasta. Kunta voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liikelaitoksen perustaminen edellyttää erikseen tehtävää päätöstä ja kunnan liikelaitoksen tehtävistä määrätään kunnan hallintosäännöissä. Kunnan liikelaitos-nimitystä saa käyttää vain sellainen kunnallinen liikelaitos, joka on perustettu kuntalain mukaiseksi liikelaitokseksi. Liikelaitoksella on johtokunta, joka ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa sekä vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan järjestämisestä. Liikelaitoksessa on johtaja, joka on virkasuhteessa kuntaan. Johtaja johtaa ja kehittää johtokunnan alaisena liikelaitoksen toimintaa. Johtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa johtokunnan puolesta, jollei hallintosäännössä toisin määrätä (Kuntalaki 410/2015, 65§, 67§ ja 68§)

Kunnassa voi olla toimintoja joita on erityislaitilla säädetty kunnallisen liiketoiminnan eriyttämisestä vaikka toimintaa ei olisikaan erillisellä päätöksellä liikelaitostettu. Tällaista johtamaa toimintaa on mm. kunnan vesihuoltolaitos jonka toimintaa säädellään vesihuoltolaitilla. *”Kunnan tai yrityksen tulee kirjanpidossaan eriyttää vesihuolto muista toiminnoista. Vesihuollolle on tilikausittain laadittava tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma sekä esitettävä niiden liitteenä olevat tiedot. Tase ja tuloslaskelma on laadittava kirjanpitolain (1336/1997) säännösten mukaisesti”* (Vesihuoltolaki 681/2014, 20 §).

Liikelaitoksia on tyypillisesti perustettu isoimmissa kaupungeissa mm. Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere ja Turku mutta liikelaitoksia on myös pienemmissä kaupungeissa. Tyypillisesti liikelaitoksia on perustettu energia-ja vesihuoltolaitosten toimintaan ja tilapalveluista vastaaviksi liikelaitoksiksi.

2.6 Kunnallisten palvelujen ulkoistaminen

1990-luvulta lähtien on yhteiskunnassa tullut tarve arvioida kuntien palvelutuotannon tehokkuutta. Yleisesti kunnat ovat tuottaneet palvelutuotantonsa kunnan omalla henkilökunnalla. Kunnissa on lakisääteisiä palveluja mitkä pitää tuottaa kuntalaisille ja

kunnalla on ne palvelut mahdollisuus tuottaa joko omana tuotantona tai käyttää apuna ostopalveluja. Kunta voi tuottaa kuntalaisille myös palveluja jotka eivät ole lakisääteisiä ja nämä palvelut kunta voi tuottaa joko omana tuotantona tai käyttää apuna ostopalveluja.

Kunnallisten ulkoistamispaaineet ovat lähteneet liiketaloustieteen opeista sekä tehokkuuden ja laatu- ja kustannuskäsitteistä ympäristön paineista. Liiketaloustieteen käsitteistöä ei voida suoraan verrata kuntien toimintaan johtuen kunnallisen organisaation ominaispiirteistä mutta peruskäsitteet ovat samat, kuten asiakas, tuote ja työntekijä (Komulainen 2010, 24).

Kunnallisten palvelujen ulkoistaminen voi lähteä liikkeelle erilaisista lähtökohdista ja yksi ulkoistamisen peruste on kustannustehokkuuden hakeminen. Kunnan keskittäessä toimintojaan enemmän ydintoimintoihin niin näitä tukevat toiminnot voidaan ulkoistaa erikoistuneille palveluntarjoajille. Kunnat voivat joutua myös ulkoistamaan palvelujaan jos kunta ei saa rekrytoitua ammattitaitoista työvoimaa palvelujen järjestämiseen ja silloin on osaamista ostettava tarjolla olevilta yksityisiltä palveluntuottajilta.

Kuntien lakisääteisten palvelujen lisääntyminen on aiheuttanut myös kunnissa palvelujen tuotannon taloudellisuuden ja tehokkuuden tarkasteluun. Kuntien menoista henkilöstömenot ovat olleet suuret ja kun kuntien verotulot ovat pienentyneet kuntien väestömuutoksen johdosta, on jouduttu tarkastelemaan kokonaismenojen karsimista. Kunnissa on aloitettu tarkastelemaan miten muuten eri palvelut voitaisiin tuottaa ja yhtenä keinona on palvelutuotantoja ulkoistettu yrityksiä tuotettavaksi.

Kuntien taloudellinen tilanne on johtanut siihen että toiminnoilta on vaadittu tehostamista ja tarkoituksenmukaisuutta sekä palveluja on jouduttu organisoimaan uudelleen. Kuntien palvelujen tuottamisessa ei pitäisi olla olennaista se miten palvelut tuotetaan, vaan tulisi tarkastella myös laadulliset tekijät kustannusten rinnalla (Komulainen 2010, 23).

Kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muualta palveluntuottajalta. Julkisen hallintotehtävän kunta voi antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään (Kuntalaki 410/2015, 9§). Kunnan hankkiessa laissa säädettyjä palveluja muualta palvelujen tuottajalta säilyy kunnalla kuitenkin järjestämisvastuu ja palveluntuottajan vastuu perustuu kuntalain säädöksiin ja mitä kunta ja palveluntuottaja keskenään sopivat (Kuntalaki 410/2015, 9§).

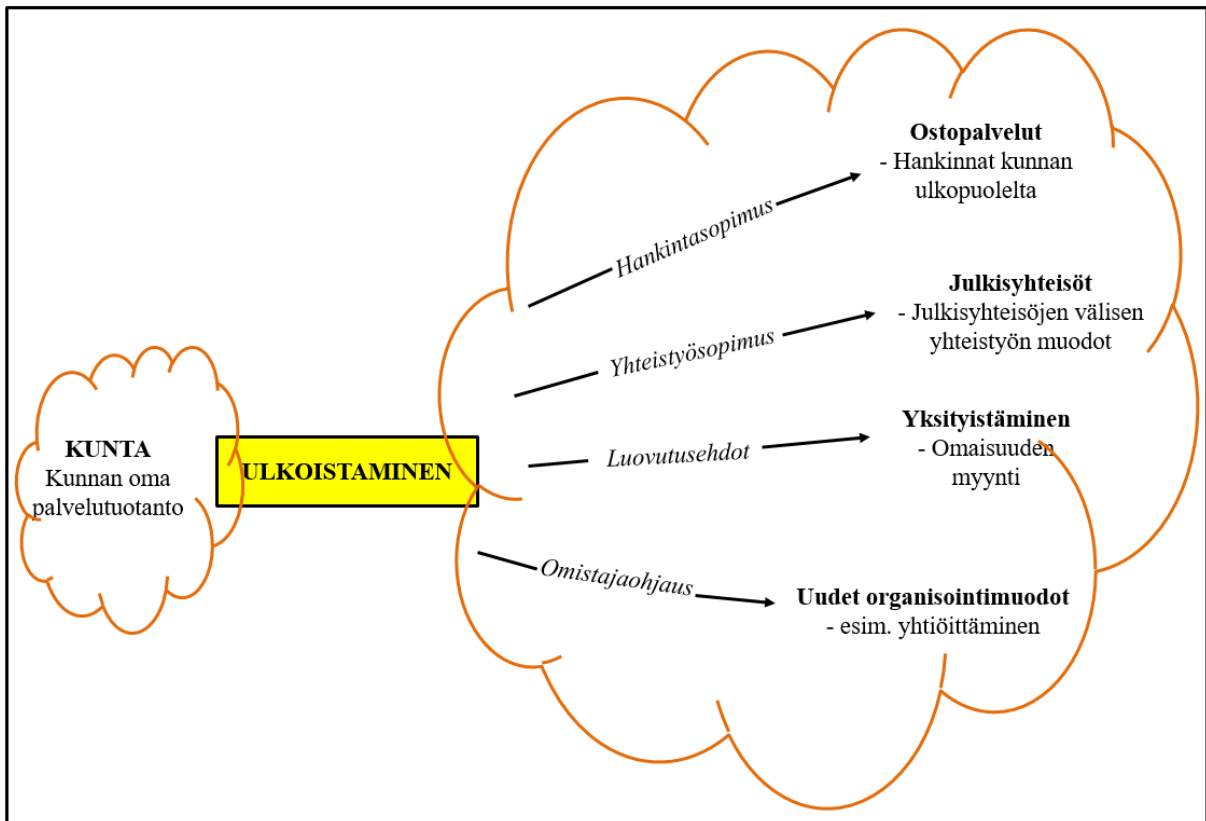
”Monet tutkijat ovat 1990 luvulla ennustaneet, että julkinen sektori joutuu antamaan tilaa yksityissektorin tehokkuudelle ja dynaamisuudelle. Olennaista ei pitäisi olla sen, kuka palveluja

tuottaa, vaan kuinka laadukkaita ne ovat ja kuinka paljon ne maksavat” (Komulainen 2010, 23)

Kun kunnissa on alettu toimintoja ulkoistamaan, on useimmiten ulkoistaminen kohdistunut kunnan teknisen toimen, siivouspalveluiden tai ruokahuollon järjestämiseen ulkoisen palvelutuottajan avulla. Lähtökohtana näiden osa-alueiden ulkoistamisella on ollut, että nämä eivät ole pakollisia kunnan lakisääteisiä palveluja mutta tulee organisoida ja järjestää niin että kunta voi myös lakisääteisensä palvelut tuottaa. Kun kunnat ovat toimintojaan ulkoistaneet, lähtökohtaisesti on haettu kustannussäästöjä ja varsinainen laadullinen arviointi on voinut jäädä heikommalle tasolle tai kustannussäästöjä on voitu hakea jopa heikommalla laadulla. Kunnissa on voinut tulla kuntalaisille ja kuntapäätäjille sellainen ajatus, että yksityissektorin tuottamat palvelut ovat aina kustannustehokkaampia ja saadaan samaa laatua mitä on voitu tuottaa omalla tuotannolla. Kun kunnissa on haettu organisaatiomuutoksilla ja palvelujen ulkoistamisilla kustannussäästöjä, niin ei ole välttämättä tutkittu mikä on paikallinen tai lähiseudulta yrityksiltä saatava tarjonta. Palvelujen ulkoistus on voinut johtaa kunnan ja lähialueen ulkopuolisen ison palvelutuottajan saamaan sopimukseen.

Yrityksissä palvelutoiminnat jaetaan tuki- ja ydinpalveluihin ja ensimmäisenä tukipalvelut voidaan ulkoistaa. Kunnassa ydin ja tukipalveluja ei voida erottaa aivan samalla tavalla ja määrittely riippuu siitä tarkastellaanko asiaa koko kunnan tasolla vai yksittäisen toimialan tasolla. Toimialan tasolla palvelu voi olla toimialan ydinpalveluja kun taas koko kunnan tasolla se voidaan määrittellä tukipalveluiksi. Kunnan tasolla ydinpalveluiksi voidaan määrittellä ne palvelut, jotka kunnalla on velvollisuus lakisääteisesti järjestää (Komulainen, 2010, 24).

Kunnallisten palvelujen ulkoistaminen on laajempi käsite kuin vain palvelujen hankkiminen kunnan ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Kunta ulkoistaessaan toimintoja se antaa palvelujen tuotantovastuun sopimuksen mukaan kunnan ulkopuolelle. Ulkopuolinen palveluntuottaja voi olla toinen kunta, kuntayhtymä, valtio tai yksityinen yritys. Palvelujen ulkoistaminen ei poista kunnan vastuuta lakisääteisten palvelujen järjestämisestä, viranomaisvastuuta tai palvelujen valvontavelvollisuutta. Seuraavassa kuvassa on kuvattuna kunnan erilaisia ulkoistamisen muotoja.



Kuva 6. Ulkoistamisen muotoja Anttiroiko 2009, 48

Kuvassa 6 on esitetty neljä erilaista kunnan palvelujen ulkoistamisen muotoa.

Kunta voi hankkia palveluja ostopalveluina kunnan ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Ostopalveluiden hankinnoissa kunnan tulee huomioida julkisista hankinnoista säädetty vaatimukset (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016). Ostopalveluissa kunnan ja palveluntuottajan välillä solmitaan hankintasopimus. Ostopalveluiden käyttäminen on yleisin ulkoistamisen muoto kunnissa. Kunta hankkii ostopalveluina yleisesti investointihankkeita esimerkiksi kunnan tarpeisiin isoja uudisrakennushankkeita tai rakennusten peruskorjaushankkeita. Ostopalveluina voidaan hankkia myös erilaisia palveluntuotantoja esimerkiksi kiinteistöhuoltopalveluja.

Kunta voi tuottaa palveluja kuntien yhteisenä palveluna ja kuntien välisenä yhteistyönä voidaan tuottaa mm. rakennusvalvonta- ja ympäristönsuojelun palvelut. Kuntien yhteistyöstä kunnat sopivat kuntien välisellä yhteistyösopimuksella. Kuntien yhteistyöstä säädetään kuntalain 8. luvussa (Kuntalaki 410 / 2015, 8 luku)

Kunta voi ulkoistaa palvelujaan esimerkiksi omaisuuden myynnillä. Kunnan omaisuuden myynnissä tulee huomioida luovutusehdot ja kuntalaissa asetetut vaatimukset (Kuntalaki 410/2015, 130 §)

Kunta voi hoitaa palvelutuotantoa joko liikelaitostamalla toimintoja tai yhtiöittämällä palvelutuotannon osa-alueita. Kunnan liikelaitoksesta säädetään kuntalain 9. luvussa (Kuntalaki 410/2015, 9 luku) ja kunnan toiminnan yhtiöstä ja yhtiöittämisvelvollisuudesta säädetään kuntalain 15. luvussa. Kunta vastaa kunnan liikelaitoksen tai kunnan yhtiön omistajaohjauksesta ja valvoo niiden toimintaa.

2.6.1 Kunnan yhtiö

Kunta voi perustaa osakeyhtiön palvelujen tuottamiseen ja perusteeksi yhtiöittämisellä on haettu toiminnan tehostamista. Yleensä osakeyhtiö voidaan perustaa silloin kun ulkopuolinen myynti on suurta.

”jos toiminnan katsotaan vaativan suurempaa itsenäisyyttä kuin mihin kuntalain liikelaitosta koskevat säännökset antaisivat mahdollisuuden, kunta voi toimialansa rajoissa perustaa osakeyhtiön tai muun yksityisoikeudellisen oikeushenkilön.” (Komulainen 2010, 113).

Osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö ja sen toimintaa säädellään osakeyhtiölaissa. Kunta ei vastaa osakeyhtiön taloudellisesta toiminnasta kuin ainoastaan sijoitetun pääoman suhteessa, mikäli kunta ei ole erikseen taannut osakeyhtiön lainoja ja silloin kunnalle syntyy tästä takausvastuuta. Kunta ei vastaa myöskään osakeyhtiön toiminnasta ja näin ollen kunnan osakeyhtiön on täysin itsenäinen toimija. Lähtökohtaisesti kunnan osakeyhtiön perustamisvaiheessa kunnan tulisi varmistua siitä, että yhtiö voi toimia jatkossa ilman kunnan taloudellista tukea ja kunnalla on riittävän hyvät ohjausmahdollisuudet yhtiössä.

”Osakeyhtiö on hallintateoreettisesti yksityisoikeudellinen hierarkia, jonka avulla kunta voi hoitaa tiettyjä tehtäviä. Kyseessä on konsernijohtamisen muoto, jossa julkinen hierarkia johtaa omistajapolitiikallaan yksityisoikeudellista hierarkiaa. Tässä asetelmassa on mahdollisuus tehostaa toimintaa yhtiömuodon avulla, mutta samalla tietysti toiminnan suora demokraattinen kontrolli väljenee” (Anttiroiko 2009, 27).

Kunta valvoo osakeyhtiön toimintaa ensisijaisesti sen yhtiökokouksen ja hallituksen kautta.

”Hallintateoreettisesti tarkasteltuna kunnan ja sen omistaman osakeyhtiön välinen suhde on kahden hierarkian välinen suhde, joista julkisoikeudellinen hierarkia ohjaa omistajaohjauksen muodossa yksityisoikeudellista hierarkiaa” (Anttiroiko 2009, 27).

Ongelmaksi osakeyhtiön perustamiseen tuo ne rajoitteet, mitä kunnan rooliin on lainsäädännöllisesti säädetty kunnan tehtävistä. Kunta ei voi ottaa taloudellista riskiä ja voiton tavoittelussa on omat rajoituksensa kunnallisessa osakeyhtiössä. Ongelmaksi kunnallisen yhtiön toiminnassa kunnan kannalta voi olla kunnan takausvastuut yhtiön lainoista ja mitä viranomaistehtäviä yhtiöllä voi olla, koska viranomaistehtäviin liittyy aina julkisen vallan käyttöä.

”Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla. Kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa” (Kuntalaki 410/2015, 129§)

Kunta voi toimia kilpailutilanteessa markkinoilla, mutta toimintamuodot tulee olla sellaisia, että kilpailuolosuhteet eivät vaaranna julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä.

Kunnan hoitaessa kuntalain 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutehtävää markkinoilla on kunnalla näiden tehtävien hoitamisessa yhtiöittämisvelvollisuus ja sen on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti (Kuntalaki 410/2015, 26 § ja 27 §)

Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta puuttua kunnan, kuntayhtymän tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittamaan kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen säädetään kilpailulaissa (948/2011) (Kuntalaki 410/2015, 132 §)

2.6.2 Kuntien välinen yhteistyö

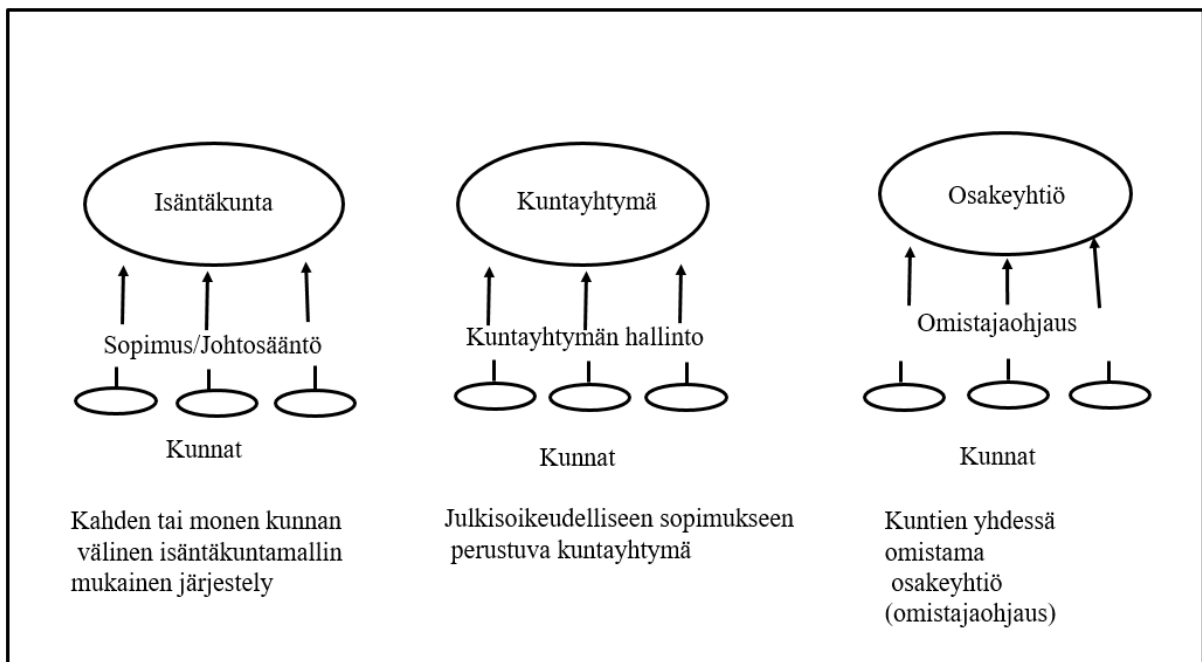
Kuntien välinen yhteistyö voi olla laaja ja yhteistyö voi sisältää tehtävien siirtoa muille kunnille, palvelujen ostoa muilta kunnilta, yhteistyö yhteistoiminta-alueilla ja yhteiset virat. Kunnat voivat hoitaa palvelujaan kuntien välisellä yhteistyöllä ja kuntien välillä tehdään silloin yhteistyösopimus. Kuntien yhteistyöstä säädetään kuntalain 8. luvussa (Kuntalaki 410 / 2015,

8 luku) Kunnat voivat hoitaa yhteistyöllä esimerkiksi rakennusvalvontaan ja ympäristösuojeluun liittyvät tehtävät.

Askolan, Pornaisten, Pukkilan ja Myrskylän kuntien välillä on yhteistyösopimus rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun tehtävien hoitamisesta. Yhteistyösopimuksen mukaan Askolan kunta on ns. isäntäkunta ja rakennusvalvonnan ja ympäristösuojelun toimipaikka sijaitsee Askolassa. Rakennusvalvonnan ja ympäristösuojelun toimintaa valvoo kuntien yhteinen rakennus- ja ympäristölautakunta ja lautakunnan jäsenenä on osallisena jokaisesta yhteistyö kunnista. Rakennus- ja ympäristölautakunnan ja rakennus- ja ympäristösuojelun toiminnasta säädetään Askolan kunnan hallintosäännöissä.

Kunnat voivat tehdä yhteistyötä laajemmalla kuntayhtymällä tai kuntien yhteisesti perustamalla osakeyhtiöllä. Kuntien kuntayhtymiä on aikoinaan perustettu mm. terveydenhuollon toimialoilla. Kuntien yhteisesti perustamista osakeyhtiöistä voidaan mainita mm. kuntien yhteisesti omistamat jätehuoltoyhtiöt.

Seuraavassa kuvassa on esitetty kuntien välisen yhteistyön organisointitapoja.



Kuva 7. Kuntien välisen yhteistyön organisointitapoja (Anttiroiko 2009, 32)

Kuntien välinen yhteistyö voidaan hoitaa Isäntäkunta-, Kuntayhtymä-, tai Osakeyhtiömallin mukaan.

Isäntäkuntamallissa, joka perustuu kahden tai useamman kunnan väliseen yhteistyösopimukseen, joku yhteistyössä olevista kunnista ottaa palveluiden järjestämistä vastuun, suunnittelee tarvittavan palvelutuotanto-organisaation ja hankkii joko tarvittavat palveluntuottajat tai rekrytoi henkilökunnan palveluja varten. Suunniteltu palvelutuotanto-organisaatio riippuu siitä ovatko palvelut ns. lakisääteisiä palveluja, missä tarvitaan viranomaisen-, tai viranhaltijan toimintaa, tai onko toiminta sellaista mihin ei liity lakisääteisiä palveluja. Kuntien välisellä yhteistyösopimuksella sovitaan kuntien osallistuminen kustannusten ja muiden velvoitteiden osalta palveluiden järjestämiseen. Yhteistyösopimuksella sovitaan myös palveluiden poliittisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Isäntäkuntamallia käytetään yleensä kahden tai useamman kunnan väliseksi yhteistyön toimintamalliksi. Tällaisesta mallista esimerkkinä voidaan esittää esimerkiksi rakennusvalvonnan- ja ympäristönsuojelun palveluiden tuottamien yhteistyönä useamman pienen kunnan välillä.

Kuntayhtymä on kuntien välillä solmittu yhteenliittymä yhteisten tehtävien hoitamista varten. Kuntayhtymiä on perustettu mm. terveydenhuollon tehtävien hoitamista varten.

Kunnat voivat perustaa myös yhteisen osakeyhtiön, jonka tehtävänä on hoitaa kuntien yhteisiä palveluja. Tällaisia kuntien yhteisesti omistamia osakeyhtiöitä ovat mm. jätehuoltoon erikoistuneet osakeyhtiöt, jotka hoitavat omistajakuntien alueen jätehuoltoon liittyvät tehtävät.

2.6.3 Ostopalvelut

Kunnat voivat tuottaa järjestämiään palveluja ostamalla palveluja oman organisaationsa ulkopuolisilta yrityksiltä. Koska kunnan palvelutuotantoa rahoitetaan kunnan ja julkisilla verovaroilla, ei kuntien palveluja voida hankkia markkinoilta samalla tavalla kuin yritystoiminnassa. Kunnan tulee noudattaa kaikissa hankinnoissa kunnan omia hankintaohjesääntöjä ja voimassa olevaa kansallista hankintalainsäädäntöä. Kunnan hankkiessa palveluja ulkopuolisilta yrityksiltä se ei poista kunnan omaa palvelujen järjestämistä vastuuta. Palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy kunnan ja palveluntuottajan välisen hankintasopimuksen mukaan ja palvelujen toiminnan valvonta perustuu hankintasopimuksen sisältöön. Kunta voi hankkia kaikkien palvelujensa lisäksi markkinoilta erilaisia tavara- ja materiaalihankintoja, erilaisia rakennusurakoita ja käyttöoikeuteen liittyviä hankintoja. Kunta voi olla myös mukana ns. kuntien yhteishankinnoissa. Kunnissa on hankintojen osalta erilaisia

hankintaohjesääntöjä ja toiset kunnat ovat myös tehneet hankintoihin liittyvän hankintastrategian.

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakka hankintoja joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta (Pekkala et al 2017, 19). Julkiseksi hankintayksiköksi voi muodostus myös tilaaja, joka esimerkiksi saa julkista avustusta hankkeelle ja avustuksen osuus hankkeen kokonaisarvosta on yli 50 % (Pekkala et al 2017, 101).

Julkisia hankintoja säädellään kansallisella hankintalainsäädännöllä Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) ja Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016).

Lainsäädännön tarkoituksena on ollut tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Säädösten periaatteita on hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Avoin ja tasapuolinen kilpailuttaminen avaa yrityksille ja palveluntarjoajille mahdollisuuksia tarjota tuotteitaan ja palveluja entistä enemmän myös julkiselle sektorille. Suomalaisten hankintayksiköiden on noudatettava hankinnoissaan kansallisen lainsäädännön ja EU:n direktiivien lisäksi Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevaa ns. GPA- sopimusta (tem.fi/lainsaadanto).

Hankintalaissa ja EU:n hankintadirektiiveissä on määritelty ne hankinnan arvon rajat eli kynnysarvot. Kansallisen hankintalain mukaisia kynnysarvoja voidaan muuttaa vain lainsäädäntöä muuttamalla ja EU:n hankintojen kynnysarvoja tarkastellaan noin kahden vuoden välein ja niitä voidaan muuttaa direktiivejä muuttamatta.

EU-kynnysarvot perustuvat Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevassa sopimuksessa sovittuihin kynnysarvoihin. EU-kynnysarvot ovat voimassa vuoden 2022 alusta ja ovat seuraavat:

Taulukko 1. EU-kynnysarvot hankintalain 26 § mukaiset hankinnat

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa) alv 0 %	Kynnysarvo (euroa) alv 0 %
	Valtion keskushallintoviranomaiset	Muut viranomaiset mm. kunnat
Tavarat-, palvelut ja suunnittelukilpailut	140 000	215 000
Rakennusurakat	5 328 000	5 328 000

Taulukko 2. EU-kynnysarvot erityisalojen hankintalain 13 § mukaiset hankinnat

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa) alv 0 %
Tavarat-, palvelut ja suunnittelukilpailut	431 000
Sosiaali- ja terveyspalvelut ja muut erityiset palvelut	1 000 000
Rakennusurakat	5 328 000
Käyttöoikeussopimukset	5 328 000

Kansalliset kynnysarvot määrittävät kansallisen hankintalain soveltamisen arvomääräisen alarajan. Kansalliset kynnysarvot 1.1.2022 alkaen ovat seuraavat:

Taulukko 3. Kansalliset kynnysarvot hankintalain 25 § mukaiset hankinnat 1.1.2022 alkaen

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa) alv 0 %
Tavarat-, palvelut ja suunnittelukilpailut	60 000
Rakennusurakat	150 000
Sosiaali- ja terveyspalvelut	400 000
Muut erityiset palvelut	300 000
Käyttöoikeussopimukset	500 000

Hankintalain säädäntö määrittelee, että hankintayksikön tulee määrittellä hankinnan ennakoitu arvo ennen kilpailutuksen aloitusta. Hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa, perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut. Rakennusurakan ennakoitua arvoa laskettaessa on otettava

huomioon urakan arvo sekä sellaisten urakan toteuttamisessa tarpeellisten tavaroiden ennakoitu kokonaisarvo, jotka hankintayksikkö antaa urakoitsijan käyttöön. Ennakoidun arvon on päätettävä silloin, kun hankintayksikkö toimittaa hankintailmoituksen julkaistavaksi tai muuten aloittaa hankintamenettelyn (Pekkala et al 2017, 133–135).

Pääsääntönä on, että hankinnan toteutustavasta riippumatta hankintayksikön on aina arvioitava hankinta sen mukaan, mikä on suurin mahdollinen hankintakokonaisuuden arvo. Hankinnan ennakoidun kokonaisarvon perusteltuun arviointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota, kun hankintayksikkö arvioi hankinnan jäävän alle kansallisen kynnyсарvon tai sen tuntumaan. Hankintayksikön on mahdollisessa valitusvaiheessa kyettävä todistamaan, että se on arvioinut hankinnan ennakoidun kokonaisarvon objektiivisesti arviointihetkellä käytössä olleen tiedon mukaisesti (www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/kynnyсарvot/ennakoidun-arvon-laskeminen).

Julkisista hankinnoista tulee ilmoittaa lainsäädännön mukaisesti. Julkiset hankinnat ilmoitetaan julkisten hankintojen HILMA ilmoituskanavalla <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/>. Julkisissa hankinnoissa kilpailun toteutumiseksi on tärkeää, että yritykset saavat riittävästi ja tasapuolisesti tietoja meneillään olevista tarjous-kilpailuista. Näin taataan aito kilpailu ja mahdollisuus tehdä hankinnat taloudellisesti. Hankintayksiköllä itsellään ei aina ole tietoa kaikista mahdollisista tarjoajista (Pekkala 2014, 318 – 320). Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on myös taata avoimuusperiaatteen toteutuminen tarjouskilpailuissa. Julkisten hankintojen avoimuusperiaate on johdettu EY:n perustamissopimuksen syrjimättömyysperiaatteesta (Pekkala 2014, 35 - 38). Kansallinen ilmoitusvelvollisuus koskee hankintoja, jotka ylittävät hankintalaissa säädetyt kansalliset kynnyсарvot. Hankinnasta ilmoitetaan EU:n laajuisesti kun tavarahankinta, hankintalain liitteen A mukainen palveluhankinta, rakennusurakka, käyttöoikeusurakka tai suunnittelukilpailu ylittää EU-kynnyсарvon. Kun hankinnasta on tehty sopimus tai hankinta on keskeytetty, on siitä vielä tehtävä jälki-ilmoitus (Pekkala 2014, 322 – 327).

Seuraavassa kuvassa on esitetty esimerkkikuvaus kunnan hankinnan osa-alueista.

Kunnan hankinnat				
Hankintastrategia				
Hankintalainsäädäntö				
Kunnan hankintaohjeet				Kuntien yhteishankinnat ym. Hankintarenkaiden hankinnat
Tavara ja materiaali hankinnat	Rakennusurakat	<u>Käyttöoikeus</u> hankinnat	Palveluhankinnat	
EU:n kynnysarvot ylittävät hankinnat				
<u>Kansallisen kynnysarvot ylittävät hankinnat</u>				
<u>Kansallisen kynnysarvot alittavat pien hankinnat</u>				
Hankintasopimukset ja sopimusten valvonta				

Kuva 8. Tutkijan oma esimerkkikuvaus kunnan hankinnan osa-alueista

Kuvassa 8 on esimerkkinä kuvattu kunnan hankintojen osa-alueita ja hankintoihin vaikuttavia asioita.

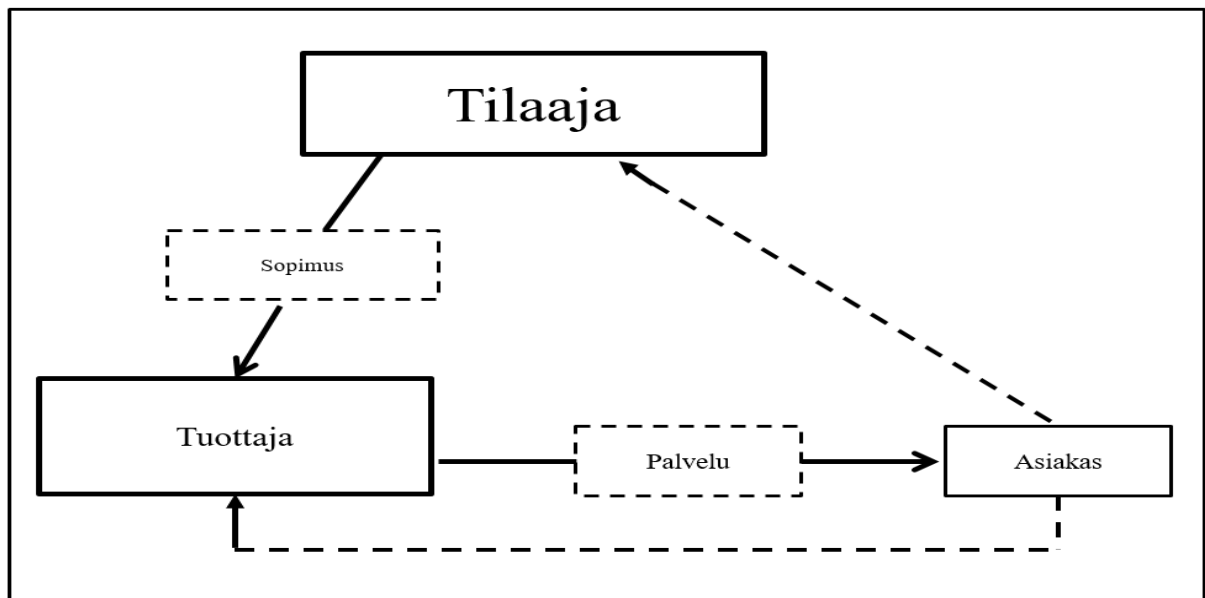
Hankinnat ovat tärkeä osa kunnan ostopalveluja ja kunnan hankintoja ohjataan kunnan hankintastrategialla ja hankintaohjeilla. Hankintastrategian avulla hankinnat voidaan jakaa mm. niiden tärkeyden ja vaikuttavuuden mukaa kunnan elinvoimaan ja kunnan talouteen. Kunnan hankintaohjeilla määritellään tarkemmin eri hankintarajojen ylittävien hankintojen toteuttamistapa ja huomioidaan mm. miten hankintoja saadaan suorittaa ja määritellään hankintojen suorittamiseen annetut oikeudet.

2.6.4 Yksityistäminen

Yksityistämällä tarkoitetaan julkisen omaisuuden ja julkisten yhtiöiden myymistä yksityiseen omistukseen. Kunnan yksityistäessään toimintoja se luopuu silloin kokonaisuudessaan toimintojen järjestämisestä ja rahoitusvastuusta. Kunta voi yksityistää vain niitä palveluja mitä se on ottanut vapaa ehtoisesti hoidettavakseen ja palveluja mitä on lakisääteiseksi määritelty kunnan hoidettavaksi, niin niiden järjestämisvastuuta ei voida yksityistää. Yleisenä esimerkkinä yksityistämisestä voidaan pitää sitä, että kunta myy sellaisia kiinteistöjään mitä se ei tarvitse omassa palveluverkossaan esimerkiksi käytöstä poistettuja kouluja. Kunta voi myös yksityistää toiminnassa olevia palvelualoja esimerkiksi energialaitoksen.

2.7 Muita tuottamistapoja

Kuntien tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi on kunnissa ja varsinkin isommissa kaupungeissa ollut erilaisia palvelutuotantomuotoja ja yhtenä esimerkkinä on ollut mm. Tilaaja-tuottaja-malli. Pääsääntöisesti tilaaja-tuottaja-malli on ollut kapunkin sisäistä palvelutuotantoa. Tilaaja-tuottaja-mallissa kaupungin toinen organisaatio on toiminut tilaajana ja toinen tuottajana sekä asiakkaana on vielä toiminut kaupungin kolmas organisaatio. Lähtökohtaisesti tilaaja-tuottaja-mallilla on haettu liiketoiminnan periaatteiden mukaista toiminnan tehostamista. Tilaaja-tuottaja-mallia on pääsääntöisesti käytetty kaupunkien tilahallinnan ja kiinteistöpalvelujen organisoinnissa.



Kuva 9. Tilaaja-tuottaja-mallin peruselementit (Anttiroiko 2009, 25)

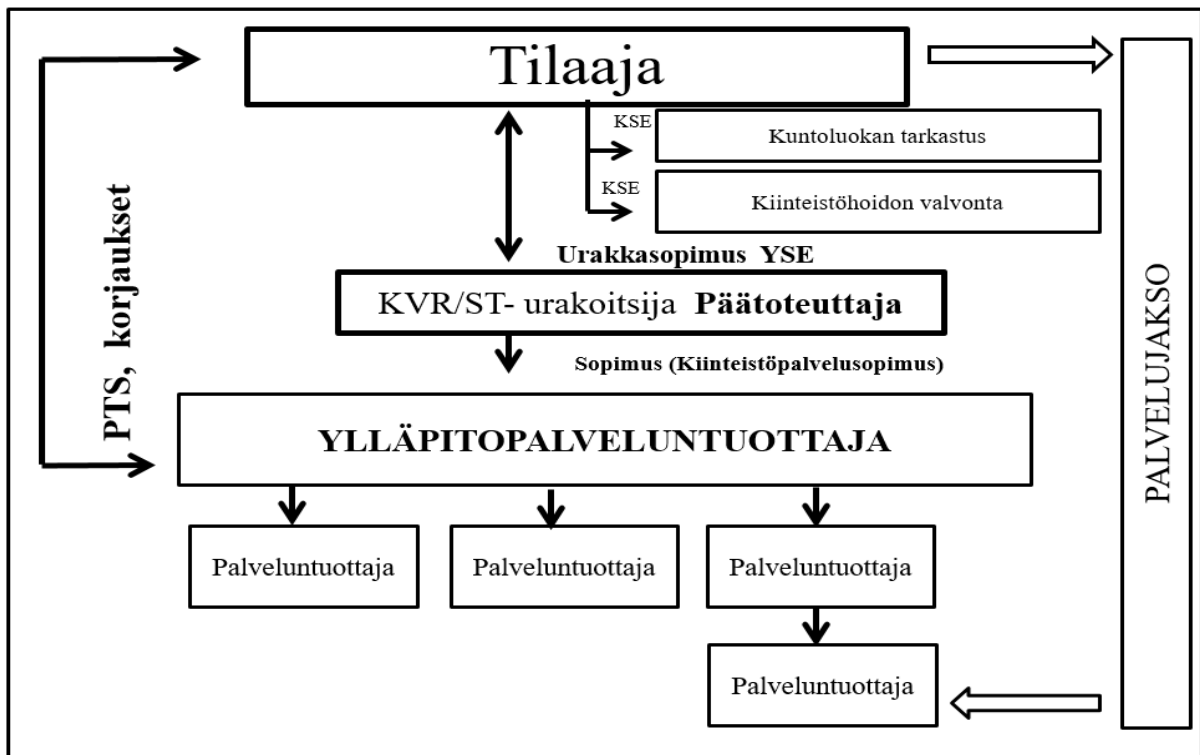
Kuvassa 8 on kuvattuna Tilaaja-tuottaja-mallin periaatteet. Kaupunki tai kaupungin toinen organisaatio toimii tilaajana ja kaupungin toinen organisaatio, joka yleensä on kaupungin oma liikelaitos, toimii tuottajana ja asiakkaana voivat olla joko kuntalaiset tai kaupungin kolmas organisaatio.

Tilaaja-tuottaja-mallien käyttö oli yleistä kaupungeissa 2010 luvun alkupuolella, mutta mallista on hyvin yleisesti luovuttu sen tuodessa vain lisää byrokraattisuutta toimintaan ja varsinaista tehostamista ei toiminnalla saatu.

2.7.1 Kuntien investointihankinnat

Kuntien investointihankinnat voivat olla suuria ja niiden toteuttamiseksi on otettu käyttöön hyvin erilaisia tapoja. Suurimmat investointihankinnat kohdistuvat yleensä teknisen palvelualueen alaisuuteen joita ovat mm. kiinteistöjen uudisrakennushankkeet, kiinteistöjen peruskorjaukset tai suuret infrahankkeet. Kuntien korjausvelan kasvu on johtanut myös siihen että investointihankkeille on tullut tarvetta tarkastella eri toteutusmuotoja.

Rakennusurakoiden hankinnoissa on kehitetty erilaisia yhteistyön muotoja ja niistä mainittakoon yhtenä ns. elinkaarihankinnat. Elinkaarihankinta tarkoittaa että esimerkiksi kunta hankkii koulun korjauksen investointihankinnan urakoitsijalta joka myös ottaa koulun ylläpidon vastattavakseen pitemmällä sopimuskaudella joka yleensä on noin 20–25 vuotta. Elinkaarihankinnoissa voi olla mukana myös erilaiset rahoitusmallit.



Kuva 10. Tutkijan oma esimerkki kuvaus rakennushankkeen elinkaarimallin prosessista

Kuvassa 10 on kuvattuna kunnan rakennuksen elinkaarimallin rakennusurakan ja ylläpitovaiheen prosessia ja eri osa-alueiden välisiä sopimuksia.

2.8 Johtaminen

Kunnan palvelujen tuottamisessa ja tuottavuuden tehostamisessa on hyvin tärkeään asemaan noussut johtaminen. Kunnan palvelujen tuottamisen muutokset ovat tuoneet omat haasteensa johtamisen osaamiseen. Kunnan palvelujen tuottaminen omana palvelutuotantona on vaatinut henkilöstöjohtamisen osaamista ja kun palveluja on alettu ulkoistaa sekä hankkimaan palveluja ostopalvelujen kautta, on hankintojen johtamisen ja sopimusjohtamisen osaamisen merkitys noussut hyvin tärkeään asemaan.

Hankintojen johtamisen osaamisella voi olla suuri merkitys myös koko kunnan elinvoiman kannalta. Hankintoja suunniteltaessa tulee tarkastella mitä palveluja oman kunnan alueella olevat yritykset voivat tuottaa ja luoda myös kunnan hankinnoilla edellytykset palvelutarjonnalle.

Sopimusjohtamisen tärkeimpiä osa-alueita on sopimuksen noudattamisen valvonta, mutta yhä tärkeämmäksi on noussut tilaajan ja palvelutuottajan välinen yhteistyö sekä yhteinen palvelujen tavoite mm. laadun kannalta.

Kuntien taloudellinen tilanne, henkilöstön ikääntyminen ja kuntien rekrytoinnin haasteet ovat tuoneet omat ongelmansa saada ammattitaitoista henkilökuntaa kuntaa ja varsinkin eri toimialojen johtamiseen. Kuntien välillä on eroja näissä haasteissa, mutta varsinkin pienemmillä kunnilla ongelmat ovat todellisia.

2.9 Teknisen toimen tuottamat palvelut

Palvelut mitä ei ole lailla säädetty kunnan järjestämisvastuulle liittyvät usein esimerkiksi kunnan teknisen toimen palvelujen tuottamiseen. Tekninen toimi tuottaa kunnassa pääsääntöisesti kunnan kiinteistöjen ylläpitopalvelut, vastaa kunnan teiden ja katujen hoidosta ja vastaa yleisten alueiden-, urheilualueiden- ja puistojen hoitojen palveluista. Teknisen toimen palvelut kunnassa voisi luokitella usein ns. tukipalveluihin muiden palvelujen tuottamiselle esimerkiksi tekninen toimi tuottaa tilat perusterveydenhuollon-, varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja vanhustenhuollon järjestämisen palveluihin.

Teknisen toimen palvelutuotantoon voi liittyä myös kunnan lakisääteisiä palveluja kuten rakennusvalvonnan ja ympäristösuojelun tehtävät. Näiden lisäksi tekniselle toimelle voi kuulua kunnan kaavoitukseen liittyvät tehtävät ja kiinteistöinsinöörin tehtäviä.

Kuntien teknisen toimen palvelutuotantoa ei voida pitää vähäisenä koska niillä on myös suuri kansantaloudellinen ja yhteiskunnallinen vaikutus muuhun kunnan eri osa-alueiden ja kuntalaisten toimintaan. Teknisen toiminnan palvelutuotannolla on myös merkittävä rooli ympäristövaikutuksiin yhteiskunnassa. Teknisen toimen palvelutuotanto muodostaa keskeisen osa-alueen ja se voi edistää tai jarruttaa kestävän kehityksen pyrkimyksiä paikallistasolla, mutta myös laajemmin kansallisesti ja globaalistikin (Malinen et al 2012,17).

Tekninen toimi voi tuottaa palvelut kunnan omalla henkilökunnalla tai tekninen toimi voi ulkoistaa palvelujen tuottamisen ulkopuolisille palveluntuottajille. Teknisen toimen palvelutuotantoon liittyy myös usein hallinnollista päätöksentekoa ja silloin kunnassa tulee olla toiminnasta vastaava viranhaltija. Pääsääntöisesti kunnan teknisen toimen johtamisesta vastaa teknisen toimen johtajaksi nimitetty viranhaltija esimerkiksi tekninen johtaja. Kunnan teknisen toimen organisaatio voi olla kunnan koosta ja teknisen toimen palvelualueesta riippuen erilainen eri kunnissa. Kunnan hallintosäännössä määritellään eri toimialojen tehtävät, johtaminen ja vastualueet. Hallintosäännön mukaan eri toimialojen viranhaltijoille on määritelty yleistehtävät, vastualueet ja hallinnolliset tehtävät.

Mikäli kunnan teknisen toimen organisaatioon kuulu myös rakennus- ja ympäristönsuojeluun liittyviä palveluja joko yksin kunnan järjestämänä tai kuntien yhteisenä järjestettynä, niin näiden palvelujen tuottamista ei voida ulkoistaa ulkoiselle palveluntuottajalle. Rakennus- ja ympäristönsuojeluun liittyvät tehtävät ovat hallinnollisia viranomaistehtäviä. Viranomaisen voi kuitenkin käyttää ulkopuolisia asiantuntijapalveluita tarvittavissa selvitystyöissä.

Ala kuvassa on esimerkki teknisen toimen organisaatiomallista. Malli ei perustu minkään yksittäisen kunnan organisaatiomalliin, mutta tämän mallin mukainen organisaatio voi olla käytössä vielä useammassa kunnassa.

Tekninen lautakunta			
Tekninen johtaja			
Tilahallinta	Liikenneväylät ja yleiset alueet	Vesi- ja viemärilaitos	Investointihankkeet
Kiinteistöpäällikkö	Katupäällikkö	Vesihuoltopäällikkö	Rakennuspäällikkö
Kiinteistömestari	Katujen ja teiden hoito henkilöstö x määrä	Vesilaitoksen hoito henkilöstö x määrä	Investointihankkeiden valvonta henkilöstö x määrä
Kiinteistönhoitaja x määrä Siivous x määrä	Puistoalueiden hoito henkilöstö x määrä Urheilualueiden hoito henkilöstö x määrä		

Kuva 11. Tutkijan oma esimerkki kuvaus teknisen toimen linjaorganisaatiosta kunnassa

Kuvassa 11 on kuvattuna esimerkki kunnan teknisen toimen organisaatiosta, missä palvelutuotanto on vahvasti tuotettuna kunnan omana palvelutuotantona.

2.9.1 Kiinteistöt

Kiinteistö määritellään Kiinteistömuodostamislain mukaan seuraavasti: ”*kiinteistöllä sellaista itsenäistä maanomistuksen yksikköä tai muuta yksikköä, joka kiinteistörekisterilain (392/1985) nojalla on merkittävä kiinteistönä kiinteistörekisteriin, ja muulla rekisteriyksiköllä muuta sanotun lain nojalla kiinteistörekisteriin merkittävää erillistä yksikköä; kiinteistö käsittää siihen kuuluvan alueen, osuudet yhteisiin alueisiin ja yhteisiin erityisiin etuuksiin sekä kiinteistölle kuuluvat rasiteoikeudet ja yksityiset erityiset etuudet (kiinteistön ulottuvuus)*” (Kiinteistönmuodostamislaki 12.4.1995/554, 2 §).

Kunnan kiinteistöt muodostuvat joko rakennetuista tai rakentamattomista kiinteistöistä. Kunnan rakennetuilla kiinteistöillä sijaitsee pääasiassa kunnan palvelujen tuottamiseen tarkoitettuja rakennuksia kuten kouluja, päiväkotia, sosiaali- ja terveystalouksien rakennuksia, palo-pelastuspalvelun rakennuksia, hallinnon rakennuksia ja teknisiä varasto ym. rakennuksia. Lisäksi kunnan kiinteistöllä voi sijaita myös kunnan järjestämiä asuntopalvelujen rakennuksia. Kunnan kiinteistöillä voi sijaita myös rakennettuja urheilualueita ja leikkipuistoja. Rakentamattomia kiinteistöjä voivat olla maa-metsätilat, rakentamattomat puistoalueet ja kunnan omistuksessa olevat rakentamattomat tontit.

Teknisen toimen palvelutuotantoon kuuluu hallita kunnan kiinteistöjä ja niihin kuuluvia tehtäviä eli käytännössä yleensä kunnan kiinteistöjohtaminen kuuluu teknisen toimen tehtäviin. Kunnan kiinteistöjen hallinnassa teknisen toimen palvelutuotannossa suuri tehtävän vastuu on kiinteistöjen tilahallintaan liittyvät tehtävät, jota voidaan kutsua myös toimitilajohtamiseksi. Tilahallinta sisältää rakennettujen kiinteistöjen rakennuskannan hallinnointi, ylläpitoon liittyvät tehtävät, rakennusten peruseräparannus tai peruskorjauksiin liittyvät tehtävät, rakennusten purut ja kiinteistöjen uudisrakennustehtävät. Kunnan kiinteistöomaisuus on merkittävä taloudellinen tekijä kunnan talouden sekä omaisuuden hallinnassa.

Vuoden 2013 tilastokeskuksen tilastojen mukaan kunnat, kuntayhtymät ja kunnan liikelaitokset omistivat yhteensä 36 068 rakennusta, joissa tilamäärä oli 34 142 376 krs². Rakennuskannasta hoitoalan rakennuksia oli 17 %, päiväkotia ja kouluja 28 %, asumiseen tarkoitettuja

rakennuksia ja asuntoloita 13 %, ammatillisia ja muita oppilaitos rakennuksia 10 %, kokoontumis-, kulttuuri-, ja urheilurakennuksia 9 %, toimisto rakennuksia 6 %, teollisuus-, ja teknisiä varasto rakennuksia 14 % ja muita rakennuksia 3 % (Korhonen et al 2016, 6).

Valtioneuvoston kanslia käynnisti keväällä 2017 tutkimushankkeen nimellä Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali. Tutkimuksen toteutti FCG Konsultointi Oy yhteistyössä Suomen kuntaliitto ry:n kanssa. Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali tutkimuksen mukaan kuntien rakennuskannassa on noin 150–300 miljoonan euron säästämahdollisuus, joka kuitenkin vaatii kuntien suunnitelmallista ja pitkäntähtäimen kehittämistä. Rakennuskannan tilankäyttöä on mahdollista tehostaa noin 5-10 prosenttia ja rakennusten energiankulutusta noin 3 prosenttia ilman investointeja. Kuntien rakennusten korjausvelka, sisäilmaongelmat aiheuttavat investointitarpeita ja kehitettävää ylläpidossa. Kuntakonsernit omistavat yli 60 000 rakennusta joiden pinta-ala on yhteensä noin 50,6 miljoonaa kerrosneliometriä. Rakennuskannan tasearvo on noin 32,4 miljardia euroa, tekninen arvo noin 68,1 miljardia euroa ja jälleenhankinta-arvo noin 97,8 miljardia euroa (Korhonen et al 2018).

Tilastokeskuksen julkaiseman tilaston 31.12.2020 mukaan rakennuskannan koko kerrosala oli vuoden 2020 lopussa yhteensä yli 505 miljoonaa neliometriä. Rakennusten kokonaislukumäärä oli 1 536 650 kpl, joista hoitoalan rakennuksia oli 6 223 kpl, opetusrakennuksia oli 12 231 kpl (Tilastokeskus 31.12.2020).

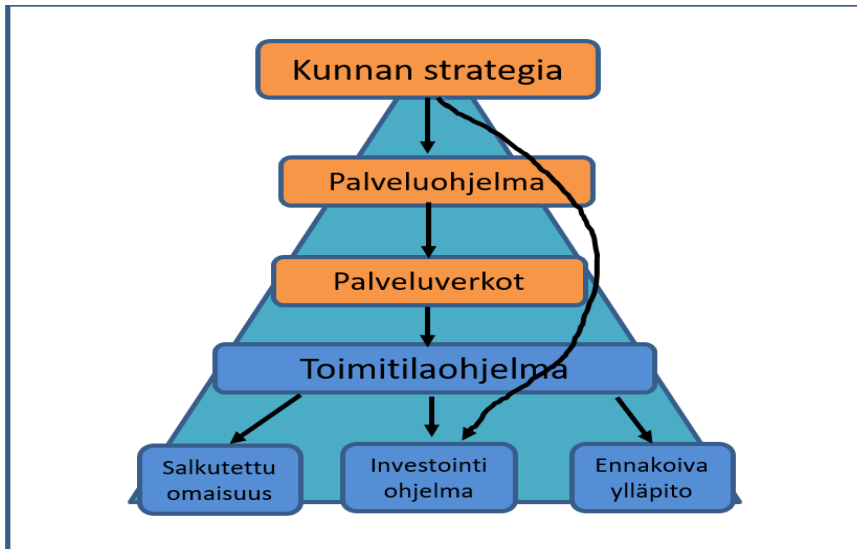
Kiinteistöstrategia

Kiinteistöjohtamisen tärkeimpiä asioita on tehdä johdettavastaan kiinteistökannasta kiinteistöstrategia. Kiinteistöstrategia on kiinteistöjen omistamisen ja ylläpidon suunnitelma, jossa määritellään kiinteistöjen omistamisen, hallinnan ja ylläpidon tavoitteet. Tavoitteiden asetusten jälkeen tulee laatia ne keinot, joilla tavoitteisiin päästään. Kunnan kiinteistöstrategia tulee perustua kuntien palvelujen tarpeita vastaavien kiinteistöjen ja toimitilojen strategisella suunnittelulla. Kunnan kiinteistöstrategian suunnittelua ja lopullista muodostumista ohjaa kunnan palveluverkkosuunnitelma. Kunnan kiinteistöstrategia tulee noudattaa kunnan ylemmän tason strategiaa joka on kuntastrategia.

Kuntalain 37 §:n mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon:

- 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen;
- 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen;
- 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet;
- 4) omistajapolitiikka;
- 5) henkilöstöpolitiikka;
- 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet;
- 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen.

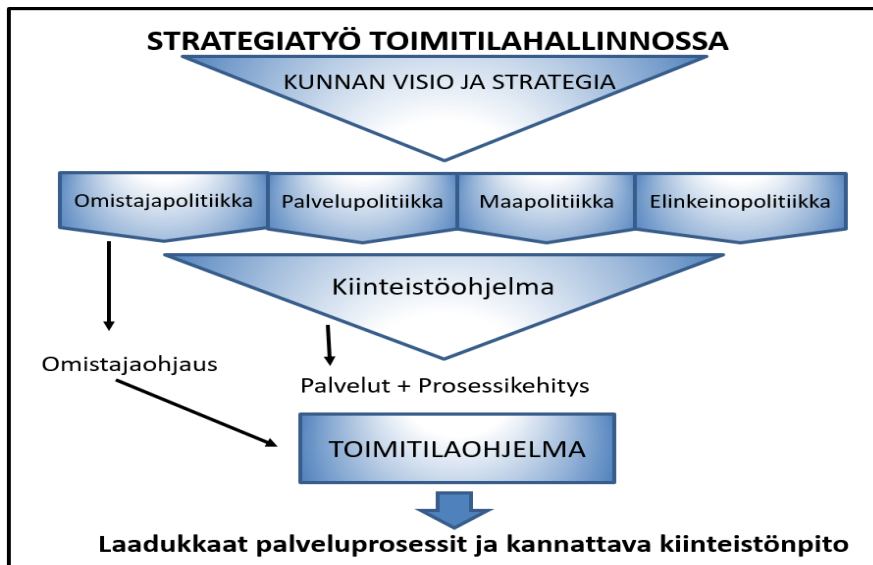
Kuntastrategian laadintaa ohjaa kunnassa poliittiset linjaukset, jotka kohdistuvat omistamiseen, palvelutarpeisiin, maankäyttöön ja elinkeinoihin.



Kuva 12. Tilaomaisuuden strateginen kehittäminen (Korhonen et al 2016, 10)

Kuvassa 12 on kuvattuna kunnan strategian vaikutus ja ohjaus kunnan toimialojen palvelu- ja toimitilaohjelmiin.

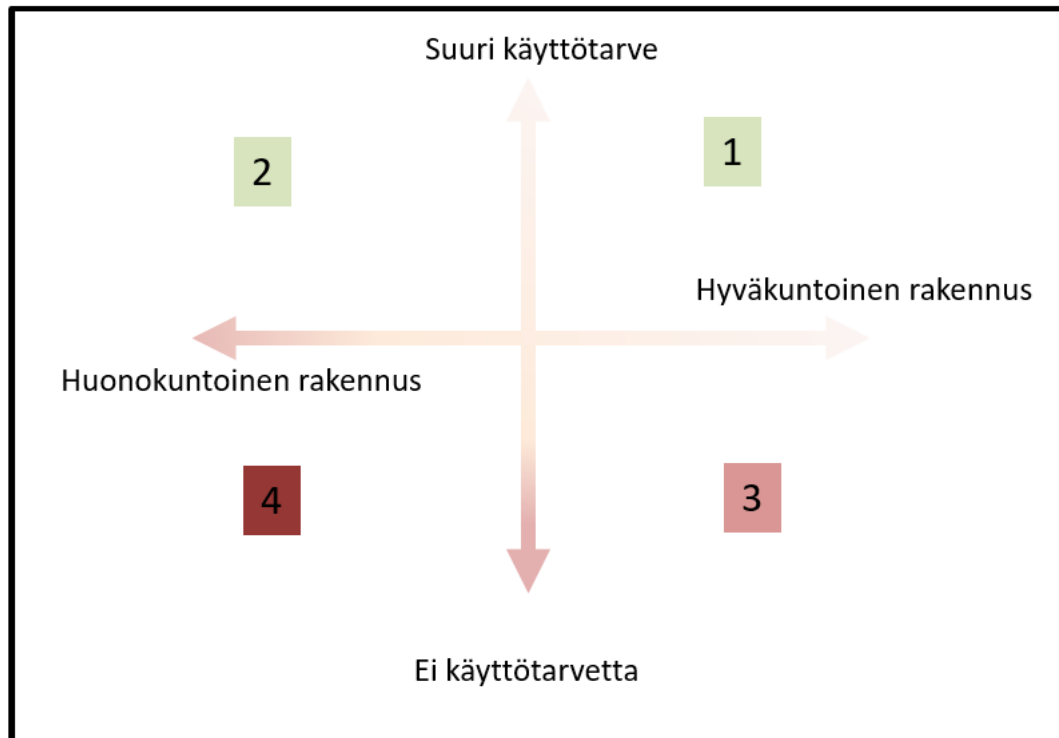
Kunnan palveluohjelmat ja omistajapoliittiset linjaukset ohjaavat palveluverkkosuunnittelua, joiden tulee pohjautua kuntastrategian tavoitteisiin ja visioon. Kunnan kiinteistöohjelma suunnitellaan näiden tavoitteiden mukaan ja määrittellään palveluiden toimitiloja tarvetta koskeva toimitilaohjelma.



Kuva 13. Strategiatyön tiekartta toimitilahallinnossa (Korhonen et al 2016, 19)

Kuvassa 13 on kuvattuna kunnan toimitilahallinnon strategiatyöstä ja osa-alueista, mitä ohjataan kunnan strategialla ja visiolla.

Kiinteistöstrategian suunnittelussa tulee selvittää kunnan toimitilojen arvo, kunto ja korjaussuunnitelma. Kiinteistöstrategia tulee pohjautua kunnan rakennusten luokitukseen ja rakennusten salkutukseen. Rakennukset luokitellaan rakennusten teknisen kuntoluokituksen mukaan. Rakennusten kuntoluokitukset voidaan määrittellä rakennusten teknisten kuntoarvioiden, kuntotutkimusten ja muiden esimerkiksi sisäilmatutkimusten perusteella, sekä niiden pohjalta tehtyjen korjaustarpeiden perusteella. Kunnan rakennukset voidaan salkuttaa palveluverkkosuunnittelun ja rakennusten teknisten tietojen mm. rakennuksen kuntoluokituksen mukaan.



Kuva 14. Periaatekuva rakennuksen käyttötarpeen ja kunnan yhdistämisestä salkutus prosessissa (Esko Korhonen et al 2016, 35)

Kuvassa 14 on kuvattuna esimerkkinä rakennusten luokitus eli salkutus rakennusten kunnan ja käyttötarpeen mukaan.

Prosessissa saadaan rakennuskanta jaettua seuraaviin salkkuihin:

- 1) pidettävät rakennukset (voidaan käyttää sellaisenaan palvelutuotannossa)
- 2) kehitettävät ja pidettävät rakennukset (palvelutuotantoa varten korjattavat rakennukset)
- 3) kehitettävät rakennukset, joista luovutaan (kiinteistökehityskohteet, jotka korjataan ja myydään tai myydään sellaisenaan)
- 4) luovutettavat rakennukset, jotka (myydään tai) puretaan

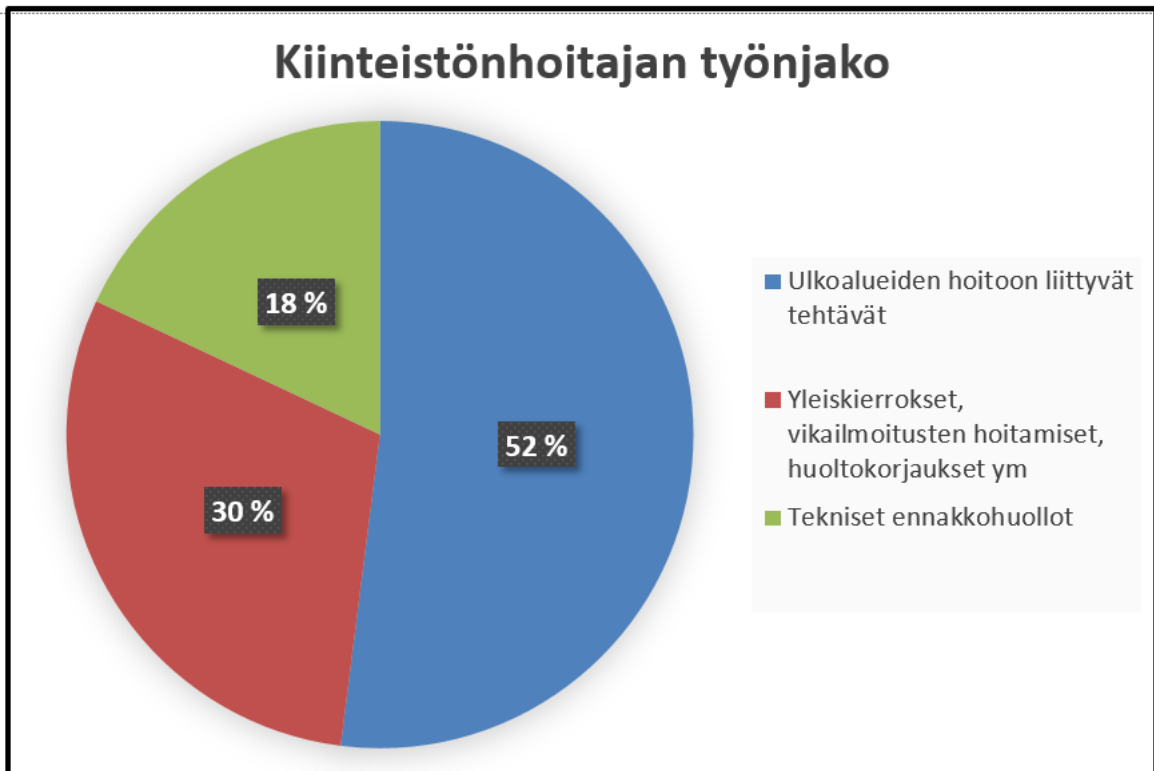
Palveluverkkosuunnitelman, toimitilaohjelman ja rakennusten salkutuksen pohjalta voidaan tehdä myös kunnan rakennusten investointiohjelma ja rakennusten ylläpidon taso. Kiinteistöstrategian suunnittelulla voidaan saavuttaa säästöjä tilahallinnassa, tehostaa toimintaa ja parantamaan kiinteistönpidon kannattavuutta. Näillä toimenpiteillä voidaan vaikuttaa myös olennaisesti kunnan talouteen (Esko Korhonen et al 2016).

Kiinteistönhoito ja ylläpito

Kiinteistönhoito- ja ylläpitopalveluiden tarkoituksena on säilyttää kiinteistön kunto, arvo, ominaisuudet ja kiinteistön olosuhteet kiinteistön omistajan ja kiinteistön käyttäjien tavoitteen mukaisella tasolla. Kiinteistön kiinteistönhoito- ja ylläpitopalveluihin luetaan kiinteistöliiketoimintasanaston 2012 mukaan energiahallintapalvelut, energiakatselmuksiset, tekniset palvelut, kiinteistöhuolto, jätehuolto, siivouspalvelut ja ulkoalueiden hoito. Kiinteistöjen kiinteistöhoitoon ja ylläpidon laadulla on suuri vaikutus kiinteistöjen olosuhteisiin, kiinteistön käyttäjien asiakastyytyväisyyteen, kiinteistöjen elinkaareen ja korjausvelan hallintaan ja kiinteistöjen energiahallintaan, jotka vaikuttavat suoraan kiinteistöpidon talouteen sekä kannattavuuteen.

Suomen kuntaliitto toteutti valtakunnallisen kuntien kiinteistönhoitoa ja – huoltoa kartoittavan tutkimuksen 2016. Tutkimuksen tavoitteena oli kuntien kiinteistöjen ylläpitotoiminnan tilanteen ja kehittämistarpeiden selvittäminen. Tutkimuksessa tarkasteltiin toiminta-alueen johtamista, toiminnan suunnittelua, henkilöstöä, kumppanuuksia, resursseja ja prosesseja. Tutkimuksessa kehittämiskohteita on tullut esille mm. johdolla ja henkilöstöllä tulee olla yhteiset tavoitteet, henkilöstöllä on ajan tasalla olevat tehtäväkuvat, johto ja henkilöstö tuntevat strategiset tavoitteet, kumppaneiden ja alihankkijoiden kanssa on laadittu asianmukaiset sopimukset, kiinteistöhoitoon tehtävät perustuvat mitoitukseen, viestinnän kehittäminen, toimitilaohjelma puutteellisuus (Niemi et al 2017).

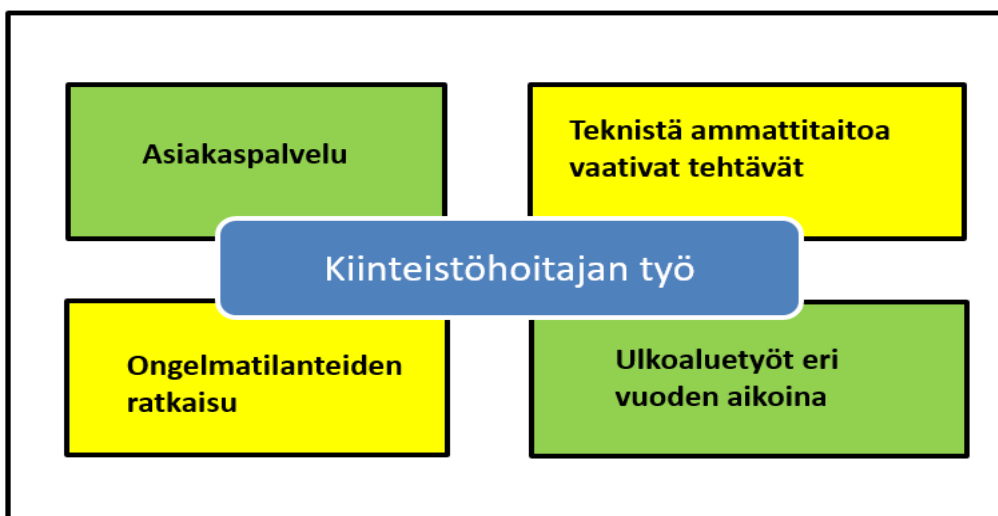
Kiinteistöhoitajan työajasta suurin osa n. 52 % menee ulkoalueiden hoidon tehtäviin. Ulkoalueiden hoidon tehtäviä ovat mm. ulkoalueiden puhtaanapito, kasvialueiden kasvityöt, nurmikon leikkuut, päällysteiden paikkaukset, lumityöt ja liukkauden torjunnat talvikaudella ja kattojen lumityöt. Kiinteistöhoitajan työajasta noin 30 % vie yleiskierrokset, vikailmoitusten hoitaminen ja huoltokirjausten tekeminen huoltokirjaan. Kiinteistöhoitajan työajasta tekniset työt ja ennakkohuollot vievät n. 18 %. (Kangasluoma 2013, 98)



Kuva 15. Kiinteistönhoidon työajan jakautuminen (Kangasluoma 2013, 98)

Kuvassa 15 on kuvattuna kiinteistönhoidon työn jakautuminen eri työn osa-alueille.

Kiinteistönhoidon käsikirjan mukaan hyvän ja toimivan kiinteistöhoiton ominaispiirre on se, että kiinteistöhoitoa ei edes huomaa ennen kuin jotain odottamatonta tapahtuu. Kiinteistöhoitajan asiakkaita ovat kaikki kiinteistön käyttäjät (Kiinteistöhoiton käsikirja 2021).



Kuva 16. Kiinteistöhoitajan työn osa-alueet (Kiinteistöhoiton käsikirja 2021)

Kuvassa 16 on kuvattuna kiinteistöhoitajan työn sisältöön ja työn vaativuuteen vaikuttavat asiat ja osa-alueet.

2.9.2 Infrapalvelut

Kunnan infrapalvelut jakaantuu kunnan teiden ja katujen ylläpitoon ja rakentamiseen, puistojen ja yleisten alueiden ylläpitoon ja rakentamiseen ja vesihuollon ylläpitoon. Lisäksi kunnalla voi olla energiahuoltoon mm. kaukolämpöverkoston ylläpitoa ja osittain sähköverkon ylläpitoa. Nykyään kuntien energiahuolto on laajentunut mm. tuulivoimapuistoihin, jotka yleensä on kuitenkin ulkoisen toimijan hankkeita ja kunta ei osallistu näiden ylläpitoon. Tuulivoimapuistot ovat kuitenkin kunnalle huomattavia tulonlähteitä kiinteistöveron tuotossa.

Tiet ja kadut

Kunnan alueella voi olla kunnan omistamia teitä ja katuja, valtion omistamia teitä ja yksityisteitä. Hallinnollisesti kunnan alueella olevat liikenneväylät jaotellaan maanteihin, joista vastaa valtio, katuihin joista vastaa kunta ja yksityisiin teihin joista vastaa yksityistien käyttäjät.

Maanteiden tienpidosta ja kustannuksista määritellään maantielaisissa (Maantielaki 503/2005, 10 §). Maanteiden tienpidosta ja kustannuksista voidaan sopia myös joissakin tapauksissa valtion ja kunnan kesken. Tällaisia tapauksia voi olla esimerkiksi asemakaava alueiden risteykset ja asemakaava-alueiden ulkopuolella olevien pyöräteiden rakentaminen ja ylläpito. Valtio vastaa maanteiden valaistuksesta, mutta joissakin tapauksissa kunta voi myös vastata maanteiden valaistuskustannuksista. Kunnan esityksestä voidaan sopia valaistus rakennettavaksi huomattavasti korkealuokkaisemmaksi kuin Liikenneviraston ohjeiden mukaan tai ympäristön huomioon ottaen on tarpeen (Kuntaliitto/ yhdyskunnat ja ympäristö).

Kunnan alueella olevista kaduista ja kunnan omistamista teistä vastaa kunta. Kunnan katujen ylläpidosta säädelään laissa kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (547/2005) ja kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (1978/669). Kunnan omistavien teiden tienpidosta säädetään myös yleisten teiden laissa (Laki yleisistä teistä 243/1954). Kunnan katujen ja teiden tienpidossa tulee huomioida myös tieliikennelaki ja lain uudet säännökset jotka koskevat kuntaa mm. uusien liikennemerkkien hankinnassa katuja tiealueille (Tieliikennelaki 729/2018, 360/2020, 1040/2020, 95/2021, 300/2021).

Kunnan alueella on myös paljon yksityisteitä ja yksityisteiden toiminnasta, oikeuksista ja vastuista säädellään yksityistielaila (Yksityistielaki 560/2018). Yksityisteiden kunnossapitovastuu kuuluu yksityistien osakkaille ja kunta ei vastaa yksityisteiden kunnosta.

Kunta voi olla osallisena moneen yksityistiehen ja kunta voi myös jakaa talousarviokaudellaan yksityisteihin ns. yksityistieavustusta. Kunnan haja-asutusalueella voi olla paljon yksityisteitä ja on myös kunnan etu, kun yksityistiet ovat kunnossa.

Kunnan katujen ja teiden ylläpidon tehtävät kunta voi joko hoitaa ns. omana palvelutuotantona tai ulkoistaa palvelut palveluntuottajan tehtäväksi sopimuksella.

Puistot ja yleiset alueet

Kunnan alueella on kunnan omistuksessa puistoja ja yleisiä alueita ja niiden ylläpito sekä hoito vastuu on yleensä ositettu teknisen toimen palvelualueelle. Puistoja voivat olla myös leikkipuistot ja niillä olevat leikkikentät. Vastuu leikkikentän turvallisuudesta on leikkikenttävälineiden valmistajilla, leikkikentän ylläpitäjillä ja omistajilla. Kunta vastaa viime kädessä kunnan omistamien leikkipuistojen ja leikkikenttien turvallisuudesta.

Kuluttajaturvallisuuslaki edellyttää palveluntarjoajan laatimaan leikkipuistojen ja leikkipuistojen alueista ja leikkikentistä sekä välineistä turvallisuusasiakirjan (Kuluttajaturvallisuuslaki 22.7.2011/920, 7 §). Turvallisuusasiakirja tulee laatia kuluttajapalveluista, joista voi aiheutua vähäistä merkittävämpää vaaraa osallistujien tai muiden henkilöiden turvallisuudelle. Turvallisuusasiakirjasta säädellään valtioneuvoston asetuksella (Valtioneuvoston asetus 1110/2011). Leikkipuistojen ja leikkikenttien turvallisuutta valvoo sekä lupa- ja valvontaviranomaisena toimii Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes).

Kunnan tekninen toimi voi ylläpitää ja huoltaa sekä laatia leikkipuistoja sekä leikkikenttiä koskevan turvallisuusasiakirjan omana palvelutuotantona tai ulkoista palvelun palveluntuottajan suoritettavaksi sopimuksella.

Urheilualueet

Kuntalain mukaan kunnan tavoitteena on pyrkiä edistämään kunnan asukkaiden hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla (Kuntalaki 410/2015, 1 §). Liikuntalain mukaan yleisten

edellytysten luominen liikunnalle paikallistasolla on kuntien tehtävä. Kunnan tulee luoda edellytyksiä kunnan asukkaiden liikunnalle järjestämällä liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioon ottaen, tukemalla kansalaistoimintaa mukaan lukien seuratoiminta sekä rakentamalla ja ylläpitämällä liikuntapaikkoja (Liikuntalaki 10.4.2015/390, 5§).

Opetus- ja kulttuuriministeriö tuotti 2015 tutkimuksen liikuntapalveluiden ulkoistamisesta ja turvallisuudesta. Tutkimuksessa selvitettiin, millaisia kokemuksia kunnilla on liikuntapalveluidensa ulkoistamisista ja miten ulkoistaminen on vaikuttanut liikuntapaikkojen turvallisuuteen. Opetus- ja kulttuuriministeriön tutkimuksen mukaan kunnat käyttävät vuosittain yli 700 miljoonaa euroa liikuntapalveluiden ylläpitämiseen. Kunnat omistavat yli 30 000 liikuntapaikkaa ja niiden osuus kaikista Suomen liikuntapaikoista on noin 70 prosenttia. Kuntien liikuntatoimet työllistävät yhteensä noin 5000 ihmistä. Ulkoistuksen positiivisia asioita olivat joustavuus ja nopean reagoinnin mahdollisuuden lisääntyminen. Joissakin tapauksissa omaa palvelutuotantoa pidettiin byrokraattisena koska nopeiden muutosten tekeminen oli mahdotonta johtuen kunnan hitaasta päätöksentekoprosessista. Opetus- ja kulttuuriministeriön tutkimuksessa tuli esille, että kunnat pitivät ulkoistuksen järkevänä kaluston kannalta, koska kunnalla ei ole järkevää hankkia kalustoa omistukseen, joka saattaisi pahimmassa tapauksessa seisoa käyttämättömänä suurimman osan ajan vuodesta. Ulkoistamisen kielteisinä puolina pidettiin, että palveluntuottajat eivät jouta missään asiassa, vaan tehdään vain sopimuksen mukaiset työt ja palveluntuottajien valvomiseen menee kohtuuttoman paljon aikaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön tutkimuksessa tuli myös esille se, että pienemmissä kunnissa, joissa palveluntuottajat tunnettiin hyvin, niin sopimuksen teko oli helpompaa. Tutkimuksen lopputuloksen perusteella pienten ja selkeästi rajattujen liikuntapaikkojen ulkoistamista voidaan suositella kunnille. Ulkoistamista pidettiin hyvänä erityisesti silloin, kun palveluntarjoajia on riittävästi tarjolla tai kun palveluntuottajana toimii taho, joka mukana itse jollain tavalla käyttämässä palvelun kohdetta. Palveluntuottajan valinnassa tulee huomioida hinnan lisäksi palvelun sisältö, laatua ja turvallisuuteen vaikuttavat tekijät. Palveluntuottajan sopimuksissa tulee kiinnittää huomioita irtisanomismahdollisuuksiin varsinkin jos palveluntuottajan kanssa solmitaan ensimmäinen sopimus palvelutuotannosta (Hyytinen et al 2015:9).

Kunnissa liikunta- ja urheilualueiden hoitaminen on voitu osoittaa teknisen toimen tuotannoksi ja hoitaminen voidaan järjestää joko oman tuotantona tai ulkoistaa palveluntuottajan hoidettavaksi sopimuksella.

Vesihuolto

Kunta vastaa kunnan alueella vesihuollon järjestämisestä ja kehittämisestä. Vesihuollolla tulee taata laadukas talousveden saatavuus ja asianmukainen viemärointi sekä jätevesien puhdistus.

Kunnan tulee kehittää vesihuoltoa alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti tämän lain tavoitteiden toteuttamiseksi yhteistyössä alueensa vesihuoltolaitosten, laitoksille vettä toimittavien ja niiden jätevesiä käsittelevien sekä muiden kuntien kanssa sekä osallistua vesihuollon alueelliseen yleissuunnitteluun. Kunnan alueella vesihuoltolaitosten toiminta-alueiden tulee kattaa alueet, joilla kiinteistöjen liittäminen vesihuoltolaitoksen vesijohtoon tai jätevesiviemäriin on tarpeen toteutuneen tai suunnitellun yhdyskuntakehityksen vuoksi. (Vesihuoltolaki 119/2001, 681/2014, 5§ ja 7§)

Rakennusteollisuuden kuntatekniikan tietolähteen mukaan Suomessa on vesijohtoverkostoja 1000 0000 kilometriä, josta arviolta 6 000 kilometriä on erittäin huonossa kunnossa. Viemäriverkostoja on 50 000 kilometriä, ja niistäkin noin 6 000 kilometriä on erittäin huonossa kunnossa. Vesijohtoverkoston ja viemäriverkoston saneerauksiin tarvitaan tulevan 10 vuoden aikana noin 320 miljoonaa euroa vuodessa (www.rakennusteollisuus.fi/INFRA/tietoa-alasta/Kuntatekniikka/).

Kunnan vesihuollon järjestäminen on useimmiten osoitettu teknisen toimen palvelutuotannoksi. Vesihuolto voidaan organisoida tuotettavaksi joko omana tuotantona, liikelaitostamalla vesihuoltolaitos tai perustamalla itsenäinen kunnan oma osakeyhtiö. Kunnan vesihuolto voidaan järjestää myös ulkoistamalla vesihuollon järjestäminen ulkoisen palveluntuottajan tuottamaksi palvelukseksi.

Vesihuoltolain mukaan kunnan tai yrityksen tulee kirjanpidossaan eriyttää vesihuolto muista toiminnoista. Vesihuollolle on tilikausittain laadittava tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma sekä esitettävä niiden liitteenä olevat tiedot. Tämän lisäksi vesihuoltolaitoksen tulee laatia kirjanpitolaissa tarkoitettu toimintakertomus (Laki vesihuoltolain muuttamisesta 681/2014, 20 §, 21 §).

2.9.3 Muita teknisen toimen tuottamia palveluja

Tekninen toimi tuottaa usein myös muita palveluja kunnassa riippuen paljon tekniselle toimelle hallintosäännössä määritellyistä tehtävistä ja organisaatorakenteesta. Muita teknisen toimen tuottamia palveluja voivat olla kunnan lakisääteiset rakennusvalvonta- ja ympäristösuojelun tehtävät. Nämä lakisääteiset palvelut ovat viranomaistehtäviä ja niitä kunta ei voi ulkoistaa. Näiden tehtävien valmistelutehtävissä kunta voi käyttää ulkopuolisen palveluntuottajan asiantuntija apua ja nämä viranomaistehtävät voidaan myös tuottaa kuntien yhteisenä toimintona. Teknisen toimen palveluntuotantoon voi myös kuulua kunnan kaavoituksiin liittyvät tehtävät, kiinteistöinsinöörin tehtävät, yleisten alueiden kaivuulupien käsittelyt ja hyväksymiset.

2.10 Palvelujen tuottamisen vaikutus elinvoimaan ja työllisyyteen

Kuntien palvelujen tuottamisen vaihtoehdoissa tulisi tarkastella myös laajemmin mitä palvelujen tuottamisen tavalla on vaikutusta kunnan elinvoimaan ja paikalliseen työllisyyteen. Palvelujen tuotantotapaa tarkastellaan helposti kunnan talouden ja kustannustehokkuuden kannalta ja suunnitellaan esimerkiksi hankintoja vain yksittäisen toiminnan kannalta kustannuslähtöisesti. Kunnalle elinvoiman merkitys voi olla taloudellisesti suuri merkitys ja kunnan toimialojen kehittämisessä tulee selvittää paikallisten markkinoiden saatavuus. Kunta voi vaikuttaa näin myös omalla toiminnallaan markkinoiden ja paikallisten yritysten kehittämiseen. Kunta ei voi suosia hankinnoissaan pelkästään paikallisia yrityksiä, vaan hankinnat tulee suorittaa avoimen ja syrjimättömyyden perusteella. Kunta voi hankinnoissaan kuitenkin huomioida paikallisuuden tarjonnan toimialojen kehittämisessä ja kaikissa hankinnoissaan.

Kunnan yksittäisen toimialan kehittämistä tulee tarkastella myös koko kunnan elinvoiman ja työllisyyden kannalta. Toimialan kehittämisessä tulee tarkastella mitä paikallisia palveluja on tarjolla ja voidaanko niitä myös hyödyntää toimialan kehittämisessä. Voimassa olevan hankintalain peruseriaatteisiin kuuluu että julkisissa hankinnoissa tulee huomioida paikallisuus ja hankinnoilla annetaan mahdollisuus pienten- ja keskisuurten yritysten tarjota julkisia hankintoja. Hankintojen suunnittelussa tulee huomioida että mahdolliset hankintojen koko hankintaan liittyvät vaatimukset eivät pois sulje paikallisten yritysten mahdollisuutta tarjota hankintoja.

Kunnassa olevat yritykset maksavat yhteisöveroa sekä valtiolle että kunnalle. Kun yrityksellä on toimipaikka kunnassa, tulee yhteisöveron tuotto jako-osuuden mukaan kunnalle. Kun yrityksellä on toimipaikka useassa kunnassa, niin kunnan yhteisöveron osuus määräytyy yrityksen toimipaikkojen kunnittaisten henkilöstömäärien suhteessa. Kunnan toimialojen kehittämisessä ja hankinnoissa kunnan tulee huomioida myös tähän yhteisöveroon liittyvät vaikutukset.

Kunnan tulee huomioida myös toimialojen kehittämisessä ja hankinnoissaan sosiaaliset perusteet. Kunnat maksavat vuosittain korvauksia pitkään työttömänä olleista ns. sakkomaksuja. Kunta maksaa yli 300 päivää työttömänä olleesta Kelalle 50 prosenttia työmarkkinatuen määrästä ja jos työttömyyspäivät nousevat yli tuhanteen nousee kunnan maksu osuus 70 prosenttiin työmarkkinatuesta. Askolan kunnan osuus työmarkkinatuesta on lokakuussa 2021 ollut 39 110 euroa (www.kela.fi/yhteistyokumppanit-kunnat-tyomarkkinatuen-laskutus).

2.11 Kuntapalvelujen uudistukset

Kuntien toimialoihin tulee suuria muutoksia vuoden 2023 alussa kun kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy kokonaisuudessaan hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen.

Teknisen toimen toimialaan uudistus tulee vaikuttamaan niin että kunnassa olevat ns. soten- ja pelastustoimen käytössä olevat kiinteistöt siirtyvät vuokrasopimuksella hyvinvointialueen hallintaan. Vuokrasopimus on voimassa vähintään kolme vuotta ja hyvinvointialueella on oikeus pidentää sopimuksen voimassa oloa vuodella. Vuokran määrä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella mutta lähtökohtaisesti vuokran on katettava kohtuulliset pääoma- ja ylläpitokulut. Kiinteistöjen vuokrasopimusten jatkumisen epävarmuus vuoden 2026 ja viimeistään 2027 jälkeen luo painetta kiinteistöjen kehittämiselle.

Hyvinvointialueuudistus luo painetta kunnille kehittää vuokrattavien kiinteistöjen kiinteistöstrategiaa ja toimitilaohjelmaa.

3 TUTKIMUSTYÖ

3.1 Tutkimustyö ja tavoitteet

Tässä tutkimustyössä on tutkittu Askolan kunnan teknisen toimen palveluntuotantoa ja organisaation sekä palveluntuotannon kehittämistä. Tämän tutkimustyön tavoitteena oli tutkia teknisen toimen organisaation ja palvelutuotantomallin uudistusta. Tutkimustyön tavoitteena oli tutkia kolmen erilaisen palvelutuotantomallin kustannusvaikutuksia teknisen toimen talouteen.

3.2 Tutkimusmenetelmät ja aineisto

Tutkimustyössä tarkasteltiin teknisen toimen palvelualueen tuotantoa ja suoritettiin nykyisen palvelusopimuksen ja sen historian tarkastelu. Tutkimustyö suoritettiin osaksi palvelualueiden työmäärien mitoituksena ja osaksi kustannuksiin perustuvaan arvioon sekä saatavilla olevista vertailulähde tiedoista. Kiinteistöhuollon osalta suoritettiin kiinteistöhoito kohteiden työmäärien määrien mitoitusta ja infran kustannusten määrien mitoitusta suoritettiin toteutuneiden kustannusten pohjalta. Tutkimusta suoritettiin paikallisille yrittäjille suunnattuna kyselytutkimuksena, ja kiinteistöhuollon kilpailutuksen markkinakartoituksena.

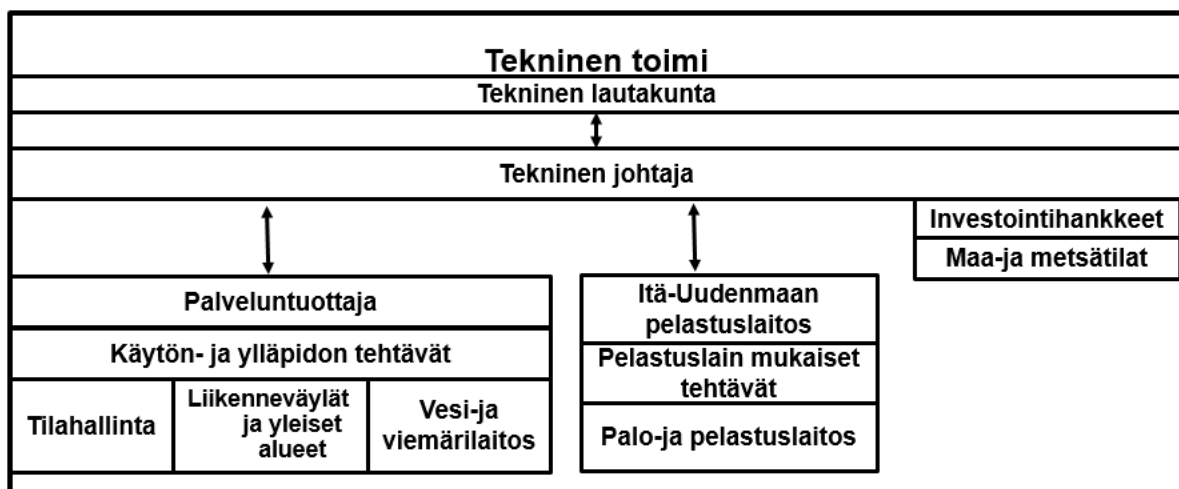
3.3 Askolan kunnan tekninen toimi

Tekninen toimi vastaa Askolan kunnan tilahallinnasta, liikenneväylistä ja yleisistä alueista, vesi- ja viemärlaitoksen toiminnasta, palo- ja pelastustoimen hankinnasta ja kunnan maa- ja metsäalueiden hoidosta. Näiden lisäksi tekninen toimi osallistuu kaavoituksen valmisteluun teknisen toimen vastualueen mukaisesti.

Teknisen toimen palveluperiaatteena on vastata hyväksytyn kuntastrategian mukaisesti tasapuolisesti, tarkoituksenmukaisesti, taloudellisesti ja laadullisesti vastualueensa tehtävistä. Teknisen toimen asiakkaina ovat kuntalaiset ja kaikki teknisen toimen eri vastualueiden käyttäjät. Askolan kunnan hallintosäännön mukaan teknisestä toimesta vastaa luottamushenkilöistä koostuva tekninen lautakunta. Teknisen lautakunnan valmistelijana ja esittelijänä toimii viranhaltijana tekninen johtaja.

3.4 Teknisen toimen palvelutuotanto

Teknisen toimen henkilökunta muodostuu yhdestä henkilöstä, joka on tekninen johtaja. Teknisen toimen palvelualueen operatiiviset tehtävät tilahallinnan, liikenneväylien ja yleisten alueiden ja vesi- ja viemärlaitoksen hoidon osalta on ulkoistettu palveluntuottajan tehtäväksi. Palo- ja pelastuslaitoksen palvelut tuotetaan Itä-uudenmaan pelastuslaitoksen palveluna. Tekninen johtaja valvoo palveluntuottajan ja Itä-uudenmaan pelastuslaitoksen sopimukseen kuuluvien tehtävien hoitamista. Teknisen johtajalle kuuluu näiden lisäksi vielä Askolan kunnan maa- metsätilojen hoidon järjestäminen ja vastaa investointihankkeiden toteutuksista.



Kuva 17. Askolan kunnan teknisen toimen toimintaorganisaatio ja vastualueet

Kuvassa 17 on kuvattuna Askolan kunnan teknisen toimen organisaatiokaaviota ja tehtäväalueet.

3.5 Palvelutuotannon muutosten historia

Palvelutuotanto oman tuotantona

Askolan kunnan teknisen toimen palvelutuotanto on järjestetty omana tuotantona vuoteen 2005 asti. Askolan kunnan teknisen toimen palveluksessa on ollut keskimäärin noin 10 henkilöä erilaisissa työtehtävissä.

Palvelutuotannon ulkoistus 2005

Teknisen toimen palvelutuotanto on ulkoistettu palveluntuottajalle vuonna 2005 ja palveluntuottajan kanssa on tehty 16.3.2005 ” Askolan kunnan väylien ja muiden ulkoalueiden sekä isännöinnin, kiinteistönhoidon ja vesihuollon sopimus”. Sopimus on laadittu ajanjaksolle 1.4.2005 – 31.3.2009 ja sopimusta on voitu jatkaa optiolla 1.4.2009 – 31.3.2011. Sopimukseen

on liittynyt ns. liikkeenluovutus, missä Askolan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on siirtynyt palveluntuottajan palvelukseen vanhoina työntekijöinä.

Sopimuksen mukaan liikkeen luovutus perustuu liikkeenluovutusdirektiiviin (2001/23/EY). Direktiivin määräykset on Suomessa saatettu kansallisesti voimaan sisällyttämällä ne työsopimuslain (2001/55) 1 luvun 10 §:ään ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/03) 25 §:ään. Työsuhteiseen henkilöstöön ja kuntien viranhaltijoihin sovellettava säännöstö on sisällöllisesti sama. Siirtyneeseen henkilöstöön sovelletaan työehtosopimuksen voimassaoloajan sitä työehtosopimusta, jonka piiriin he kuuluivat ennen luovutusta. Vesihuollon työntekijän osalta sijoituspaikka on Askola, ellei hän henkilökohtaisesti halua hakea muualle. Askolan kunta varaa itselleen oikeuden, että vesihuollon henkilö palautuu sopimuskauden jälkeen Askolan kunnan työntekijäksi, mikäli työntekijä näin haluaa (Sopimus 16.3.2005)

Sopimuksen mukaan Askolan kunta on tarjonnut palveluntuottajalle mahdollisuuden vuokrata työntekijöiden sosiaalitilat ja varastotilat (n. 70m²) sekä piha-alueen käyttöoikeuden (maksimissaan 3000 m²) kunnan varasto/tukikohta-alueelta (Sopimus 16.3.2005).

Palvelutuotannon uudelleen kilpailutus 2010

Askolan kunta on kilpailuttanut palvelutuotannon uudelleen vuonna 2010 julkaisemalla hankintailmoituksen 14.10.2010. Hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön mukaan on pyydetty tarjousta kiinteistön- ja infrastruktuurin hoidon sekä kunnossapidon palveluista tarjouspyyntöaineistossa määritellyssä laajuudessa ja tavalla. Hankintamuotona on käytetty rajoitettua menettelyä ja tarjouspyynnössä on mainittu että hankinnassa noudatetaan lakia julkisista hankinnoista (1505/1992) ja asetusta kynnyksarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista (N:o 380/1998). Tarjousten vertailussa käytetään kokonaistaloudellisuuden edullisuutta missä tarjoukset pisteytetään painotuksella hinta enintään 80 pistettä ja laatu enintään 20 pistettä. Tarjouspyynnössä on edellytetty että palvelunhankinnan kautta solmittavan sopimuksen vaihdoksessa tapahtuu liikkeenluovutus sopimuksella Askolan kunnalle suoraan sopimussuhteisesti palveluita tuottavien yritysten välillä. Liikkeenluovutuksella on tässä tilanteessa tarkoitettu, että kalusto minkä Askolan kunta on luovuttanut ensimmäisessä sopimuksessa 2005, luovutetaan uudelle palveluntuottajalle. Tämän lisäksi liikkeenluovutuksessa Askolan kunnassa palveluntuottajan palveluksessa oleva henkilöstö siirtyisi uuden palveluntuottajan palvelukseen. Hankintakilpailussa oli saatu kaksi

tarjousta ja kokonaistaloudellisimman tarjouksen oli jättänyt vuodesta 2005 toiminut palveluntuottaja.

Hankintakilpailussa kokonaistaloudellisimman tarjouksen jättäneen tarjoajan kanssa on solmittu palvelusopimus ja sopimuskausi on alkanut 1.4.2011. Sopimus on voimassa toistaiseksi siten, että sopimus on kummankin osapuolen irtisanottavissa päättymään kunkin vuoden kesäkuun viimeiseen päivään. Madollinen irtisanominen tulee tehdä sopimuksen päättymisvuotta edeltävän vuoden heinäkuun loppuun mennessä. Sopimuksen mukaan palveluntuottajalle luovutetaan korvauksetta käyttöön Askolan kunnan nykyiset sopimussisällön tuottamisessa käytettävät kunnan omistamat koneet ja laitteet. Sopimuksen mukaan palveluntuottaja saa käyttöönsä korvauksetta työntekijöiden sosiaalityilat ja varastotilat (n. 70m²) sekä piha-alueen käyttöoikeuden (maksimissaan 3000 m²) kunnan varasto/tukikohta-alueelta (Kiinteistön- ja infrastruktuurihoidon, sekä kunnossapidon palveluhankinta sopimus 1.4.2011)

Sopimuksen irtisanominen 2021

Palvelusopimuksen mukaan sopimus on voimassa toistaiseksi siten, että sopimus on kummankin osapuolen irtisanottavissa päättymään kunkin vuoden kesäkuun viimeiseen päivään. Madollinen irtisanominen tulee tehdä sopimuksen päättymisvuotta edeltävän vuoden heinäkuun loppuun mennessä.

Askolan kunnan tekninen lautakunta on kokouksessaan 13.4.2021 käsitellyt Kiinteistön- ja infrastruktuurihoidon sekä kunnossapidon palvelusopimuksen irtisanomista.

Teknisen lautakunnan esittelijän teknisen johtajan esittelytekstin mukaan nykyisen palvelusopimuksen mukainen palveluhankinta on kilpailutettu vuonna 2010 jolloin vuoden 2007 hankintalaki on ollut voimassa oleva hankintalaki. EU:n hankintadirektiiviä on uudistettu vuonna 2014 ja Suomessa voimassa oleva hankintalaki on tullut voimaan 1.1.2017. Voimassa olevan hankintalain 2 § mukaan lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin (Askolan kunnan teknisen lautakunnan pöytäkirja 13.4.2021 18§)

Nykyisessä palvelusopimuksessa on huomioitu epäkohta, minkä mukaan palveluntuottaja saa käyttöönsä korvauksetta työntekijöiden sosiaalitulat ja varastotilat (n. 70m²) sekä piha-alueen käyttöoikeuden (maksimissaan 3000 m²) kunnan varasto/tukikohta-alueelta (Kiinteistön- ja infrastruktuurihoidon, sekä kunnossapidon palveluhankinta sopimus 1.4.2011).

Vastikkeetta luovutetut tilat eivät muodosta epäkohtaa sopimukseen, kun asia on myös esitetty hankintailmoituksen tarjouspyynnössä ja mikäli vastikkeetta annettuja tiloja hyödynnetään ainoastaan tarjouspyynnön ja palvelusopimuksen mukaiseen toimintaan. Epäkohta voi syntyä markkinoilla silloin, jos palveluntuottaja hyödyntää tiloja palvelusopimuksen lisäksi markkinoilla muun toiminnan suorittamiseen ja silloin voi syntyä epäily ns. yritystuesta joka voi johtaa epäterveeseen kilpailuun alalla ja alueella.

Palvelusopimuksen epäkohta tilojen osalta olisi voitu muuttaa ja määritellä tilojen vuokra markkinaehtoisuuden mukaan. Kuntalain mukaan: *”Kunta voi luovuttaa tai antaa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja. Tarjouskilpailun on oltava avoin ja siitä on tiedotettava riittävästi. Kunnan luovuttaessa tai antaessa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön ilman 1 momentin mukaista tarjouskilpailua, puolueettoman arvioijan on arvioitava kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso. Kunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään”* (Kuntalaki 410/2015, 130 §)

EU:n artiklan 107 kohdan 1 mukaan: *”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”* (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimus artikla 107).

Hankintalain mukaan hankintasopimusta ei saa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa olennaisesti muuttaa sopimuskauden aikana ilman uutta hankintamenettelyä. Hankintalain mukaan olennaisina muutoksina voidaan pitää mm.

”1) muutoksella otetaan käyttöön ehtoja, jotka, jos ne olisivat alun perin kuuluneet hankintamenettelyyn, olisivat mahdollistaneet muiden kuin alun perin valittujen ehdokkaiden osallistumisen menettelyyn tai muun kuin alun perin hyväksytyyn tarjouksen hyväksymisen tai jotka olisivat tuoneet hankintamenettelyyn lisää osallistujia;

2) sopimuksesta tai puitejärjestelystä tulee muutoksen jälkeen taloudellisesti edullisempi sopimuskumppanille sellaisella tavalla, jota alkuperäisessä hankintasopimuksessa tai puitejärjestelyssä ei ollut määritetty;” (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 136 §)

Mikäli sopimukseen tulee sopimuksen aikana olennaisia muutoksia, joko sopimuksen arvo nousee tai sopimuksen arvo laskee, alkuperäisestä arvosta tai sopimuksen sisältöön tulee olennaisia muutoksia, tulisi hankintasopimus uudelleen kilpailuttaa. Mikäli sopimusmuutokset johtavat siihen että tilaaja joutuu epäedullisempaan asemaan, tulisi hankintasopimus myös siinä tapauksessa kilpailuttaa uudelleen. Vastikkeetta annettujen tilojen muuttaminen vuokraehtoiseksi ei olisi ollut varmaan olennainen sopimusmuutos ja markkinaehtoisien vuokran määrittely tiloille olisi pitänyt löytää tilaajan ja palveluntuottajan välisellä neuvottelulla erikseen.

Toisena epäkohtana sopimuksessa huomioitiin sopimusaika, joka oli sopimuksessa määritelty jatkuvan toistaiseksi. Hankintalaki ei estä toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen käyttöä mikäli sille on esitetty perustellut syyt. Oikeuskäytännössä toistaiseksi voimassa olevat sopimukset ovat olleet hyväksyttäviä mutta on todettu, että hankintayksikkö ei voi tehdä voimassaoloajaltaan rajoittamattoman pitkiä hankintasopimuksia rikkomatta hankintalaissa säädettyjä velvoitetta kilpailuttaa hankintansa (MAO:101/12).

Lautakunnan esittelijän teknisen johtajan esityksestä lautakunta on päättänyt irtisanoa voimassa olevan Kiinteistön- ja infrastruktuurin hoidon sekä kunnossapidon palvelusopimuksen niin että sopimus päättyy viimeistään kesäkuussa 2022. Tekninen lautakunta on antanut tekniselle johtajalle valtuudet valmistella sopimuksen irtisanomisilmoituksen ja esittävän sopimuksen irtisanomisilmoituksen palveluntuottajalle viimeistään 30.7.2021.

Irtisanomisilmoitus on toimitettu palveluntuottajalle ja vahvistettu tilaajan ja palveluntuottajan allekirjoituksella 10.6.2021. Palvelusopimus päättyy 30.6.2022.

3.6 Kiinteistöhuollon mitoitus

Vuoden 2021 aikana suoritettiin kiinteistöhuollon mitoitus. Mitoituksen tarkoituksena oli määrittellä kiinteistöhuollon työmäärät valituille kiinteistöille. Mitoituksen yhteydessä selvitettiin rakennusten tekniikka, laajuudet ja hoidettavien ulkoalueiden laajuus. Kiinteistöhuollon mitoitus tehtiin KIMI mitoituksen aikastandardien perusteella.

Kiinteistönhoidon mitoituksen lopputuloksena muodostettiin raportti Power BI raportti, jossa on kohdekohtaiset työajat ja työajat työlajeittain. Kiinteistönhoidon mitoitus tehtiin 25 kohteelle ja mukana oli myös urheilualueita ja maauimala. Kiinteistöhuollon mitoituksen perusteella on tarkasteltu teknisen toimen uutta organisaatiomallia ja laskettu eri vaihtoehtojen kustannukset.

3.7 Urheilukenttien hoidon mitoitus

Urheilukenttien hoidon mitoitus tehtiin vuoden 2021 kiinteistöhuollon mitoituksen yhteydessä. Urheilukenttien mitoitus suoritettiin kiinteistöhuollon mitoituksien periaatteella. Urheilukenttien kiinteistöhuollon työn osuus jakaantui ulkoalueiden hoitoon noin 95 % ja urheilualueiden rakennusten kiinteistöhoitoon noin 5 %. Urheilukenttien ulkoalueiden hoitoa kesällä ovat työmäärältään suurimpana urheilukenttien nurmien hoidot ja talvella suurimpana työmääränä ovat jääkiekkokenttien jäädytykset ja niiden hoito. Urheilukenttien pukusuoja- ja varastorakennukset ovat pieniä ja niissä ei ole teknisesti vaativaa tekniikkaa, niin kiinteistöhuollon työmäärää on niiden osalta hyvin pieni.

3.8 Liikenneväylät

Liikenneväylien määrien tarkastelu kohdistuu katujen ja teiden ylläpidon määrien mitoitukseen. Katujen ja teiden ylläpidon määrien tarkastelu suoritettiin nykyisen sopimuksen mukaisten kustannusten tarkasteluun ja sen mukaiseen kustannusmäärittelyyn. Katujen ja teiden kustannustarkastelussa tarkasteltiin ja verrattiin saatavissa olevien kuntien katujen ja teiden kunnossapidon kustannuksia. Lisäksi kustannuksia tarkasteltiin kuntaliiton julkaiseman kuntien kustannusrakenne vertailun pohjalta.

3.9 Yrityskysely

Askolan kunnan tekninen toimi tiedotti kunnan sivuilla kesäkuussa 2021 teknisen toimen toiminnan kehittämistä. Tiedotteessa kerrottiin että teknisen toimen palvelutuotantoa kehitetään ja on suunnitelmissa tehdä arviointia ja vertailua, miten teknisen toimen palvelutuotanto voidaan järjestää tulevaisuudessa. Arvioinnissa ja vertailussa huomioidaan taloudellisuus, laatu ja toiminnan johtamiseen liittyvät asiat.

Teknisen toimen kehittämisessä pyritään huomioimaan paikallinen eri teknisen palvelutuotannon osa-alueiden palvelujen saatavuus ja kehittyminen. Tutkimuskysely suunnataan Askolalaisille yrittäjille ja tutkimuskyselyyn voi myös vastata, jos on aikomusta perustaa yritys vuoden sisällä ja olisi halukas tarjoamaan palvelujaan tekniselle toimelle.

Paikallisten palvelujen saatavuuden kartoittamiseksi suoritettiin yrityksille ja yrittäjäksi aikoville Weppool kyselynä.

Tekninen toimi suunnitteli kyselylomakkeen ennen tiedottamisen julkaisua. Kyselylomakkeen alussa yleisessä osassa kerrottiin että yrityskyselylomakkeen tarkoituksena on kartoittaa mitä palveluja on Askolassa saatavilla tai voisi olla saatavilla tulevaisuudessa teknisen toimen palvelutuotanto-alueille. Toivomme yrityksiä tai yrittäjäksi aikovien vastaamaan niihin kysymyksiin mitä palveluja voisivat tarjota eri palvelutuotanto alueille.

Kiinteistöjen hoito

Kyselylomakkeen ensimmäinen osa käsitteli kiinteistöjen hoitoa ja osan aluksi kerrottiin yleisesti mitä ylläpidettäviä kiinteistöjä Askolan kunnalla on. Tässä osassa ei lueteltu Askolan kunnan omistaman asuntokiinteistöyhtiöiden kohteita.

Liikenneväylien hoito

Kyselylomakkeen toisessa osiossa kysymykset kohdistettiin liikenneväylien hoidon alueelle. Tämän osion alussa yleisessä osassa kerrottiin hoidettavien teiden ja kevyenliikenteen väylien kilometriperusteisesta määrästä.

Urheilukentät ja urheilualueet

Kyselylomakkeen kolmannessa osiossa kysymykset kohdistettiin urheilukenttien ja urheilualueiden hoitoon. Tämän osion alussa yleisessä osassa kerrottiin urheilukenttien ja jääkiekkokenttien sijainnit kunnassa. Tässä osiossa kysymyksiä kohdistettiin myös hiihtolatujen tekemiseen ja hoitoon talvella sekä kerrottiin hiihtolatujen arvioidusta määrästä.

Uimarannat

Kyselylomakkeen neljännessä osiossa kysymykset kohdistettiin uimarantojen hoitoon. Tämän osion alussa yleisessä osassa kerrottiin vain lyhyesti että kunnalla on yleisiä uimarantoja.

Maaumala

Kyselylomakkeen viidennessä osiossa kysymykset kohdistettiin maaumalan hoitoon. Tämän osion alussa yleisessä osassa kerrottiin maaumalan sijainti, kesäkauden aukioloaika ja kerrottiin yleisesti mitä tietoa maaumalan käyttö ja ylläpito vaatii.

Puistot ja muut yleiset alueet

Kyselylomakkeen kuudennessa osiossa kysymykset kohdistettiin puistojen ja muiden yleisten alueiden hoitoon. Tämän osion alussa yleisessä osassa kerrottiin vain lyhyesti että Askolan kunnalla on puistoja mm. leikkipuistoja ja muista yleisiä alueita mitkä on teknisen toimen hoidon ja kunnossapidon vastuulla.

Kyselylomakkeen seitsemännessä ja viimeisessä osiossa annettiin mahdollisuus esittää mitä mahdollisia muita palveluja teknisen toimen palvelualueelle yrityksellänne olisi tarjota ja vastaus voitiin antaa vapaamuotoisena vastauksena.

3.10 Markkinakartoitus

Askolan kunta julkaisi julkisen hankintailmoituksen markkinakartoituksesta 10.1.2022 nimellä ”Kiinteistöhuoltopalvelut Askolan kunta”. Hankintailmoituksessa kerrottiin että tämä ei ole hankintailmoitus eikä tarjouspyyntö, vaan tietopyyntö ja kutsu markkinavuoropuheluun, jolla Askolan kunta kartoittaa kiinteistönhoito ja -huolto sekä ulkoalueiden markkinoita ja markkinatoimijoita. Tällä markkinavuoropuhelulla ei pyydetä eikä anneta tarjouksia vaan pyydetään tietoa ja toimittajien kommentteja Askolan kunnan hallinnoimien kiinteistöjen kiinteistönhoitoa ja -huoltoa sekä ulkoalueiden hoitoa koskevien tehtävien toteutusmallista. Hankinta koskee Askolan kunnan hallinnoimien kiinteistöjen kiinteistönhoitoa ja -huoltoa sekä ulkoalueiden hoitoa.

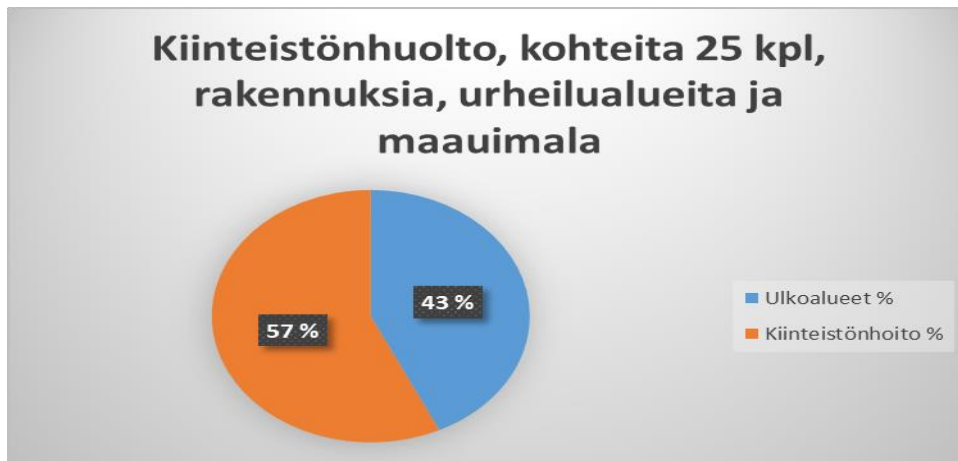
Markkinavuoropuhelulla haettiin lisätietoa ainakin seuraaviin asioihin:

- hankinnan tehtävä sisällön jakaminen osiin (kiinteistönhoitoa ja -huoltoa sekä ulkoalueiden hoitoa
- hankinnan kiinteistöjen jakaminen osiin kohteiden rajausta, maantieteellinen mielenkiinto, kaikki vaiko yksittäin

4 TUTKIMUSTULOKSET JA ANALYYSIT

4.1 Kiinteistöhuollon mitoitus

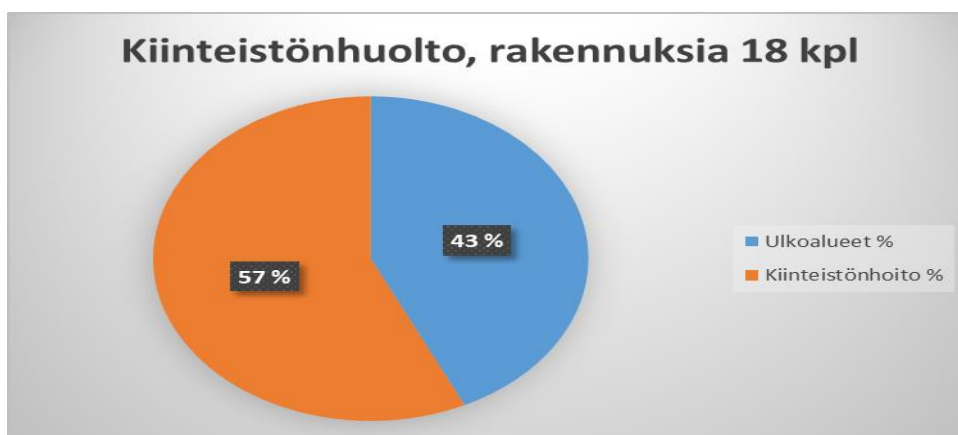
Kiinteistönhoidon mitoitus tehtiin 25 kohteelle ja mukana oli myös urheilualueita ja maaumala. Mitoituksen mukaisesta työmäärästä kiinteistönhoidon sisäpuoliset tehtävät olivat kokonaistyömäärästä 43 % ja ulkoalueiden hoito 57 %. Bruttoalatietojen tehdyn laskelman perusteella kokonaiskustannukseksi saatiin kaikille yhteensä 0.73 €/m² /kk.



Kuva 18. Kiinteistöhuollon mitoitus tuloksien esitys kaikki kohteet

Kuvassa 18 on kuvattuna kaikkien mitattujen kiinteistöjen kiinteistöhuollon työmäärien jakaantuminen kiinteistöjen ulkoalueiden ja rakennusten osalla.

Kiinteistönhoidon mitoituksessa tarkasteltiin niiden kiinteistöjen mitoitusta mitä arvioitiin kiinteistöhuollon osalta ulkoistavan ulkoisen palveluntuottajan tuotettavaksi.



Kuva 19. Kiinteistöhuollon mitoitus tuloksien esitys valitut rakennukset 18 kpl

Kuvassa 19 on kuvattuna 18 kpl kiinteistöjen kiinteistöhuollon työmäärien jakaantuminen kiinteistöjen ulkoalueiden ja rakennusten osalla.

Kiinteistöjä oli 18 kpl ja bruttoalatietojen tehdyn laskelman perusteella näiden kaikkien kiinteistöjen kiinteistöhuollon kokonaiskustannukseksi saatiin kaikille yhteensä 0,52 €/m² /kk.

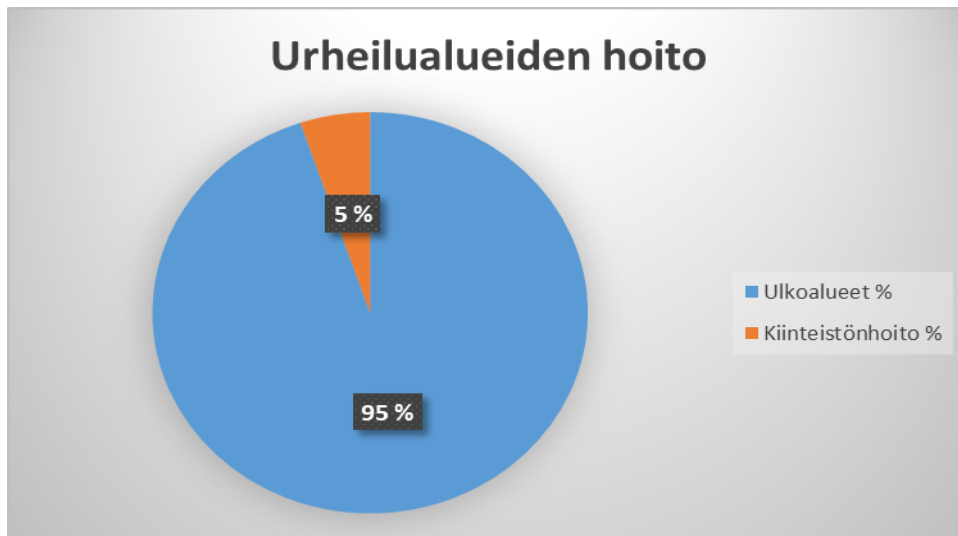
Kiinteistöt olivat koulurakennuksia, päiväkoteja, sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksia, pelastustoimen rakennuksia, hallinnon tiloja ja muita rakennuksia. Kiinteistöhoiton työn osuus jakaantuu samalla tavalla kuten ensimmäisessä kaikkien kohteiden laskelmassa eli ulkoalueiden työn osuus on 57 % ja kiinteistön hoidon osuus on 48 %.

Kiinteistöhuollon mitoitukseen ja tuloksiin vaikuttaa hyvin paljon lähtötietojen tarkkuus. Kiinteistöhuollon mitoitus perustuu kiinteistön bruttoalaan missä kiinteistön piha-alueet tulisi erottaa rakennusten bruttoalasta tarkasti. Rakennusten bruttoalan perusteella voidaan teoreettisesti laskea rakennusten kiinteistöhuollon osuus. Piha-alueiden kiinteistöhuollon kustannuksiin vaikuttaa hyvin paljon piha-alueiden eri rakenteet eli miten paljon piha-alueilla on hoidettavaa aluetta ja missä hoitomuodossa. Kiinteistöhuollon mitoitus perustuu nyt bruttoalan perusteella tehtyyn laskelmaan ja huoltokirja-aineiston perusteella tehtyyn kiinteistöhuollon tehtävien määrittelyyn. Suoritettu kiinteistöhuollon mitoitus erottaa kiinteistöhuollon sisä - ja ulkotöiden työmäärät, mutta mitoitusta voidaan vielä tarkentaa kiinteistökohtaisesti lähtötietojen tarkentamisella.

4.2 Urheilukenttien hoidon mitoitus

Urheilualueiden työmäärien mitoitus suoritettiin kiinteistöhuollon mitoituksen yhteydessä. Urheilukenttiä on kolme kappaletta, joista yksi on keskusurheilukenttä, kaksi on jalkapallokenttä missä on sivulla myös juoksurata. Keskusurheilukentällä ja yhdellä urheilukentällä on myös tenniskenttä ja yhdellä kentällä lisäksi pienempi ns. monitoimikenttä. Jääkiekkokenttiä on neljä kappaletta joista kahden kentän laidat kootaan syksyllä ja puretaan keväällä. Urheilukentillä kolmessa on ns. pukusuoja- ja huoltorakennus.

Urheilualueiden hoidon työ painottuu ulkoalueiden hoitoon, joita merkittävinä ovat pelikenttien nurmien hoito, pelimerkkien maalaukset kesä kautena ja talvikautena jääkiekkokenttien jäädytykset ja lumityöt. Urheilukentillä on kolme pukusuoja - ja huoltorakennusta ja niiden kiinteistöhoiton työn osuus on suhteellisen pieni koko urheilukenttien työstä. Urheilukenttien työtä lisää kahden jääkiekkokentän laitojen kasaus- ja purku vuosittain. Mitoituksessa urheilukenttien hoitokustannukseksi saatiin 22,6 € / m².



Kuva 20. Urheilualueiden töiden jako ulkoalueiden ja kiinteistöhoitoon osalla

Kuvassa 20 on kuvattuna urheilualueiden kiinteistöhuollon työmäärien jakaantuminen ulkoalueiden ja rakennusten osalla.

Urheilukenttien mitoitus on suoritettu kiinteistöhuollon mitoituksen perusteella, jonka perusteella voidaan saada työmäärämitoitukselle suuntaa antava tulos. Urheilukenttien työmäärä painottuu hyvin paljon kiinteistöhuollon mitoituksessa ulkoalueiden hoidon mitoitukseen. Urheilukenttien mitoituksessa saadut hoitokustannukset voivat olla ylimitoitettuja. Urheilukenttien työmäärien mitoitusta tulee tarkentaa tehtävien määrittelyllä ja hoitokustannuksia voidaan sen mukaan tarkentaa. Mitoituksessa on tehty mitoitus ainoastaan urheilukenttien osalta ja urheilualueisiin kuuluu lisäksi mm. hiihtolatujen hoito talvella. Urheilukenttien ja urheilualueiden hoitokustannuksissa on hyvin paljon epävarmuutta ja lopulliset kustannukset varmistuvat kun urheilualueiden palvelutuotanto on kilpailutettu. Urheilukenttien ja urheilualueiden kustannuksiin voidaan vaikuttaa kilpailutuksen suunnitteluvaiheessa tehtävien määrittelyllä ja vaadittavilla laatuluokituksilla.

4.3 Liikenneväylät

Hoidettavia katuja ja teitä on yhteensä noin 19,5 km ja nykyisellä kustannusjaolla palvelutuottajan ylläpidon kustannukset ovat noin 9 745 € / km.

Liikenneväylien ylläpitokustannuksia vertailtiin muiden kuntien saatavilla oleviin tietoihin. Saatavilla olevia tietoja oli saatavana kuudesta erikokoisesta kunnasta ja niissä liikenneväylien kunnossapitokustannukset vaihtelivat noin 1700 -8800 € /km. Liikenneväylien kustannuksien

vertailu ei ole näillä tiedoilla vielä luotettava koska kuntien liikenneväylissä on eroja ja talven rankkuus voi olla erilainen, joka voi vaikuttaa huomattavasti talvikunnossapidon kustannuksiin.

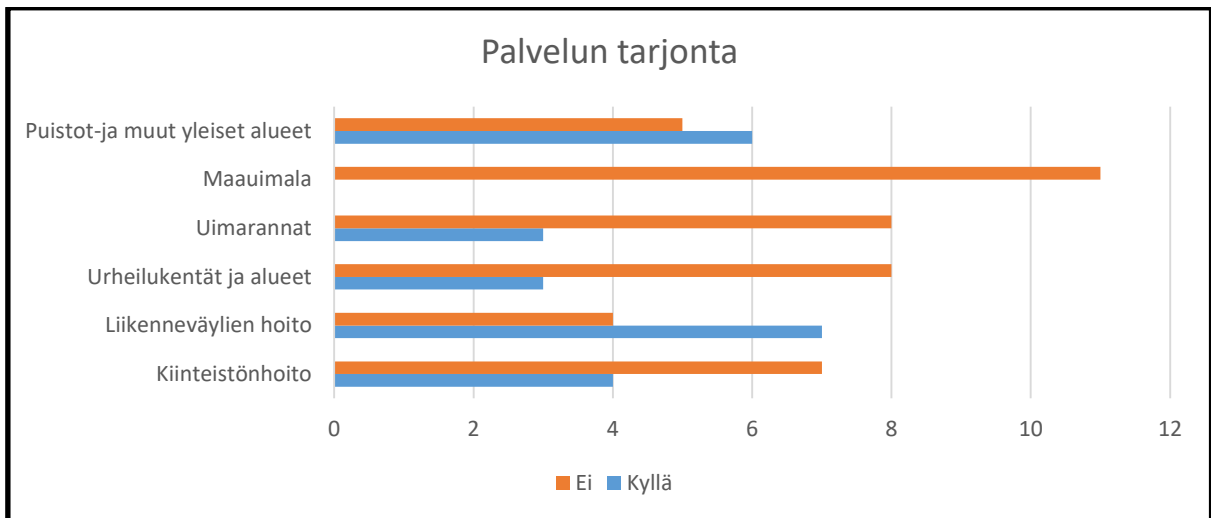
Kuntaliiton kustannusrakennevertailun perusteella Askolan kunnan liikenneväylien kustannukset ovat 72 € / asukas (www.kuntaliitto.fi/kustannusrakenne). Askolan asukasluku on noin 4 800 asukasta ja nykyiset liikenneväylien kustannukset ovat 9 745 € / km x 19,5 km on kokonaiskustannus 190 000 € ja näin ollen palveluntuottajan liikenneväylien ylläpidon kustannus on 39,6 € / asukas. Tähän laskelmaan lisätään muut kunnan vastuulla olevat kustannukset, niin saadaan kuntaliiton ilmoittamat kustannusrakennevertailun kustannukset.

Liikenneväylien hoidon kustannusten vertailukelpoista lähdettä tutkimukseen oli vaikea saada ja nykyisiä kustannuksia lähinnä verrattiin saatavilla oleviin tietoihin. Tutkimustulokset ovat lähinnä suuntaa antavia mutta ei voida pitää todellisena tietona. Liikenneväylien hoidon osalta ei voida vertailua myöskään varmasti tehdä koska liikenneväylät poikkeavat toisistaan eri alueille ja eri kuntien osalta. Liikenneväylien hoidon kustannuksiin vaikuttaa myös hyvin paljon hoidon tason luokitukset ja talviolosuhteet. Liikenneväylien hoidon kilpailutuksen suunnittelussa tulee huomioida tarkasti tehtävien sisältö ja laatuluokitukset, jotka vaikuttavat hoitokustannuksiin. Liikenneväylien hoidon kustannukset varmistuvat lopullisesti kun liikenneväylien hoidon palvelutuotanto on kilpailutettu.

4.4 Yrityskysely

Paikallisten palvelujen saatavuuden kartoittamiseksi suoritettiin yrityksille ja yrittäjäksi aikoville Webropol kysely. Kyselylomakkeella kohdistettiin kysymykset saatavilla olevaan palvelutarjontaan eri osa-alueille. Kysymykset kohdistettiin kiinteistönhoidon-, liikenneväylien hoidon-, urheilukentät ja urheilualueiden hoidon-, uimarantojen hoidon-, maauimalan hoidon- ja puistojen- ja muiden yleisten alueiden hoidon palveluntuottamisen tarjontaan.

Yrityskyselyssä saatiin vastuksia 11 kappaletta kaikille osa-alueille. Yrityskyselyssä esitettiin kysymys että onko yrityksellänne mahdollisuutta tarjota palveluja kyseessä olevalle palvelualueelle. Yrityskyselyssä palveluntarjoajat vastasivat kysymykseen vastaamalla kyllä tai ei. Kysymysten vastausten perusteella analysoitiin alla oleva taulukko eri osa-alueiden palvelutarjonnasta.



Kuva 21 Yrityskyselyn perusteella saatava palveluntarjonta eri osa-alueilla

Kuvassa 21 on kuvattuna yrityskyselyn tulokset sen perusteella onko kyseisille palvelualueille kyselyyn osallistuneilla yrityksillä palveluntarjontaa.

Yrityskyselyn tulosten perusteella voidaan havaita seuraavat tulokset:

1. Kiinteistönhoidon palveluntarjontaa on 4 kpl yrityksiä
2. Liikenneväylien hoitoon liittyvää palveluntarjontaa on 7 kpl yrityksiä
3. Urheilukenttien ja urheilualueiden hoitoon liittyvää palveluntarjontaa on 3 kpl yrityksiä
4. Uimarantojen hoitoon liittyvää palveluntarjontaa on 3 kpl yrityksiä
5. Maauimalan hoitoon liittyvää palveluntarjontaa ei ole yrityksillä tarjota
6. Puistot- ja muiden yleisten alueiden hoitoon liittyvää palveluntarjontaa on 6 kpl yrityksiä

Yrityskyselyn tutkimustulosten perusteella voidaan todeta että Askola on maaseutukunta missä esimerkiksi liikenneväylien hoitoon, puistojen ja muitten yleisten alueiden hoitoon on palveluntarjontaa koska palveluntuottaminen näillä osa-alueilla sopii hyvin myös maatalouselinkeinon rinnalla tuotettavaksi. Maatalouselinkeinon tuottajilla on tarvittavaa kone- ja kalustoa valmiina ja liikenneväylien hoitoon tarvittava erikoiskaluston hankinta ei sido pääomaa niin paljon kuin sellaiselta yritykseltä joka tuottaa vain palveluja suoraan tälle palvelualueelle. Tämän lisäksi Askolassa on maanrakennuspuolen yrityksiä millä on jo valmiina omaa konekalustoa mitä voidaan hyödyntää liikenneväylien hoidon palvelualueella.

Kiinteistönhoidon palvelualueen tarjontaa tarjosi 4 kpl yrityksiä ja kiinteistönhoitoon liittyvien vastausten perusteella voidaan todeta että vastauksia tuli paljon yrityksiltä, jotka ovat hoitaneet kiinteistönhoitoon liittyviä ulkoalueita. Vastuksissa tuli esiin mm. että haluttiin erottaa kiinteistönhoidossa rakennusten kiinteistönhoito ja ulkoalueiden hoito eri palveluntuotannoiksi. Kiinteistönhoitoon liittyvien vastausten perusteella voidaan tulkita että kiinteistönhoidon palveluntarjonta kokonaisuudessaan ei ole laajaa kunnassa.

Urheilukenttien, urheilualueiden ja uimarantojen hoitoon vastasi 3 kpl yrityksiä tarjoavansa palveluja. Kyselyn vastausten perusteella voidaan todeta että saadut vastukset on pääosaltaan saatu sellaisilta yrityksiltä, jotka ovat tuottaneet jollakin alueella alihankintana palveluja nykyisessä palvelutuotannossa esimerkiksi jääkiekkokenttien hoito tms.

Maauimalan hoitoon ei vastausten mukaan ole palveluntarjontaa. Maauimalan hoidosta esitettiin kyselyssä kysymys ”Onko yrityksellänne mahdollisuutta tarjota palveluja maauimalan toiminnan järjestämiseen kokonaispalveluna, mahdolliset tarvikkeet kunnan erillishankintana?” Kysymys voi johdattaa vastauksen antajan myös harhaan koska tarkoitus oli selvittää kysymyksellä Maauimalan kiinteistön ylläpitoon liittyvien tehtävien hoidon palveluntarjontaa ja ei ollut tarkoitus että palveluntuottaja järjestäisi myös uintikauden aikaisen uintivalvonnan kohteessa. Maauimalan ylläpidon hoitaminen vaatii erikoisosaamista ja kun myös normaaliin kiinteistöhoitoon liittyvissä vastauksista voitiin todeta kiinteistöhoitoon palveluntarjonnan määrä, niin sen perusteella maauimalan ylläpidon palvelutuotannon saatavuus voi olla haasteellista.

Puistot- ja muiden yleisten alueiden hoitoon liittyvää palveluntarjontaa vastasi 6 kpl yrityksiä tarjoavansa palveluja. Vastauksista tulee esille että on ymmärretty palvelualueen hoidon olevan hyvin lähellä liikenneväylien hoitoa, mikä voidaan hoitaa koneellisesti esimerkiksi puistojen niitot tai ruohon leikkuut jne. Puistojen hoitoon liittyy paljon muutakin esimerkiksi leikkipuistojen leikkivälineiden ja kalustojen kunnossapito sekä tarkastukset. Puistojen ja muiden yleisten alueiden hoidon palveluntuotantoa tulee jakaa niin, että osa niistä liitetään esimerkiksi liikenneväylien hoidon yhteyteen mitkä voidaan hoitaa koneellisesti.

4.5 Markkinakartoitus

Markkinakartoituksella haettiin tietoa alalla toimivilta palveluntuottajilta kiinteistöhuollon aluejaosta ja työjaosta esimerkiksi kiinteistöhuollon tekniseen kiinteistönhoitoon ja ulkoalueiden hoitoon.

Markkinakartoituksessa saatiin tietoa kahdelta alalla toimivalta palveluntuottajalta.

Markkinakartoituksessa palveluntuottajat toivat esille että kiinteistöhuolto tulisi kilpailuttaa laajalla kokonaisuudella ja kiinteistöhuoltoa ei tulisi jakaa osiin esimerkiksi tekninen kiinteistöhuolto ja ulkoalueet erikseen. Perusteluina palveluntuottajat esittivät mm. että isommalla kokonaisuudella saadaan kiinteistöhuollon ammattilaisia ja päivystysten järjestäminen on varmempaa isossa kokonaisuudessa. Palveluntarjoajat toivat myös toimintavarmuuteen ja laatuun vaikuttavan tekijän isommassa kokonaisuudessa koska isommassa kokonaisuudessa on kiinteistöjä hoitamassa isompi tiimi ja tiimin jäsenet voivat tarvittaessa olla toisen tiimin jäsenen varalla. Palveluntuottajat toivat esille myös tilaajan kannalta sopimuksen johtamisen yhden palveluntuottajan kanssa ja toiminnan kehittämisen sekä tehokkuuden. Palveluntuottajat toivat esille myös isompaan kokonaisuuteen liittyvän kustannustehokkuuden. Palveluntuottaja pitivät myös paikallistuntemusta tärkeänä osana palvelutuotannossa.

Markkinakartoitus on hyvä tapa tehdä tutkimusta miten palvelutuotantoa tulisi kilpailuttaa ja järjestää. Markkinakartoituksella saadut vastausten määrä on kuitenkin hyvin suppea koska markkinakartoitukseen saatiin vastauksia vain kahdelta isolta valtakunnallisesti toimivilta kiinteistöhuollon palveluntuottajalta. Markkinakartoitukseen saadut vastaukset myös osaltaan osoittavat paikkakunnalta puuttuvan kiinteistöhuoltoon erikoistuneita palveluntuottajia. Markkinakartoitusta aloittaessa tiedottamista tulee myös mahdollisesti lisätä, joka voisi myös sen kiinnostavuutta lisätä. Koska markkinakartoituksessa ei ole kysymys hankintakilpailusta, voivat monet palveluntuottajat kokea vastausten antamisen turhakasi ja aikaa vieväksi.

5 TEKNISEN TOIMEN UUDISTUS JA PALVELUHANKINNAT

5.1 Teknisen toimen organisaation uudistus

Teknisen toimen organisaatio uudistuksen suunnittelu aloitettiin vuoden 2021 aikana. Teknisen toimen organisaatio uudistuksen kustannuksien laskelmassa huomioitiin suoritettu kiinteistöhuollon mitoitus ja nykyisen palvelusopimuksen mukaiset kustannusjaot eri palvelutuotannon osa-alueilla. Teknisen toimen organisaatiouudistuksesta tehtiin kustannuslaskelmineen kolme organisaatiomallia. Organisaatiomalleja käsiteltiin Askolan kunnan teknisessä lautakunnassa 1.11.2021 ja 17.11.2021.

5.1.1 Palvelutuotantovaihtoehdot

Tutkimuksen alkuperäisenä tavoitteena oli tutkia teknisen toimen palvelutuotantomalleja seuraavasti: 1. Palvelutuotanto kilpailutetaan uudelleen samantyyppisellä kokonaisuudella kuten tämän hetkinen sopimus sisältää, 2. Palvelutuotanto jaetaan eri osa-alueisiin ja kilpailutetaan osa-alueet erikseen, 3. Palvelutuotantoa tarkastellaan suoritettavaksi osaksi omana tuotantona.

Tutkimustyön aikana todettiin että Vesihuoltolaitoksen toiminta tullaan siirtämään kunnan omaksi tuotannoksi ja toimintaa tullaan tarkastelemaan myöhemmin mm. yhtiöittämisen kannalta. Alkuperäisestä kokonaisulkoistuksesta luovuttiin ja päätettiin jakaa palvelutuotannot osa-alueisiin Kiinteistöhuollon palvelualue, teiden ja katujen hoidon palvelualue ja urheilu-alueiden hoidon palvelualue. Palvelutuotannon organisoinnista tehtiin kolme eri esitystä ja jokaiselle laskettiin kustannuslaskelmat joita verrattiin nykyisen sopimuksen kustannuksiin.

Palvelutuotantomalli 1

Tässä palvelutuotantomallissa suunnitelma oli että kiinteistöhuolto suoritetaan omana tuotantona, kiinteistöjen ulkotyöt ostetaan palveluntuottajilta, katujen ja teiden sekä urheilualueiden hoito ostetaan palveluntuottajilta. Vesihuoltolaitoksen palvelutuotanto hoidetaan oman tuotantona. Teknisen toimen uutta henkilöstöä tässä mallissa suunniteltiin olevan 8 henkilöä eli Aluemestari 1, Kiinteistönhoitaja 4, Vesilaitoksen hoitajia 2 ja Urheilu- ja puistoalueiden hoitaja 1.

Tämän palvelutuotantomallin kustannusero arvioitiin olevan noin 1 % kalliimpi nykyisen sopimuksen kustannuksiin verrattuna.

Palvelutuotantomalli 2

Tässä palvelutuotantomallissa suunnitelma oli että kiinteistöhuolto ostetaan kokonaisuudessa palveluntuottajilta, katujen ja teiden sekä urheilualueiden hoito ostetaan palveluntuottajilta. Vesihuoltolaitoksen palvelutuotanto hoidetaan oman tuotantona. Teknisen toimen uutta henkilöstöä tässä mallissa suunniteltiin olevan 4 henkilöä eli Aluemestari 1, Vesilaitoksen hoitajia 2 ja Urheilu- ja puistoalueiden hoitaja 1.

Tämän palvelutuotantomallin kustannusero arvioitiin olevan noin 2 % edullisempi nykyisen sopimuksen kustannuksiin verrattuna.

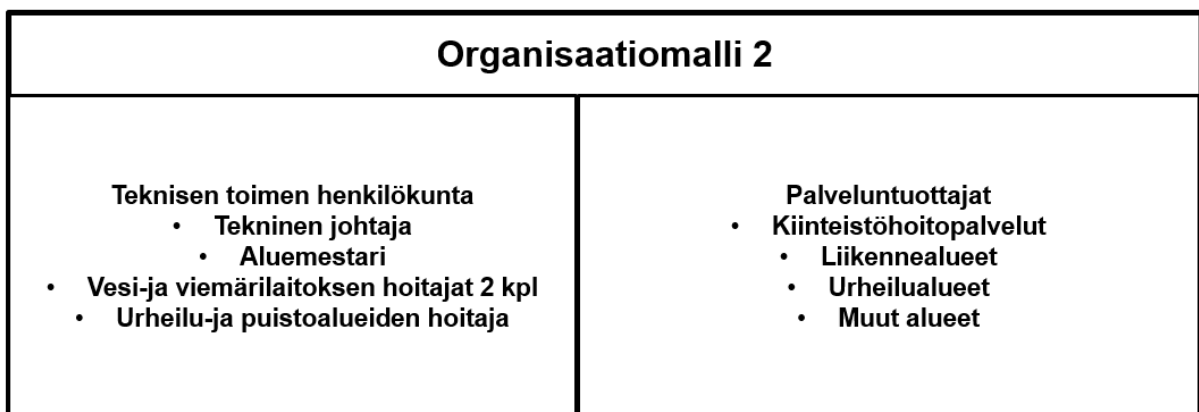
Palvelutuotantomalli 3

Tässä palvelutuotantomallissa suunnitelma oli että kiinteistöhuolto ostetaan kokonaisuudessa palveluntuottajilta, katujen ja teiden sekä urheilualueiden hoito ostetaan palveluntuottajilta. Vesihuoltolaitoksen palvelutuotanto hoidetaan oman tuotantona. Teknisen toimen uutta henkilöstöä tässä mallissa suunniteltiin olevan 3 henkilöä eli Aluemestari 1, Vesilaitoksen hoitajia 2.

Tämän palvelutuotantomallin kustannusero arvioitiin olevan noin 3 % edullisempi nykyisen sopimuksen kustannuksiin verrattuna.

Palvelutuotantomallin valinta

Palvelutuotantomalleista valittiin Palvelutuotantomalli 2, missä teknisen toimen henkilökuntaa lisätään 4 henkilöä eli Aluemestari 1, Vesilaitoksen hoitajia 2 ja Urheilu- ja puistoalueiden hoitaja 1. Kiinteistöhuolto ostetaan kokonaisuudessaan palveluntuottajalta, katujen ja teiden sekä urheilualueiden hoito ostetaan palveluntuottajilta.



Kuva 22 Askolan kunnan teknisen toimen organisaatiomalli

Organisaatiomalli kuvaa pääosaltaan teknisen toimen tehtävien jakoa uudessa palvelutuotantomallissa. Kiinteistöjen hoito, liikenneväylien hoito ja urheilu- ja muiden alueiden hoito tullaan järjestämään palveluntuottajien tuottamana palveluna.

Askolan kunnan vesi- ja viemärlaitoksen hoitaminen on ollut suunnitelmissa alusta lähtien muuttaa kunnan omaksi palvelutuotannoksi ja henkilökuntaan lisätään kaksi vesi- ja viemärlaitoksen hoitajaa.

Urheilu- ja puistoalueiden hoitajan tehtäviin kuuluu alueella toimivien palveluntuottajien valvonta ja alueen kunnossapito mitä ei ole palveluntuottajille määritelty. Urheilu- ja puistoalueidenhoitajan tehtävän nimike on muutettu vuonna 2022 aluehoitajan nimikkeeksi. Tehtävän sisältöä ja tarvetta on tarkasteltu ja nähtiin tarpeelliseksi henkilö, jolla on kykyä tehdä kaikilla osa-alueilla pieniä korjauksia ja käyttäjien tarpeellisia pieniä muutostöitä.

Aluemestarin tehtäviin kuuluu eri palvelutuotantoalueiden operatiivinen valvonta, osaksi investointihankkeiden valvontaa ja kiinteistönhoidon alueella sellaisten vuositarkastusten hankinta mitä ei ole sopimuksessa kiinteistöhuollon palveluntuottajalle määritelty.

5.1.2 Henkilökunnan rekrytointi

Teknisen toimen uudistuksessa teknisen toimen henkilökuntaa lisätään neljällä henkilöllä, joita ovat Aluemestari, Vesilaitoksen hoitajat kaksi henkilöä ja Urheilu- ja puistoalueiden hoitaja.

Ensimmäisen teknisen toimen palvelukseen rekrytoitiin Aluemestari vuoden 2022 alkupuolella. Aluemestariksi valitulla henkilöllä on kokemusta kunnallisen teknisen toimen työalueesta ja kiinteistöhuollosta. Aluemestarin tehtäviin kuuluu operatiivinen töiden valvonta ja kehittäminen. Aluemestarin rekrytointi ensimmäisenä oli hyvin tärkeää teknisen toimen uudistuksen palveluhankintojen suunnittelussa ja kehittämisessä.

Teknisen toimen uudistuksessa vesihuoltolaitoksen palveluntuotanto päätettiin hoitaa kunnan oman palveluntuotantona ja vesihuoltolaitoksen palvelukseen päätettiin rekrytoida kaksi vesilaitoksen hoitajaa. Vesihuoltolaitoksen työtehtävät työturvallisuuden osalta vaativat joskus työtehtävissä kahta henkilöä ja lisäksi vesilaitoksen hoitajat osallistuvat vuorotellen vesihuoltolaitoksen päivystykseen. Näiden perusteella oli perusteltua rekrytoida kaksi henkilöä vesilaitoksen hoitajan nimikkeellä kunnan palvelukseen. Vesilaitoksen hoitajan paikat laitettiin julkiseen hakuun ja vesilaitoksen hoitajan paikkaa haki seitsemän henkilöä. Vesilaitoksen hoitajaksi valittiin hakemusten ja haastattelujen perusteella kaksi henkilöä. Valittavien

henkilöiden valinnassa kiinnitettiin huomiota kokemukseen vesilaitoksen tehtävien hoidosta ja kiinteistöhuollon tehtävistä. Vesilaitoksen hoitajat aloittavat tehtävässään heinäkuun alussa 2022.

Palvelutuotantomallissa on päätetty rekrytoida urheilu- ja puistoalueiden hoitaja. Urheilu- ja puistoalueiden hoitajan tehtäväksi alkuperäisesti oli suunniteltu pienten korjausten suorittaminen urheilualueilla ja leikkipuistoissa sekä urheilu- ja puistoalueiden hoidon yleisvalvonta. Koska teknisen toimen kaikilla osa-alueilla tarvitaan pienten huoltokorjausten suorittajaksi henkilöä ja lisäksi kiinteistön käyttäjät myös esittävät mahdollisia palvelupyyntöjä eri tehtäviin, katsottiin tarpeelliseksi muuttaa henkilön työnimikettä, joka vastaa paremmin työtehtävää ja nimikkeeksi muutettiin Aluehoitaja. Aluehoitajan tehtäviin kuuluu pääasiassa pienten huoltokorjausten suorittamien kaikilla teknisen toimen osa-alueilla, mitä ei ole määritelty kiinteistöhuollon tehtäväksi tai töitä ei tilata eri palveluntuottajien suoritettavana. Aluehoitajan tehtävät sisältävät ns. kirvesmiehen ja rakennusmiehen tehtäviä mutta myös mm. tarvittaessa kalusteiden siirtoa kiinteistöissä. Aluehoitajan paikka laitettiin julkiseen hakuun ja tehtävää haki viisi henkilöä. Hakemusten ja haastattelujen perusteella tehtävään valittiin henkilö jolla on rakennusalan koulutus ja kokemusta tehtäväalueelta. Henkilö aloittaa tehtävässä heinäkuussa 2022.

Vesilaitoksen hoitajien ja aluehoitajan haastattelun yhteydessä painotettiin että tehtävänimikkeet eivät rajoita työnantajan oikeutta osoittaa tarvittaessa myös muita tehtäviä teknisen toimen palvelualueelta. Koska teknisen toimen organisaatio on pieni, niin henkilökunnalta vaaditaan myös joustavuutta siirtyä suorittamaan muita tehtäviä tarvittaessa. Vesihuoltolaitoksella hoidettavat työt eivät aina vaadi kahden henkilön työpanosta, niin silloin toisella vesilaitoksen hoitajalla tulee olla valmius siirtyä aluehoitajan työpariksi joissakin työtehtävissä ja aluehoitajalla tulee olla valmius tarvittaessa siirtyä auttamaan vesihuoltolaitokselle esimerkiksi yllättävän putkirikon ajaksi.

Pienessä kunnassa kuten Askola tekniseen toimeen tarvittavan henkilökunnan rekrytointi ei ole välttämättä helppoa. Henkilökunnan rekrytoinnissa auttoi nykyisen kokonaisulkoistuksessa olevan palvelusopimuksen päättymisen ja kolme rekrytoitavista henkilöistä siirtyvät nykyisen palveluntuottajan palveluksesta kunnan palvelukseen. Henkilöiden rekrytointi kunnan palvelukseen auttoi myös se että henkilöillä on kokemusta toimia teknisen toimen palvelualueella.

5.2 Palvelutuotannon hankinnat

5.2.1 Kiinteistöhuoltopalveluiden hankinta

Kiinteistöhuoltopalveluiden hankinta aloitettiin helmikuussa 2022 julkaisemalla EU-hankintailmoituksen kiinteistöhuoltopalveluiden hankinnasta. Sopimuskaudeksi on ilmoitettu neljä vuotta ja kahden vuoden optiomahdollisuudella. Tarjoukset hankintaa tuli jättää 31.3.2022. Kiinteistöhuoltopalveluiden hankintaan saatiin kolme tarjousta. Tarjouksen antoivat yksi valtakunnallinen iso palveluntuottaja, keskisuuri paikallinen palveluntuottaja ja lähiseudulta pienempi palveluntuottaja. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen antoi lähiseudulta oleva palveluntuottaja.

Kiinteistönhoidon kilpailutuksella saatiin huomattava kustannussäästö kiinteistönhoidon palveluntuotantoon nykyiseen sopimukseen verrattuna, mutta uusi sopimuskausi on vasta alkamassa, niin laadullista tarkastelua ei voi vielä analysoida.

5.2.2 Urheilualueiden ja uimarantojen alue- ja kiinteistöhuoltopalvelut

Urheilualueiden ja uimarantojen alue- ja kiinteistöhuoltopalvelujen hankinta aloitettiin toukokuun alussa 2022 julkaisemalla EU-hankintailmoituksen palveluiden hankinnasta. Palvelutuotannon kokonaisuus sisältää kaikkien urheilukenttien ja urheilualueiden kesä- että talvikauden hoidon sekä uimarantojen kesäkauden hoidon. Sopimuskausi on neljä vuotta ja kahden vuoden optiomahdollisuudella.

Urheilualueiden hoidon kilpailutuksessa saatiin yksi tarjous paikalliselta palveluntuottajalta. Tarjouksen jättänyt palveluntuottaja oli hoitanut osan urheilualueista alihankintana nykyisellä palveluntuottajalla. Urheilualueiden hoitamien kokonaisuudessaan on laajempi ja vaatii myös palveluntuottajalta konekaluston hankintaa. Sopimuskauden pituus ja mahdollinen kahden vuoden optio sopimuskauteen luo myös varmuutta palveluntuottajalle tarvittavaan kalustohankintaan.

5.2.3 Liikenneväylien hoitojen hankinta

Liikenneväylien hoitojen hankinta tullaan suunnittelemaan ja hankinta tullaan suorittamaan elokuussa 2022. Hankinta jaetaan osa-alueisiin, mutta hankinnassa annetaan mahdollisuus myös tarjota kaikkia osa-alueita. Hankinta tullaan kilpailuttamaan EU-hankintarajat ylittävänä

hankintana. Hankinnassa tullaan määrittelemään katujen ja teiden hoitoluokat sekä tehtävien sisältö kesä- ja talvikaudella.

5.2.4 Muut hankinnat

Teknisen toimen uudistusta ei voida suorittaa pelkästään rekrytoimalla uutta henkilökuntaa ja tekemällä osa-alueille palveluntuotannon hankinnat. Koska tekniseen toimeen on rekrytoitu henkilökuntaa, tarvitaan henkilökunnalle omat puhelimet ja osalle myös tietokoneet.

Kun vesihuoltolaitoksen palvelutuotanto siirtyy kokonaisuudessaan kunnan tuottamaksi omaksi toiminnaksi, tulee vesihuoltolaitokselle hankkia huolto-auto, joko investoimalla tai leasingsopimuksella.

Kiinteistöjen ylläpitoon hankittiin kunnalle oma kiinteistöhuoltojärjestelmä ja järjestelmään voidaan liittää sekä vesihuoltolaitoksen alueet ja kaikki infran alueet. Kiinteistöhuoltojärjestelmän hankinta kunnan omaksi järjestelmäksi oli myös osa teknisen toimen kehittämistä. Kiinteistöhuoltojärjestelmässä on kaikkien kiinteistöjen, urheilualueiden, tie- ja katualueiden ja vesihuoltolaitoksen huoltokirjat. Kiinteistöhuoltojärjestelmän kautta myös kiinteistön käyttäjät tulevat esittämään ns. palvelupyynnöitä kiinteistöissä tarvittavista pienistä muutoksista tai korjauksista. Kiinteistöhuoltojärjestelmää tullaan käyttämään kiinteistöjen korjausten ohjelmoinnissa ja raportoinneissa.

Koska vesihuoltolaitos siirtyy kunnan omaksi palveluntuotannoksi ja vesilaitoksen hoitajia on rekrytoitu kaksi henkilöä, niin vesihuoltolaitoksen päivystysten hoitamiseen tarvittiin lisäresursseja ja vesihuoltolaitoksen päivystykset osittain hankittiin paikallisilta palveluntuottajilta.

Maauimalan kiinteistöhuolto ei ollut kiinteistöhuollon ja urheilualueiden huollon kilpailutuksessa mukana. Maauimalan kiinteistöhuolto ja päivystys kesäksi 2022 hankitaan kiinteistöhuollon palveluntuottajalta. Maauimalan kiinteistöhuollon ja päivystyksen järjestäminen tulevaisuudessa suunnitellaan ja tarkastellaan vielä erikseen viimeistään keväällä 2023.

5.3 Uudistuksen kustannukset

Lähtökohtana ja tavoitteena teknisen toimen uudistukselle on ollut että kokonaiskustannukset saadaan pysymään nykyisellä tasolla. Teknisen toimen uudistuksen laskennalliset henkilöstökustannukset, kiinteistöhuoltopalveluiden hankinnat, urheilualueiden palvelutuotantohankinnat, maauimalan kiinteistönhuolto, lisäpäivystykset ja muut tämän hetkiset hankinnat ovat kustannuksiltaan yhteensä noin 59 % kokonaisulkoistuksen palvelutuotannon hinnasta. Kun katujen ja teiden palvelutuotanto vielä kilpailutetaan, arvioidaan lopullisten kustannusten olevan noin 75 % kokonaisulkoistuksen palvelutuotannon hinnasta. Lopulliset kustannukset kuitenkin varmentuu vasta lopullisesti kun kaikki toiminta saadaan aloitettua ja myös kaikki muut pienemmät kustannustekijät on saatu tarkastettua. Kustannuksiltaan voidaan kuitenkin tässä vaiheessa todeta että tavoite tullaan saavuttamaan ja kustannukset tulisivat pysymään vähintään samalla tasolla.

5.4 Uudistuksen laatu ja muut tekijät

Uudistuksessa ei ole tavoiteltu ainoastaan kustannusten säästöjä vaan tavoitteena on ollut myös uudistaa ja kehittää teknisen toimen palvelutuotannon laatua eri osa-alueilla. Palvelutuotantojen hankinnoilla on sopimusasiakirjoja päivitetty ja laadun tavoitteita on määritelty sopimusasiakirjoissa. Palvelutuotannon laatua voidaan myös valvoa kun tekniseen toimeen on rekrytoitu henkilökuntaa, joka tulee myös laatua valvomaan. Laatua ei valvota pelkästään tilaajan valvonnalla vaan tilaajan ja palvelutuottajien yhteistyötä tullaan tiivistämään.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Askolan kunnan teknisen toimen palvelualueiden palveluntuotanto on ollut järjestettynä kokonaisulkoistuksena yli 15 vuoden ajan. Lähtökohtana kokonaisulkoistukseen on ollut varmaan kustannustehokkuuden hakeminen toimintaan, joka on voinut myös toimia sopimuksen alkuvuosina. Toiminnan laatuvaatimukset määritellään sopimuksessa ja laatuvaatimukset määrittelevät sopimuksen hintaa. Teknisen toimen palvelutuotanto-alue on laaja ja kun koko palvelutuotanto-alue ulkoistetaan yhdelle toimijalle, niin palveluntuottajalla tulee olla laaja ammatillinen osaaminen eri palvelutuotantoalueilta.

Tutkimustulosten perusteella mm. yrityskyselyn vastaukset ja kiinteistöhuollon hankintakilpailutus osoittavat, että paikkakunnalle ei ole kehittynyt kiinteistöhuollon palvelutuotantoon palvelevia yrityksiä. Paikkakunnalla on pienempiä kiinteistöhuollon yrityksiä mutta niiden toiminta on vielä niin pientä, että niillä ei ole toiminnallisia resursseja tarjota esimerkiksi Askolan kunnan kiinteistöjen kiinteistöhuoltoon palveluja.

Kuntien palvelujen ulkoistaminen alkoi voimakkaasti 90 luvulla ja useimmiten kuntien ns. tukipalvelut, joihin mm. teknisen toimen palvelut luetaan, ulkoistettiin palveluntuottajan tuottamaksi palvelukseksi. Palvelujen ulkoistamiset tulee tehdä suunnitelmallisesti huomioiden paikallinen palveluntarjonta tai saada luotua palveluntarjonnalle markkinat. Kunnan yhtenä tehtävänä on kunnan ja kuntalaisten elinvoiman kehittäminen. Kunnan hankintojen kehittäminen on yksi avaintekijä, miten kunta voi auttaa kunnassa olevien palvelujen kehittymistä. Tämän tutkimuksen yrityskyselyn perusteella voidaan tulkita, että teknisen toimen koko palvelutuotannon kokonaisulkoistus yhdelle isolle toimijalle on voinut olla merkittävässä roolissa siinä, että esimerkiksi kiinteistöhuoltopalveluun erikoistuneita palveluntuottajia ei ole paikkakunnalle enempää syntynyt.

Ari-Veikko Anttiroiko on esittänyt kunnallisten organisaatiomalleihin ja palvelutuotantoon mm. markkinoihin hallinnan muotoa joka perustuu yritysmäiseen ja markkinoita hyödyntävään hallintaan (Anttiroiko 2009, 16). Kunnan elinvoiman kannalta kunta on myös ratkaisevassa asemassa siinä miten kunnan alueella palveluja voidaan kehittää ja ei ole yhdentekevää miten kunnan tarjoamia palveluja hankitaan. Kunnan tärkeänä tehtävänä on kunnan elinvoiman kehittäminen ja alueellisen yritystoiminnan palvelujen saatavuuden kehittäminen. Mikäli kunta ulkoistaa palveluja tulisi tietää ja tuntea alueellinen palvelutarjonta ja luoda hankinnoilla myös palveluntuottajille edellytykset ja mahdollisuudet hankintoihin osallistumiseen. Kuten Mikko Komulainen on väitöskirjassaan tuonut esille että kunnan ulkoistaessa palveluja suurella

volyymilla, voi yksityiselle palveluntuottajalle syntyä alueella määräävä asema (Komulainen 2010, 375).

Teknisen toimen toiminnan kehittäminen ei ole pelkästään organisaation tai palvelutuotantomallin muuttamista ja uudelleen järjestelyä, vaan se on kokonaisvaltaista jatkuvaa uusien asioiden tutkimista ja omaksumista. Teknisen toimen palvelutuotanto-alueiden laatu määritellään pääosiltaan hankintojen yhteydessä tarjouspyyntöasiakirjoissa, mutta hyvän laadun lopputulos saadaan toimintaa kehittämällä yhteistyössä sekä henkilökunnan että palveluntuottajien kanssa.

Päätetyssä palvelutuotantomallissa vesi- ja viemärlaitoksen toiminta siirretään kunnan omaksi palvelutuotannoksi. Vesi- ja viemärlaitoksen palvelutuotanto on kunnassa hyvin ammatillista osaamista vaativaa toimintaa ja toimintaan liittyvät lailliset vaatimukset ovat lisääntyneet vuosien saatossa. Vesi- ja viemärlaitoksen toiminnasta säädellään vesihuoltolaissa ja sen kirjanpito tulee eriyttää muusta toiminnasta. Vesi- ja viemärlaitoksen toiminnan yhtiöittämistä on myös poliittisten päättäjien taholta esitetty. Vesi- ja viemärlaitoksen toiminta voidaan yhtiöittää tulevaisuudessa.

Kunnan yksittäisen toimialan kehittämistä tulee tarkastella myös koko kunnan elinvoiman ja työllisyyden kannalta. Toimialan kehittämisessä tulee tarkastella mitä paikallisia palveluja on tarjolla ja voidaanko niitä myös hyödyntää toimialan kehittämisessä. Voimassa olevan hankintalain peruseriaatteisiin kuuluu että julkisissa hankinnoissa tulee huomioida paikallisuus ja hankinnoilla annetaan mahdollisuus pienten- ja keskisuurten yritysten tarjota julkisia hankintoja. Hankintojen suunnittelussa tulee huomioida että mahdolliset hankintojen koko hankintaan liittyvät vaatimukset eivät pois sulje paikallisten yritysten mahdollisuutta tarjota hankintoja.

Teknisen toimeen tehdyt muutokset ovat isoja missä eri palvelutuotannot jaetaan pienemmille osa-alueille ja osa alueista otetaan uudelleen kunnan omaksi palvelutuotannoksi. Muutokset vaativat vielä kehittämistä niin laadunhallinnan kuin myös kustannustehokkuuden kannalta. Koska teknisen toimen palvelutuotanto on ollut hyvin pitkään kokonaisulkoistuksen varassa niin toiminnan muutokset vaativat edelleen kehittämistä myös johtamisen osalta.

7 YHTEENVETO

Tässä tutkimustyössä tutkittiin Askolan kunnan teknisen toimen kehittämistä ja uutta palvelutuotantomallia tekniseen toimeen. Tutkimustyötä tehtiin kiinteistöhuollon työmäärien mitoituksella, yrityksille suunnatulla kyselyllä ja markkinakartoituksella.

Kiinteistöhuollon mitoitus suoritettiin Askolan kunnan kaikkien kiinteistöjen osalta ja urheilukenttien osalta kiinteistöhuollon työmääriin perustuvalla mitoituksella. Kiinteistöhuollon mitoituksen lähtötiedot mm. kiinteistöjen bruttoalojen ja ulkoalueiden tehtävien määrittelyn osalta eivät olleet tarpeellisen selkeät vielä mitoitusvaiheessa. Kiinteistöhuollon työmäärien mitoitus perustui yleisesti huoltokirjan määrittelemiін tehtäviin suhteutettuna kiinteistön bruttoalaan. Koska teknisen toimen uudessa palvelutuotantomallissa tekniseen toimeen lisätään henkilökuntaa ja aluemestarin tehtäviin sisältyy myös kiinteistöhuollon palvelualueelta laitteiden vuositarkastuksia, mitkä tilaaja tilaa erikseen kolmannelta osapuolelta. Nämä laitteiden vuositarkastukset on huoltokirjassa määritelty kiinteistöhuollon tehtäväksi, niin todellinen kiinteistöhuollon työmäärä poikkeaa Askolan kunnan kiinteistöissä siitä miten tutkimuksen työmäärät osoittavat. Kiinteistöhuollon kilpailutuksen asiakirjoissa on kiinteistöhuollon tehtävät määritelty sen mukaan että tilaaja on jättänyt määrättyjä tehtäviä tilaajan hoidettavaksi mm. laitteiden vuositarkastuksia.

Yrityskysely suoritettiin kesällä 2021 ja yrityskyselyyn saatiin vain 11 yrityksen antamat vastukset. Yrityskyselyn luotettavuutta ei voida pitää hyvin varmana johtuen vastausten lukumäärän perusteella. Yrityskyselyn luotettavuutta ja varmuutta olisi voinut parantaa asettamalla sen ajankohdan myöhäisemmäksi vaiheeksi ja tiedotusta lisäämällä.

Markkinakartoituksesta saadut tulokset olivat asialtaan selkeät ja ohjaavat mutta vastausten suppea määrä ei anna luotettavaa tulosta markkinoiden tavoitteista. Markkinakartoituksen luotettavuutta ja tulosten varmuutta olisi voinut parantaa markkinakartoituksen ajoituksella, kohdentamisella, tiedotusta lisäämällä ja vastausten antaminen helpommalla tavalla.

Tämä tutkimustyö suoritettiin todellisen teknisen toiminnan muutoksen aikaan ja tutkimus painottui paljon kiinteistöhuollon osa-alueelle. Tutkimuksen aikaan suoritettiin kiinteistöhuollon kilpailutus ja urheilualueiden palvelutuotannon kilpailutus oli hankinnassa. Teiden ja katujen ylläpidon hankintaa ei tutkimuksen aikana vielä suoritettu. Koska tutkimuksen osa-alueiden osalta kaikkia hankintoja ei tutkimuksen aikana vielä ole suoritettu niin tutkimustulokset lopputuloksen osalta jäävät vajavaiseksi. Tutkimustulosten tarkkuutta olisi lisännyt, mikäli kaikki osa-alueiden hankinnat olisi tehty jo ennen tätä loppuraporttia.

Tässä tutkimuksessa tutkijan vahva rooli itse toiminnan kehittämisessä ohjasi myös tutkimusta ja tutkimuksen tarkastelua ns. ulkoapäin olisi myös hyvä tehdä.

Tutkimustyö onnistui kiinteistöhuollon osalta hyvin mihin suoritettiin kiinteistöhuollon työmäärien mitoitus ja suoritettiin kiinteistöhuollon hankinta. Kiinteistöhuollon osalta oli myös tarpeellinen määrä tutkittavaa teoriakirjallisuutta. Tutkimustyö muiden teknisen toimen osalueiden osalta mm. teiden ja katujen ylläpidon palvelut jäi suppeaksi. Teoreettiset lähteet sekä vertailutiedot näiden osalta olivat suppeampia ja lopullista hankintaa niiden osalta ei ole vielä suoritettu.

Tutkimustyöllä oli kuitenkin hyötyä koska tutkimustyötä tehtiin todelliseen teknisen toimen organisaatiomallin muuttamiseen ja tutkimustyön lähteitä tutkija voi vielä hyödyntää teknisen toimen jatkokehittämisessä. Tutkimuksen aikana esille tulleita jatkokehittämiä on mm. kiinteistöstrategian kehittäminen varsinkin hyvinvointialueiden kiinteistöjen osalta ja vesi- ja viemärlaitoksen yhtiöittämisen tutkiminen tulevaisuudessa.

LÄHDELUETTELO

- Arto Haveri & Ari-Veikko Anttiroiko. 2013. Kuntajohtaminen paikallisten kilpailuja yhteistyösuhteiden hallintana
- Askolan kunta. 2010. Tarjouspyyntö Kiinteistön- ja infrastruktuurihoidon sekä kunnossapidon palveluhankinta
- Elise Pekkala, Mika Pohjonen. 2014. Hankintojen Kilpailuttaminen. ISBN 978-951-885-378-0. Tietosanoma Oy.
- Elise Pekkala, Mika Pohjonen, Katariina Huikko, Markus Ukkola. 2017. Hankintojen Kilpailuttaminen. ISBN 978-951-885-400-8. Tietosanoma Oy
- Esko Korhonen & Jussi Niemi. 2016. Harkittua omistajuutta toimitiloihin, Ohjeita kuntakonsernien tilaomaisuuden hallintaan. ISBN 978-952-293-378-2. Kuntaliitto
- Esko Korhonen, Jussi Niemi, Riitta Ekuri, Raila Oksanen, Heikki Miettinen, Jarno Parviainen, Anne Haapanen, Tommi Patanen. 2018. Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2018.
- Hannu Rantanen. 2005. Tuottavuus suorituskyvyn analysoinnin kentässä
- Jorma Saariketo. 2016. Hankinnan jakaminen osiin
- Kiinteistö Media. 2021. Kiinteistöhoito käsikirja ISBN: 9789516854970
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. 2017. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän eriytetyn liiketoiminnan kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä
- Leväinen, Kari I. 2004. Kuntien palvelukonsepti – tee itse, yhdessä tai ulkoista
- Markus Laine, Jarkko Bamberg, Pekka Jokinen; Tapaustutkimuksen Taito 2015
- Mikko Komulainen 2010, Ulkoistaminen kunnissa
- Mikko Lehtonen & Sanuel Ranta-aho, 2017, Kuntaliitto Tekninen toimi info julkaisuja
- Päivi Erikson, Katri Koistinen; Monenlainen Tapaustutkimus 2005
- Teknillinen korkeakoulu, Maanmittausosasto, Kiinteistöopin laboratorio, 2004, Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja ISBN 0783-9537, ISBN 951-22-6921-X
- Tilastokeskus 2020 Rakennuskanta 2020 Suomen virallinen tilasto (SVT) ISSN=1798-677X.

Toni Hyytinen & Jouni Kivistö-Rahnasto 2015, Liikuntapalveluiden ulkoistaminen ja palveluiden turvallisuus Nykytilanne ja kuntien kokemukset – Loppuraportti Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja ISBN 978-952-263-342-2

Kuntalaki 410/2015 / 2 Luku 8 §

Kuntalaki 410/2015 / 2 Luku 9 §

Kuntalaki 410/2015 / 7 Luku 37 §

Kiinteistönmuodostamislaki 12.4.1995/554 2 §

Kuluttajaturvallisuuslaki 22.7.2011/920 7 §

Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta 1978/669

Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamisesta (547/2005)

Tieliikennelaki 729/2018, 360/2020, 1040/2020, 95/2021, 300/2021

Valtioneuvoston asetus eräitä kuluttajapalveluja koskevasta turvallisuusasiakirjasta 1110/2011

Vesihuoltolaki 681/2014 20 §

Yksityistielaki 560/2018

SÄHKÖISET LÄHTEET

<http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/notice/view/2010-025953/>

<https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/kynnysarvot/ennakoidun-arvon-laskeminen>

<https://www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/analyysit-ja-tietoaineistot/kustannusrakenne>

<https://www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/analyysit-ja-tietoaineistot/tuottavuusvertailu>

<https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/tekniikka/toimitilat>

<https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/tekniikka/kadut-ja-yleiset-alueet/kunnat-ja-valtion-liikennevaylat>

<http://www.infrakuntoon.fi/index.php?id=14>

<https://www.kela.fi/yhteistyokumppanit-kunnat-tyomarkkinatuen-laskutus>

<https://www.rakennusteollisuus.fi/INFRA/tietoa-alasta/Kuntatekniikka/>

https://www.stat.fi/til/rakke/2020/rakke_2020_2021-05-27_kat_002_fi.html

<https://tem.fi/lainsaadanto>

<https://tukes.fi/tuotteet-ja-palvelut/kuluttajille-tarjottavat-palvelut/palveluntarjoajan-velvollisuudet/turvallisuusasiakirja#0b0d89a2>