

Kuntatekniikan ulkoistaminen

Kysely kunnanjohtajille ja teknisille johtajille

KTK Tekniikan Asiantuntijat ry

Keijo Houhala, Sampo Kilpeläinen, Kari Tirronen

Helsinki 2012



Esipuhe

Kuntatekniikan tehtävät ja rooli ovat olleet voimakkaasti esillä aina kuntasektorin käynnistymisestä saakka. Ensimmäinen kuntatekniikkaan kohdistunut toimenpiteiden vyöry osui 1990-luvun lamaan, jolloin kunnista saneerattiin joka viides kuntatekninen.

Kuntatekniikka on ollut keskustelujen kohteena myös Paras – hankkeen alusta saakka, jolloin on mietitty, mitkä kuntatekniikan palvelut kuuluvat kuntien itse hoidettaviksi. Paras – hankkeessa teknisiä palveluja ei ulkoistettu tai siirretty valtion hoidettaviksi vuonna 2005.

Nyt, kun kuntauudistusta jälleen herätellään henkiin tänä vuonna, kuntatekniikan tulevaisuuskeskustelu on jälleen velloneut kunnissa.

Julkisen infrastruktuurin merkitys on koko suomalaiselle yhteiskunnalle noin 15 prosenttia koko kansallisvarallisuudesta. Tämä tarkoittaa noin 116 000 miljoo-
nan euron omaisuusmassaa.

Tämä kysely toteutettiin tammi-helmikuussa 2012 tavoitteena tuottaa päätök-
sentekijöille ja operatiivisille toimijoille ajankohtaista tietoa.

Kyselyn tuloksista voi vetää selviä johtopäätöksiä, miten kunnanjohtajat eriko-
koisissa kunnissa ajattelevat kuntatekniikasta ja sen tulevaisuudesta. Kysely
tehtiin samanaikaisesti myös operatiivisessa vastuussa oleville kuntien teknisille
johtajille toimialansa kehittämistä ja eri palveluiden tuottamisesta ja järjestä-
misestä.

KTK Tekniikan Asiantuntijoiden mielestä toiminnan muutoksia pitää ajatella ko-
konaisvaltaisesti ja pitemmällä aikavälillä, ei hetkellisesti ja ideologisesti.

Kyselyn toteutuksesta ja taustaselvityksestä vastasivat KTK Tekniikan Asian-
tuntijat ry:n alueasiamies Sampo Kilpeläinen (ins. YAMK), viestintäpäällikkö Kari
Tirronen (YTM) ja puheenjohtaja Keijo Houhala (ins. AMK).
Taustaselvityksessä auttoivat kunnissa työskentelevät tekniikan asiantuntijat.

Toivomme, että kyselyn tuloksia hyödynnetään kuntatekniikan muutoksia arvioi-
taessa!

Helsingissä helmikuussa 2012

KTK Tekniikan Asiantuntijat ry

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	4
1.1	Kuntien nykytila.....	4
1.2	Kuntatekniikan rooli yhteiskunnassa.....	4
1.3	Kuntatekniikan muutokset viime vuosina (tehtävät, rooli, rahoitus)...	5
2	KUNTIEN VERTAILUA.....	6
2.1	Miten erilaiset järjestämistavat poikkeavat toisistaan?.....	6
3	KUNTIEN HENKILÖSTÖN NÄKEMYKSIÄ MUUTOKSIIN	7
4	KYSELY KUNNANJOHTAJILLE JA TEKNISILLE JOHTAJILLE INFRASTRUKTUURIN NYKYTILASTA JA TULEVAISUUDESTA	8
4.1	Selvityksen perusta ja tausta	8
4.2	Selvityksen toteutus.....	8
4.3	Selvityksen vastaajien määrä ja edustavuus	8
4.4	Selvityksen tulokset	8
4.5	Johtopäätökset	11
5	YHTEENVETO.....	12
	LÄHTEET	12

1 JOHDANTO

Kuntalain 2 pykälä määrittelee kunnan tehtävät. Sen mukaan ”kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta”.

Kunnan lakisääteiset tehtävät liittyvät terveydenhuoltoon, perusopetukseen, päivähoitoon sekä sosiaalihoitoon. Tämän ohella kuntien toimintaan kuuluvat muun muassa lastensuojelu, vanhusten, vammaisten sekä päihdehuolto ja toimeentulotuki.

Teknisellä sektorilla kunnilla on monopoli kaavoituksessa, ja ne valvovat muun muassa rakentamista ja ympäristöoloja. Kuntien vastuulla on teiden ja katujen ylläpito sekä pelastustoimi. Viime vuosina vesi-, jäte- ja energiahuollot ovat siirtyneet liikelaitoksille tai omiksi yhtiöikseen. Osa näistä toiminnoista kilpailutetaan ja ostetaan myös yksityisiltä markkinoilta, joiden toimintaa kunnat valvovat.

Kuntien ja kuntayhtymien talous perustuu verovaroihin, joista karkeasti puolet muodostuu veroista, neljännes erilaisista maksuista ja myyntituloista sekä neljännes valtionosuuksista.

1.1 Kuntien nykytila

Kuntaliiton julkaisemien tietojen mukaan vuonna 2012 verotus kiristyy 91 kunnassa. Kolme kuntaa vastaavasti laskee tuloveroprosenttiaan. Vuonna 2012 keskimääräinen tuloveroprosentti on 19,25. Edelliseen vuoteen verrattuna siinä on nousua 0,09 prosenttiyksikköä.

Vuonna 2011 verotusta kiristi 49 kuntaa, joiden keskimääräinen vaikutus verotuksen kiristymiseen oli 0,19 prosenttiyksikköä.

Maamme korkein verotus on vuonna 2012 Kiteellä ja Siikalatvassa (21,75 %). Vastaavasti kevyin verotus on Lemlandissa ja Saltvikissä (16,25 %). Isoista kaupungeista veroja nostavat Jyväskylä, Pori ja Hämeenlinna. Veroja laskevat Pelkosenniemi, Geta ja Lemland.

Verojen korotukset lisäävät kuntien tuloja yhteensä noin 80 miljoonaa euroa. Valtion raamisopimuksen mukaisten toimenpiteiden takia palkansaajien kunnallisverotus kevenee. Valtio korvaa kunnille veronkevennykset ylimääräisillä, mutta määräaikaisilla valtionosuuksilla.

Huolestuttavaa kuitenkin on, että kunnat velkaantuvat lisää kuluvana vuonna. Velkaantumista edesauttaa myös yleinen koko maailman taloutta koskeva talous- taantuma.

Kuntien epätasainen taloudellinen tilanne lisää kuntalaisten eriarvoisuutta maamme eri osissa sekä palveluissa että verorasituksessa.

1.2 Kuntatekniikan rooli yhteiskunnassa

Kunnissa tekninen toimi vastaa siitä, että kunta on kuntalaisille viihtyisä, terveellinen ja turvallinen elinympäristö. Samalla se turvaa elinkeinoelämälle toimivan inf-

rastruktuurin, jonka palveluiden ja rakenteiden ympärille yritystoiminta voidaan rakentaa.

Teknisen toimen palveluja ovat muun muassa:

- toimitilapalvelut ja niiden kehittäminen sekä kiinteistönpito
- julkisten rakennusten ja infrastruktuurin rakennuttaminen
- hinnoittelu ja kustannuslaskenta
- sähkö- ja lämpöenergian tuotanto ja jakelu
- vesi- ja viemäritoimi, muut lvi-työt
- jätehuolto
- tietohallinto ja -liikenne
- maanhankinta, kaavoitus, kiinteistönmuodostus, mittaus ja kartoitus, paikatiedot
- asuntotuotanto, talonrakennus, kiinteistöhallinto ja -huolto, isännöinti
- katujen, siltojen ym. infrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito, maanrakennus
- kunnossa- ja puhtaanapito
- viheralueiden ja muun ympäristön rakentaminen ja ylläpito
- rakennusvalvonta ja -tarkastus
- konehuolto ja korjaamopalvelut
- varasto- ja materiaalitekniikka, logistiikka, hankinnat
- ympäristöolojen valvonta, ympäristönsuojelu ja -hoito sekä terveystarkastus
- elintarvikevalvonta
- kunnallinen liikenne
- ravitsemusala
- siivous ja puhtaanapito
- palo- ja pelastustoimi
- satamatoimi
- metsätalous ja -hoito
- vapaa-ajan toimi, kuten ulkoilualueet ja liikuntapaikat
- sosiaali-, terveys- ja sivistystoimen tekniset toiminnot, kuten koneiden ja laitteiden ylläpito ja huolto
- alaan liittyvä viestintä, neuvonta, tutkimus ja talous

Kunnat ovat joutuneet tarkastelemaan asemaansa ja toimintaansa muuttuneessa ympäristössä. Kunnat ovat luopuneet osasta omaa palvelutuotantoaan ja siirtyneet käyttämään entistä enemmän ostopalveluita. Niiden hankinnat ovat vuodesta 1997 kasvaneet vuosittain lähes kymmenen prosenttia. Ostopalveluiden myötä kunnille on tullut uusina haasteina kilpailutus, palveluiden laadullinen arviointi sekä kustannustehokkuuden seuranta ja arvioiminen.

Ulkoistetuilla palveluilla yritetään myös synnyttää ja ylläpitää alueellisia palvelumarkkinoita. Kunnilla on kuitenkin edelleen vastuu kunnallisten palveluiden järjestämisestä, saatavuudesta, tehokkuudesta ja laadusta.

Kuntien päätöksenteon takana ovat merkittävät taloudelliset hankinnat, sillä kunnat kilpailuttavat vuosittain noin 11 000 miljoonan euron edestä hankintoja.

1.3 Kuntatekniikan muutokset viime vuosina (tehtävät, rooli, rahoitus)

Kunnat ovat viime vuosina kehittäneet omistajapolitiikkaansa. Omistajapolitiikan tehtävänä on varmistaa, että voimavarat suunnataan kuntalaisten palvelujen kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Valittujen toimintatapojen tulee olla kustannustehokkaita ja laadullisesti hyviä.

Kuntien omistaman julkisen omaisuuden arvo on noin 15 prosenttia koko maamme kansallisvarallisuudesta, joka on noin 775 000 miljoonaa euroa. Kuntien tulee huolehtia, että omaisuus on tehokkaassa käytössä ja hyvässä hoidossa. Omaisuutta pitää myös käyttää, hoitaa ja realisoida siten, ettei se menetä arvoaan.

Omistajapolitiikan toteutumisen seuranta on poliittisesti valittujen luottamushenkilöiden vastuulla. Heidän pitää ohjeistaa, ohjata ja seurata asioita kunnan ylimmän johdon kanssa.

Kuntien omistamat infrastruktuuri ja tekniset järjestelmät (kadut, vesijohdot, viemärit, puistot, energianjakelu, ulkoilualueet jne.) ovat jatkossa entistä suurempien haasteiden edessä, koska niiden rakentamiseen, saneeraamiseen ja huoltoon ei ole ollut helppoa saada määrärahoja. Tämän takia infraan on muodostunut investointivajetta, joka tulisi kirjata kuntien tilinpäätöstiетoihin.

Omista teknisistä palveluista on siirrytty palveluiden ostamiseen, vaikka oma tuotanto voisi monessa tapauksessa olla kokonaistaloudellisesti ja toiminnallisesti järkevämpää. Kunnat ovat ajaneet alas omia rakentamis- ja kunnossapitopalvelujaan säästöjen nimissä.

2 KUNTIEN VERTAILUA

Kuntien vastuulla on 2/3 osaa julkisista palveluista, valtio vastaa lopusta. Yli puolet kunnista on alle 6 000 asukkaan kuntia. Tämäkin osoittaa, että maamme kunnat ovat hyvin erilaisia muun muassa laajuuden, elinkeino- ja ikärakenteen takia. Tästä syystä kunnilla on myös erilainen tulevaisuus edessään.

Tilastolukuja julkisesta hallinnosta

- Kuntia 336
- Suuralueita (NUTS2) 5
- Maakuntia 18
- Seutukuntia 67
- Aluehallintovirastoja 6
- Elinkeinokeskuksia 15

Kunnat voidaan jakaa ryhmiin myös seuraavasti:

- Kaupunkimaisia kuntia 61
- Taajamakuntia 67
- Maaseutumaisia kuntia 208

2.1 Miten erilaiset järjestämistavat poikkeavat toisistaan?

Seutukuntamallilla tarkoitetaan sitä, että kunnat tuottavat palvelut yhdessä muodostamansa toimintayksikön kautta. Malli voi toimia isäntäkuntapohjaisesti, seudullisena liikelaitoksena tai seudullisena osakeyhtiönä.

Ulkoistamisella tarkoitetaan kunnan teknisen toimen palvelukokonaisuuksien siirtämistä pitkäaikaisella palvelusopimuksella yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi. Siirron yhteydessä tapahtuu myös liikkeenluovutus, jolla julkisen toimijan omia tuotantovoimavaroja, kuten henkilöstöä, kalustoa tai materiaalivarastoja siirretään palveluntuottajalle.

Ostopalvelua käytetään vaihtelevassa määrin lähes kaikissa kunnissa. Joissakin tapauksissa ostopalvelu tarkoittaa jonkin toiminnon (esim. lumen auraus) hankkimista paikallisilta koneyrityksiltä, jossakin toisessa tapauksessa koko kunnan tekni-

nen palvelutuotanto ostetaan yhdellä tai useammalla sopimuksella palveluyrityksiltä.

Kuntien oman palvelutuotannon kehittäminen on jäänyt tekemättä. Ainoana vaihtoehtona on nähty vain ostopalvelut tai ulkoistaminen. Muutamat kunnat ovat siirtäneet tilaaja-tuottaja -malleihin, mutta osa on luopunut näistä sekavista kaksoisjärjestelmää vaativista toimintamalleista.

Teknisen toimen palveluita on myös myyty kokonaisuudessaan yksityisille yrityksille. Usein tällainen ”puhdas” yksityistäminen on tapahtunut vertailematta työn tekemistä kunnan omana työnä vs. yksityisenä toimintana. Palveluja haluavat ovat joutuneet ostamaan palvelut suoraan yksityisiltä yrityksiltä, aikaa myöten kalliimmalla hinnalla.

Osana yksityistämisiä on käyttöön otettu myös palvelusetelijärjestelmiä.

3 KUNTIEN HENKILÖSTÖN NÄKEMYKSIÄ MUUTOKSIIN

KTK Tekniikan Asiantuntijat ry kartoitti vuonna 2010 henkilöstön kokemuksia organisaatiomuutoksista. KTK:n selvityksen mukaan henkilöstön osallistumismahdollisuus valmistelutyöryhmiin olisi pitänyt olla paljon laajempaa. Selvityksessä ilmeni, että ne, jotka olivat osallistuneet työryhmiin ja muutoksen valmisteluun, olivat myös hieman tyytyväisempiä lopputulokseen. Osallistamalla saadaan myös henkilöstö sitoutettua muutoksen taakse todennäköisemmin. Sitouttamisessa olisi tärkeää, että kaikille löydettäisiin muutosprosessiin liittyvää hyödyllistä tekemistä. Valitettavan moni koki jääneensä ulkopuoliseksi.

Johtamisen ja viestinnän ongelmat heijastuvat selvityksen mukaan kaikista vastauksista. Muutoksessa tarvitaan osaavia johtajia, jotka kantavat vastuun koko muutoksen ajan. Tämän vuoksi olisi hyvä, jos johtajat pystyittäisiin valitsemaan jo prosessin alkumetreillä. Johtamiseen ja viestintään olisi jatkossa panostettava paljon enemmän.

Henkilöstön mukaan yhteistoimintaneuvottelut (yt) oli käyty näennäisesti läpi ja pääosin virallisen muodollisesti. Oli myös löydetty hyviä malleja yhteisistä työryhmistä ja erilaisista suunnittelupalavereista. Yt-lain yksi peruslähdekohta on, että esimerkiksi henkilöstöä koskevista ratkaisuista tulisi tiedottaa hyvissä ajoin ennen päätösten tekemistä. Henkilöstö haluaa, että asiat puhutaan suoraan ja kiertelemättä. Henkilöstön keskuudessa koetaan tapahtuneen tietojen panttaamista. Tähän on osasyynä se, että useasti kysymyksessä on ollut sanelupolitiikka eikä henkilöstöllä ole ollut todellisia vaikutusmahdollisuuksia.

Myös muut henkilöstöetuisuudet tulee ottaa muutoksissa huomioon, koska ne olivat tuoneet henkilöstölle selvää rahallista hyötyä. Etuisuuksissa oli koettu tapahtuneen paljon huononnuksia.

Henkilöstö kokee työajan muuttumisen vaikeaksi. Se tuleekin ottaa huomioon vakavasti. Myös toimipaikan muuttumisen johdosta työmatkojen pidentyminen koetaan monesti työajan pidennyksenä.

Organisaation muutoksen takana olevat tunnusluvut tulee esittää ennen muutosta. Mitkä ovat tavoitellut hyödyt ja säästöt? Ilman näitä on henkilöstölle turha edes perustella muutosta.

Henkilöstö on myös pettynyt siihen, että vaikka asioista on puhumalla sovittu, ne eivät ole sitten pitäneetkään jatkossa. Tämä takia on erittäin tärkeää, että asiat so-

vitaan kirjallisesti, eivätkä ne jää pelkästään heitoiksi. Tämä koskee myös palkkausta.

Henkilöstöä on myös kohdeltava tasa-arvoisesti muutostilanteessa. Joidenkin suosiminen tässä vaiheessa tekee muutoksen onnistumismahdollisuuden melko alhaiseksi.

4 KYSELY KUNNANJOHTAJILLE JA TEKNISILLE JOHTAJILLE INFRASTRUKTUURIN NYKYTILASTA JA TULEVAISUUDESTA

4.1 Selvityksen perusta ja tausta

Selvityksen perustan on luonut tiedon tarve siitä, miten kunnissa käynnissä olevat teknisen toimen muutokset ovat onnistuneet, onko toimintojen ulkoistaminen kannattavaa ja mikä olisi paras toimintamalli teknisessä toimessa. Kyselystä saamamme tiedon avulla voimme jatkossa ottaa osaa kuntakentän keskusteluihin ja tuoda esiin järkeviä tapoja lähteä kehittämään kuntien teknistä toimea ja sen henkilöstöä.

4.2 Selvityksen toteutus

KTK Tekniikan Asiantuntijat ry teki webropol -kyselyn kunnanjohtajille ja teknisille johtajille infrastruktuurin nykytilasta ja tulevaisuudesta. Kyselylomakkeet ovat liitteenä. Liitto tutustui myös aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen ja hyödynsi omassa työssään saatuja käytännön kokemuksia. Linkki kyselyn verkkolomakkeeseen lähetettiin sähköpostilla noin 700:lle kuntateknisten luottamusmiehelle, joita pyydettiin jakamaan kysely kunnanjohtajille ja kuntien teknisille johtajille.

Kyselylomake on tavallisin määrällisen tutkimuksen teossa käytetty tapa (Viikka 2005,73). Määrällisen tutkimuksen lisäksi kysely sisälsi paljon avoimia kommentointimahdollisuuksia, jotta vastaajien kokemukset saataisiin parhaalla mahdollisella tavalla esiin. Tutkimuksessa on käytetty verkkokyselyä, koska se on nopea lähettää ja palauttaa. Joidenkin kysymysten kohtuullisen suuri vaihtoehtojen määrä teki kyselyn purkamisesta haasteellisen.

4.3 Selvityksen vastaajien määrä ja edustavuus

Kunnanjohtajille suunnattuun kyselyyn vastasi 24 kunnanjohtajaa. Vastaajien edustamissa kunnissa asuu noin 300 000 asukasta, mikä tarkoittaa noin kuutta prosenttia koko väestöstä.

Vastauksia teknisille johtajille suunnattuun kyselyyn saatiin 40 kunnasta. Kyseisten kuntien asukasluku on runsas miljoona, joten kyselyn kattavuus on noin viidesosa Suomen asukasluvusta.

4.4 Selvityksen tulokset

Kyselyistä saatujen tulosten perusteella voidaan todeta, ettei kunnilla ole niin paljon teknisen toimen yksityistämishaluja kuin yleisessä keskustelussa on annettu ymmärtää. Kunnat haluavat pitää teknisen toimen tehtävät pääsääntöisesti itsellään, eikä mitään runsasta ulkoistamispainetta tunnu olevan. Ulkoistamishaluja ilmenee lähinnä alle 10 000 asukkaan kunnilla. Kyselyjen tulokset osoittavat, että kuntatekniikan toimintojen ulkoistamisen kasvaessa ei säästöjä kuitenkaan saada. Samalla kun pienet kunnat haluavat ulkoistaa, niillä ei näytä olevan haluja pitää kiinni mistään laadullisista mittareista.

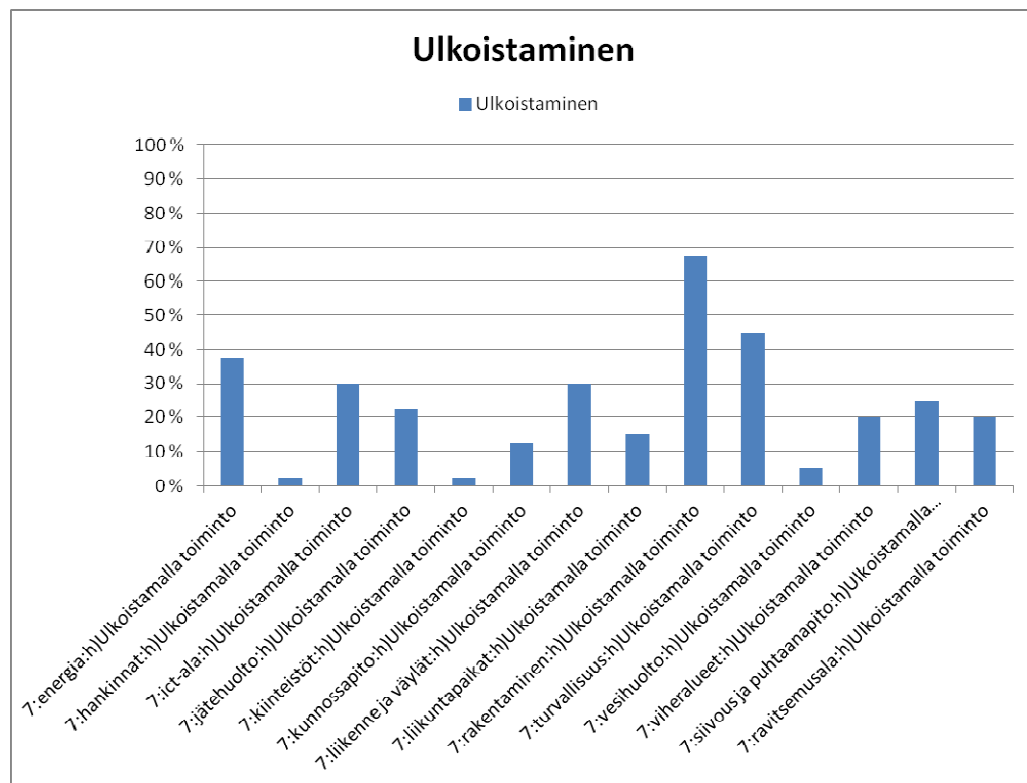
Poikkeuksia kuitenkin löytyy molemmista ääripäistä. On yksittäisiä kuntia, joissa on ulkoistettu paljon, ja kustannukset ovat keskiarvoisia tai niiden alapuolella. Vastavasti on kuntia, joissa ei ole ulkoistettu juuri ollenkaan, ja kustannukset ovat minimaaliset. Pienten kuntien on haastavaa myös seurata ulkoistettujen palvelujen tai ostopalveluiden laadullisia seikkoja.

Ulkoistamisen "hinta" näyttää kyselystä johdettavien tulosten mukaan vaihtelevan eri puolella Suomea. Esimerkiksi Itä-Suomessa, jossa ei ole todellista kilpailua, tulee myös ulkoistaminen kalliimmaksi.

Kalliita investointeja vaativat toimet, kuten rakentaminen, halutaan kuitenkin pääasiassa ulkoistaa. Vaikeissa, erityisosaamista vaativissa kohteissa, kuten energiahuollossa, ict -alalla ja jätehuollossa, halu ulkoistaa toiminnot on vähän suurempi kuin muissa toiminnoissa. Erikoisosaamisen ostaminen on myös kallista. Kyselyjen mukaan vaikuttaa siltä, että kunnat haluavat pitää selkeät ja helposti hallittavat kokonaisuudet itsellään.

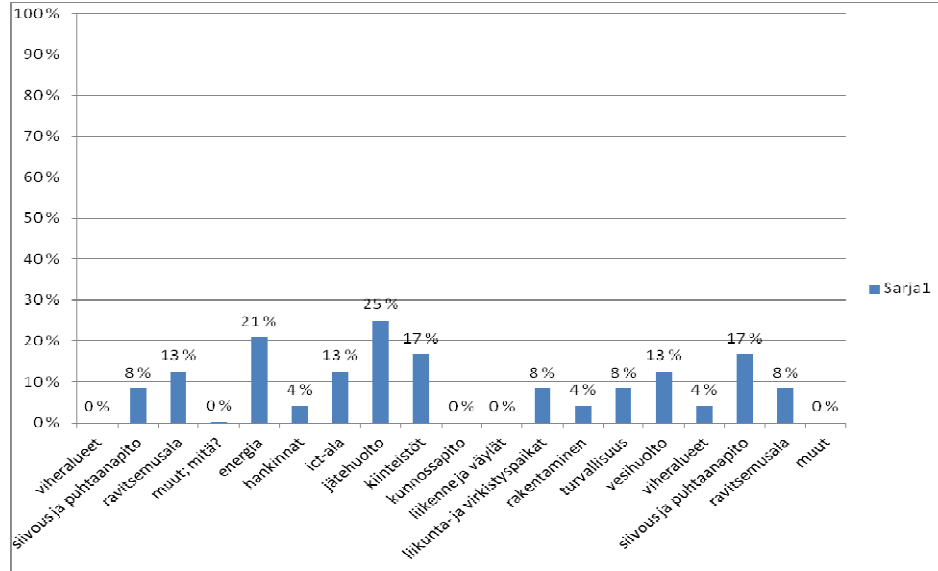
Taulukossa 1 on teknisten johtajien mielipiteitä siitä, millä kuntien teknisen sektorin osa-alueilla olisi tarkoituksenmukaista käyttää ulkoistamista.

TAULUKKO 1. Teknisten johtajien mielipiteet eri toimintojen ulkoistamisen tarkoituksenmukaisuudesta



Taulukossa 2 on esitetty kunnanjohtajien näkemyksiä ulkoistamisesta tällä hetkellä. Taulukko kertoo, kuinka monta prosenttia kustakin kuntien teknisen toimialan toiminnosta on tällä hetkellä ulkoistettu. Nykytilanteeseen ei kunnanjohtajien mielestä enää kohdistu suuria ulkoistamisaineita.

TAULUKKO 2. Kunnanjohtajien näkemys nykyisestä ulkoistamisasteesta teknisessä toimessa



Seutukunnallinen toiminta saa kyselyjen mukaan kannatusta. Esimerkiksi hankintojen seutukunnallistamista kannattaa suurin osa kyselyyn vastanneista. Kyselyistä jää mielikuva, että kunnat eivät tarvitse konsultteja selvittämään ulkoistamisen "autuaaksi" tekemiä vaikutuksia. Sen sijaan kunnat tarvitsevat apua tehostakseen ja kehittääkseen omia toimintojaan, prosessejaan sekä tuotantotapojaan, liittyvätpä ne sitten kunnan omaan tai seutukunnalliseen järjestämismalliin.

Selvityksen mukaan kuntatekniikan ulkoistamiseen liittyvät ostopalveluiden suuremmat osuudet ja henkilöstövähennykset eivät tuottaisi oletettuja säästöjä kunnille, vaan tilanne voikin olla päinvastainen. Toisaalta kyselyn perusteella on myös todettava, että ostopalvelujen ollessa nolla, ei tämäkään olisi halvin vaihtoehto.

Alla olevassa taulukossa on vertailtu teknisen toimen tunnuslukuja erikokoisissa kunnissa. Tiedot perustuvat teknisten johtajien vastauksiin.

TAULUKKO 3. Teknisen toimen tunnuslukuja erikokoisissa kunnissa.

Kuntakoko	Teknisiä kunnassa (keskimäärin)	Teknisten osuus kunnan kaikista työntekijöistä	Tekniikan osuus kunnan talousarviosta	Tekniikan kustannukset asukasta kohti	Ostopalveluiden osuus
<10 000	41	14 %	10 %	653 €	26 %
10-20 000	110	12 %	12 %	700 €	31 %
20-40 000	188	12 %	13 %	810 €	37 %
>40 000	687	7 %	8 %	588 €	31 %
Yhteensä	187	12 %	11 %	688 €	30 %

Selvityksen mukaan teknisen henkilöstön tarve kunnissa johtuu suurelta osin kunnan pinta-alasta, asukasluvusta ja -tiheydestä. Mitä tiheämmin rakennettu infrastruktuuri ja mitä enemmän asukkaita alueella on, sitä vähemmän teknistä henkilöstöä tarvitaan suhteellisesti yhtä kunnan asukasta kohti. Asukastiheys on myös hyvin merkittävä asia palveluiden tuottamisessa, koska vaatimukset palveluiden laadulle ja määrälle yleensä kasvavat kuntakoon kasvaessa.

TAULUKKO 4. Kuntakoon vaikutus työntekijöiden määrään.

Kuntakoko	Montako asukasta yhtä teknisen toimen työntekijää kohti
< 10 000	206
10 000 - 20 000	154
20 000 - 40 000	186
> 40 000	290

Mielenkiintoiseksi asian tekee selvityksen mukaan se, että ulkoistamisasteen noustessa teknisen henkilöstön tarve ei vähene kuntien toivomalla tai kuvittelemalla tavalla. Kun nostetaan ulkoistamisastetta, näyttää siltä, että jossain vaiheessa tullaan siihen pisteeseen, että teknisen toimen henkilöstötarve nousee. Tämä ei tarkoita kuitenkaan sitä, että ulkoistamisasteen ollessa nolla, tilanne olisi paras mahdollinen, vaan näyttäisi siltä, että ulkoista palvelutuotantoa tullaan tarvitsemaan oman tuotannon rinnalla.

TAULUKKO 5. Ulkoistamisasteen vaikutus työntekijöiden määrään.

Ulkoistamisaste %	Montako asukasta on yhtä teknisen toimen työntekijää kohti?
Alle 20	192
20-30	212
30-40	221
yli 40	188

4.5 Johtopäätökset

Kyselyjen ja kokemuksen perusteella voidaan sanoa, että ulkoistamisesta on tullut itsetarkoitus, eikä niinkään keino hoitaa kuntien taloudellista tilannetta. Näyttää siltä että ulkoistamisesta on tullut muotiasia ja vain yksi kuntien teknisen toimen järjestämistapa, vaikka se ei olisi taloudellisesti kannattavaakaan. Samaan aikaan kuntien omien toimintojen tehostamiseen ei ole kiinnitetty riittävästi huomioita.

Myös valtio on jättänyt kunnat yksin painimaan taloudellisten ongelmiansa kanssa. Kunnat ovat säästöjen nimissä joutuneet vähentämään henkilöstöään. Tämä on pienissä kunnissa johtanut siihen, että niillä ei ole enää mahdollisuutta hoitaa moninaisia tehtäviään itse. Kuntien on ollut pakko ostaa palvelut ulkoa, vaikka se ei olisi kokonaistaloudellisesti kannattavaakaan. Kuntien toimintojen tehostamiseen tarvitaan kipeästi työkaluja, jotta kuntien kustannukset eivät karkaa käsistä ja verorasitus entisestään lisäänty.

Niin sanottujen säästöjen ohella on hyvä ottaa huomioon, että ulkoistamiset vaikuttavat kunnan kokonaistalouteen työllisyyden ja verotulokertymien osalta negatiivisesti. Syrjäseudulla vielä etäisyydet kasvattavat kuluja. Kilpailutuksen voittavat tavallisesti suuret monikansalliset yhtiöt, jotka eivät myöskään käytä kunnan oman teknisen toimen tapaan yhtä paljon paikallisia yrityksiä alihankinnassaan. Tähän asiaan ei ole ulkoistamisissa otettu ollenkaan kantaa. Asia pitäisi tutkia ja ottaa yhdeksi tarkastelukriteeriksi.

Teknisen toimen vaihtoehtoisia toimintamalleja tulee kehittää ja kokeilla nykyistä enemmän. Suuremmissa yksiköissä näyttäisi toimintojen järjestäminen olevan halvempaa kuin pienissä yksiköissä. Tämän vuoksi seutukunnalliset yksiköt olisivat varteenotettava vaihtoehto toteuttaa ja kehittää kunnallista teknistä tointa.

On myös selvää, että ilman oman toiminnan kehittämistä ei pidä ulkoistaa. Ulkoistaminen vaatii paljon tietotaitoa myös palvelujen laadullisista kriteereistä. Näiden määrittäminen ilman oman toiminnan kehittämistä on vaikeaa tai jopa mahdotonta.

Tilaaaja-tuottaja -malliin on myös suhtauduttava entistä kriittisemmin, kun kunta perustaa tuottajan ja pistää sen kilpailemaan ulkoisten tuottajien kanssa samanaikaisesti. Kunnallisella tuottajalla ja ulkoisella tuottajalla ei ole yhteismitallisia mittareita, joilla niiden tuottavuutta ja kilpailukykyä voisi vertailla. Kun näin on, saadaan asiat näyttämään siltä, miltä kulloinkin halutaan. Tähänkin pitäisi liittää oman toiminnan kehittäminen. Sitä kautta voidaan määrittää myös erilaiset laadulliset mittarit, joiden avulla voidaan käyttää ulkopuolisia toimijoita.

5 YHTEENVETO

Selvityksen tulosten perusteella KTK on päätenyt siihen, että kuntatekniikan arvioiminen edellyttää käytännön kokemusta. Asioiden yhdistely ilman, että tuntee alaa, johtaa virheellisiin kokonaisarvioihin. Arvioinnin taustalla pitää olla myös paikallisten ja alueellisten olosuhteiden ja erityispiirteiden tuntemusta esimerkiksi elinkeinorakenteesta, seutukunnan ja alueen ikärakenteesta tai markkinatilanteesta.

Yhteenvetona KTK Tekniikan Asiantuntijat esittää viisi kokonaisuutta, jotka on syytä ottaa huomioon arvioitaessa kuntatekniikkaa sekä suunniteltaessa ja toteutettaessa erilaisia kehittämistoimia:

- 1) Kuntatekniikan osa-alueet tarvitsevat toimintamallien ja -prosessien kehittämistoimia, ei niinkään ulkoistamisia.
- 2) Osaavan henkilökunnan saatavuudesta on koko ajan huolehdittava.
- 3) Infrastruktuuri pitää olla yhteiskunnan vastuulla, jotta huoltovarmuus toimii ja investointivajetta ei pääse syntymään lisää.
- 4) Ulkoistamiset on sekoitettu eri hallintokuntien kuluihin, mikä vääristää todellisia teknisen toimen kulurakenteita ja vertailtavuutta.
- 5) Arvioijan tulee tuntea kuntatekniikkaa ja sen toimintojen sisältöjä. Näin voidaan vertailuissa paremmin välttää tilastollista harhaa.

LÄHTEET

Vilka, Hanna 2005. Tutki ja Kehitä. Helsinki: Tammi
www.kunnat.net