

Kunnallisten liikuntapalveluiden tuottamisen mallit kiristyvässä kunnataloudessa – Case: Kankaanpään kaupunki

Mikko Latva-Kiskola

Opinnäytetyö

Liikunnan ylempi amk-tutkinto

Liikunta-alan kehittämisen ja johtamisen koulutusohjelma

2013



Koulutusohjelma

Tekijät	Ryhmä
Mikko Latva-Kiskola	2013
Opinnäytetyön nimi	Sivu- ja liitesivumäärä
KUNNALLISTEN LIIKUNTAPALVELUIDEN TUOTTAMISEN MALLIT KIRISTYVÄSSÄ KUNTATALOUDESSA – CASE: KANKAANPÄÄN KAUPUNKI	48 + 1
Ohjaajat	
Risto Rasku	
<p>Kiristyvän kuntatalouden aikana myös Kankaanpään kaupungin haasteena on muiden muassa liikuntapalveluiden kannattava tuottaminen. Erilaisia toteuttamisen malleja on käytössä ja niitä myös jatkuvasti kehitetään, mutta niiden soveltuvuutta kullekin alueelle ja eri kuntiin on syytä tapauskohtaisesti selvittää. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tutkia, miten kunnalliset liikuntapalvelut voitaisiin tehokkaasti toteuttaa tulevaisuudessa.</p> <p>Lähtökohtaisesti vaikuttaa siltä, että nykyisen lautakuntamallin ja perinteisen kuntahallinnon tilalla tulisi olla muuttuneeseen toimintaympäristöön nopeammin reagoiva toimintamalli. Uuden mallin tulisi huomioida paremmin esimerkiksi sen, että palvelutuotannon tukipalveluiden kohonneet kustannukset kuluttavat yhä enemmän niitä varoja, joilla liikuntalain asettamat tehtävät tulisi hoitaa.</p> <p>Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää Kankaanpään kaupungin kannalta tehokkain liikuntapalveluiden tuottamisen tapa ja malli. Tutkimushypoteesina on, että maassamme käytössä olevista malleista tai niiden yhdistelmistä on löydettävissä nimenomaan tämän seudun tarpeisiin soveltuva uusi toimintamalli. Nykyinen taloustilanne ja kuntien toimintojen karsiminen vaativat uudistumista etenkin vapaa-aikapuolen toiminnassa, jonka tehtäviä ei nähdä aina niin tärkeinä kuin esimerkiksi muita lakisäätöisiä tehtäviä kunnassa. Liikunnan tärkeä merkitys on kuitenkin kiistaton myös esimerkiksi monien eri sairauksien synnyn ehkäisyssä ja niiden hoidossa.</p> <p>Tutkimusmenetelmä on toimintatutkimus, jonka aineistona on käytetty Kankaanpään kaupungin aineistoa sekä teemahaastatteluin Hämeenlinnan, Järvi-Pohjanmaan ja Lohjan alueen liikuntapalveluista saatua tutkimustietoa. Tutkimus on toteutettu haastattelemalla eri tavoin palveluja tuottavia tahoja Suomessa. Lisäksi on perehdytty lähinnä valtionhallinnon suunnitelmiin tuottaa liikuntapalveluja kuntalaisille.</p>	
Asiasanat	
Kuntapalvelut, liikuntapalvelut, kehittäminen, johtaminen, muutos	

Degree programme

<p>Authors Mikko Latva-Kiskola</p>	<p>Group 2013</p>
<p>The title of thesis MUNICIPAL SPORT AND RECREATION MODELS AND HOW SERVICES ARE PRODUCED IN TIGHTENING ECONOMIC SITUATION – CASE: CITY OF KANKAANPÄÄ</p>	<p>Number of pages and appendices 48 + 1</p>
<p>Supervisors Risto Rasku</p>	
<p>Amid tightening local government economy in Finland, the city of Kankaanpää among others has challenges to provide sport and recreation services more economically. There are different models to provide municipality services and those models are constantly improved, but it should be further studied how they suit for different municipalities and regions. Purpose of this study is to investigate how the sport and recreation services could be efficiently implemented in the future.</p> <p>Basically it seems that instead of the current traditional decision making model of a committee appointed by the municipal counsel and municipal administration a faster and more reactive approach should be applied. The new model should better take into account, for example, that the increased costs of the supporting services required by service providers consume more and more of those funds, which would be required to fulfill the obligations defined by the law.</p> <p>Aim of this study is to investigate the most efficient means and model to provide sport and recreation services in the city of Kankaanpää. The research hypothesis is that it is possible to find a suitable new model specifically for this region among the existing models or their combination. In the challenging economic environment and due to the pruning of municipal the services are calling for renewal, especially of the leisure-side activities, which are not always seen as important as the other statutory services. Importance of exercise is undisputed and it plays an important role in preventing many different pathogenesis and disease treatment.</p> <p>The research method is action research where the material was gained from the city of Kankaanpää as well as theme interviews arranged among the sport and recreation services in the cities of Hämeenlinna and Lohja, and the region called Lake Ostrobothnia. The research was conducted by interviewing local sport and recreation service providers in Finland who offer the services in different ways. In addition it was also studied how mainly the central government is planning to provide sport and recreation services in the future for the citizens.</p>	
<p>Key words Municipal services, sport and recreation services, development, management, change</p>	

Sisällys

1	Johdanto	1
2	Liikuntapalvelut kunnassa.....	3
2.1	Kuntapalvelut haasteiden edessä.....	7
2.2	Liikuntapalveluiden muutokset Kankaanpäässä	9
2.3	Kankaanpään liikuntaorganisaatio	10
3	Tutkimuksen tavoite, tarkoitus ja tutkimusongelmat.....	12
4	Palvelutuotannon mallit	14
4.1	Kunnallinen lautakuntamalli	14
4.2	Tilaaaja – Tuottajamalli	16
4.3	Osaakeyhtiömalli	17
4.4	Isäntäkuntamalli.....	19
5	Tutkimusmenetelmä	22
5.1	Toimintatutkimus menetelmänä	23
5.2	Tutkimuksen suorittaminen.....	25
6	Tutkimustulokset Kankaanpään toimintaympäristö	26
6.1	Tilaaaja-tuottaja-malli, Hämeenlinna.....	26
6.1.1	Mitä tilaaaja-tuottaja-malli tarkoittaisi Kankaanpäässä?.....	27
6.2	Osaakeyhtiömalli, Lohja.....	28
6.2.1	Mitä osakeyhtiömalli tarkoittaisi Kankaanpäässä?	30
6.3	Isäntäkuntamalli, Järvi-Pohjanmaa	31
6.3.1	Mitä isäntäkuntamalli tarkoittaisi Kankaanpäässä?.....	32
6.4	Johtamisen syventäminen Kankaanpään liikuntapalveluissa.....	33
6.5	Vaihtoehdot liikuntapalveluiden toteuttamiseksi Kankaanpäässä.....	35
6.6	Toimenpide-ehdotus.....	38
7	Pohdinta	41
	Liitteet	49

1 Johdanto

Kuntien tilanne Suomessa on viime vuosina entisestään kiristynyt niin taloudellisesti kuin toiminnallisestikin. Kunnallishallinnon toiminnan tuottamisessa on erittäin suuria haasteita. Lakisääteiset tehtävät ovat lisääntyneet koko 2000-luvun ja tällä hetkellä kunnat ovat siinä tilanteessa, että palveluita on pakko karsia tai niiden toteutustapa muuttuu radikaalisti olemassa olevasta toimintatavasta. Matti Vanhasen hallitus käynnisti mittavan kunta- ja palvelurakenneuudistuksen, niin sanotun Paras-hankkeen, valmistelun vuonna 2005. Uudistusta ohjaamaan säädettiin puitelaki. Kuntaliitoksiin on päästy Paras-hankkeen jälkeen, sillä vuonna 2005 kuntia Suomessa oli 432 kpl ja vuoden 2013 alusta kuntia on enää 320 kpl. Kuitenkin Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa on tavoitteena kuntien vähentäminen edelleen. Kuntarakenneuudistus ja sosiaali- ja terveystalouden uudistus tekevät myös tuloaan kuluvaan hallituskauteen. Sosiaali- ja terveystalouksissa haetaan yhä suurempia hartioita tuottamaan palveluja kansalaisille. (Valtiovarainministeriö, 2014 a.)

Jos nyt tarkastellaan tehtyjä ratkaisuja ja kuntien vähenemistä, onko saatu mittavia säästöjä aikaiseksi? Edelleen kunnat ovat taloudellisessa ahdingossa, voivatko syyt olla aivan jossain muualla? Kunnat joutuvat myös sopeutumaan valtion uudistamaan valtionosuusmaksupolitiikkaan, joka tulee joillekin kunnille olemaan liian vaikea taakka kannettavaksi (Valtiovarainministeriö, 2014 b).

Liikuntapalvelut ovat kuntaliitosten osalta jääneet joko entiseen malliin, tai sitten niissä on tehty radikaaleja muutoksia. Toiminnan ja johtamisen selkeyttämiseksi on käytetty muun muassa seuraavia malleja:

- Tilaaaja-tuottaja-mallit
- Liikelaitokset
- Yhtiöittäminen

Näillä toimenpiteillä on pyritty erottamaan toisistaan poliittinen päätöksenteko ja palvelutoiminnan johtaminen (Melin, 2007, 15.)

Vanha kunnallinen lautakuntamalli toimii yhä useimmissa kunnissa ja harvat ovat lähteneet kehittämään palvelujaan. Palvelu on sana, jota kunnissa tulisi tarkastella huomattavasti tarkemmin ja samoin päättää, ketä varten kunta tuottaa palveluja? Kuntaliitosten yhteydessä tulisi tarkastella nimenomaan palvelujen uudistumista sekä niiden kustannustehokasta tuottamista. Työn tuottavuuden lisääminen olemassa olevilla keinoilla tuo omalta osaltaan tarvittavia sääs-

töjä. Ikävä kyllä kuntaliitoksissa vain harvat liikuntapalveluiden tuottajat ovat lähteneet kehittämään parempaa hallintomuotoa. Tämänhetkinen tilanne liikuntapalveluissa, kuten myös muissa kuntapalveluissa on, että todellisen toiminnan kustannuksista joudutaan karsimaan muiden nousevien kustannusten vuoksi. Esimerkiksi tilojen ylläpidon, siivouksen, ja tietohallintopalveluiden kasvavat kustannukset vähentävät todellisuudessa liikuntapalveluiden käytävissä olevia määrärahoja varsinaiseen toimintaan. (Kankaanpään kaupunki, kaupungin tilinpäätös, 2013.)

Liikuntapalveluiden kunnalliseen tuottamiseen liittyviä ongelmia ovat tätä työtä kirjoittavan virkamiehen, Kankaanpään liikuntatoimenjohtajan, näkökulmasta mm. seuraavat asiat:

- Liikunta on edelleen yhteiskunnalle kustannus, ei investointi.
- Suomalaiset päättäjät eivät vielääkään todella usko liikunnan mahdollisuuksiin yhteiskunnan kehittäjänä.
- Kunnallisessa päätöksentekovaiheessa liikunnan puolestapuhujat eivät ole edustettuina.
- Liikuntapaikkamaksut ja -vuokrat ovat kasvussa.
- Avustukset urheiluseuroille ovat katoamassa.
- Pienenevien avustusten vastineeksi kunnat ovat vaatimassa yhä enemmän (lama -90 luvun alussa ja kolmannen sektorin tuominen yhä enemmän vastuunkantajiksi hyvinvointipalveluissa)
- Investoinnit siirtyvät ja liikunnan suorituspaikat rapistuvat.
- Tiloista ja alueista luovutaan sekä aukioloaikoja lyhennetään.

2 Liikuntapalvelut kunnassa

Kunnat ovat merkittäviä liikuntapalvelujen tuottajia ja toimintaedellytysten luoja. Vuosittain kunnat ylläpitävät liikuntapalveluja yli 700 miljoonalla eurolla. Suomessa kuntien liikuntatoimi työllistää n. 5 000 ihmistä. Liikuntapaikkoja on noin 30 000, joista kuntien omistamia ja ylläpitämiä on noin 75 prosenttia. (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2014 a.) Liikuntalain (1054/1998) 1 §:n mukaan tarkoituksena on edistää liikuntaa, kilpa- ja huippu-urheilua sekä niihin liittyvää kansalaistoimintaa, edistää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä tukea lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä liikunnan avulla. Lisäksi lain tarkoituksena on liikunnan avulla edistää tasa-arvoa ja suvaitsevuuutta sekä tukea kulttuurien moninaisuutta ja ympäristön kestävästä kehitystä (Liikuntalaki 1 §.) Kunnan liikuntatoimen keskeisenä tehtävänä on liikunnan ja muun terveyttä edistävän fyysisen aktiivisuuden edistäminen. Kunta tukee kuntalaisten liikkumista kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä terveyttä edistävää liikuntaa, avustamalla kansalaistoimintaa ja tarjoamalla liikuntapaikkoja. (Liikuntalaki 2 §.)

Kun on tutkittu liikunnan merkitystä, on saatu tietoa, että liian vähäisen liikunnan arvioidaan aiheuttavan Suomessa 300 – 400 miljoonan euron vuosittaiset kustannukset mm. lisääntyneiden sydän- ja verisuonisairauksien sekä diabeteksen takia. Diabeteksen aiheuttamat sairaanhoidot olivat vuonna 2007 yhteensä 1 350 miljoonaa euroa, kun vuonna 1998 kulut olivat vielä noin 740 miljoonaa euroa. (Diabetesliitto, 2009.) Suomessa hoidetaan vuosittain 7000 lonkkamurtumaa ja yhden lonkkamurtuman hoito maksaa yli 15 000 euroa (Piirtola & Huusko, 2011). Syrjäytyneen nuoren elinkaaren kustannukset saattavat nousta miljoonaan euroon (Puttonen, 2012).

Sosiaali- ja terveystalitiikan strategiassa ensimmäisenä pääkohtana on, että edistetään terveyttä ja toimintakykyä. Tavoitteena on saada koko yhteiskuntapolitiikka tukemaan terveyttä ja hyvinvointia. (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2006.) Jokaisella hallinnonalalla on yksinkertaisesti liian vähän laaja-alaista näkemystä tehtävien hoitamisessa. Tarvitaan niin sanottua ristipölytystä eri toimijoiden välillä, että saadaan uusia ajatuksia toteuttaa palveluja kuntalaisille. Palvelutuotanto kunnissa on pahimmassa tapauksessa hyvin byrokraattista, vähän asiakasta huomioon ottavaa. Hyvänä palveluna voidaan pitää niiden mahdollisimman monipuolista saavutettavuutta. Monipuolisuus ei aina tarkoita kaikkein kalleinta, vaan hyvin pienetkin asiat merkitsevät. (Harmaakorpi, 2013.) Esikoistaan kouluun ilmoittavan vanhemman tiedetään joutuneen tilanteeseen, että hänen täytyi olla henkilökohtaisesti paikalla kouluvirastossa virka-aikana. Jos kaikki valtion virastot vaatisivat työssäkäyviä aikuisia henkilökohtaisesti virka-aikana hoitamaan

asioitaan, miten paljon työnmenetyksiä tulisi yrityksille ja kotitalouksille näistä toimenpiteistä? Palveluja tulisi kehittää nopealla aikataululla siten, että ne ovat sähköisiä. Jos jossakin asiassa tarvitaan fyysistä paikalla oloa, tässä esimerkin tapauksessa, koulutoimen virkailijan, työaika jatkettaisiin niin, että myös virka-ajan ulkopuolella voitaisiin asioita hoitaa. Tällöin isomman määrän ihmisiä työaika säästyisi.

Kunnat käyttävät vuosittain liikunnan edistämiseen kaikkiaan 145,3 euroa/asukas ja nuorisotyöhön 39,6 euroa/asukas (Kuntaliitto, 2014). Kuntien liikuntatoimen nykyiset voimavarat selviävät parhaiten taulukoista 1–2. Taulukoiden luvut perustuvat kuntien tilinpäätös- ja talousarvioletietoihin, opetus- ja kulttuuriministeriön ja Suomen Kuntaliiton tilastomateriaaliin sekä valtakunnallisen liikuntapaikkarekisterin tietoihin.

Taulukko 1. Kuntien liikunta- ja nuorisotoimi 2014/arvio (Kuntaliitto, 2014).

	Liikunta
Käyttökustannukset M€	650
Investointimenot M€	120
Yhteensä M€ 770	240
Valtionosuus /suorite	12 €/as
Valtionosuus % Käyttökustannuksista	3,1
Tilat	29 000
Henkilöstö yht.	5 000

Taulukko 2. Hallintokuntien käyttökustannukset 1980–2011 (M€) (Kuntaliitto, 2014).

Vuosi	Liikunta
2000	370,01
2001	399
2002	412
2003	428
2004	448
2005	464
2006	485
2007	504
2008	540

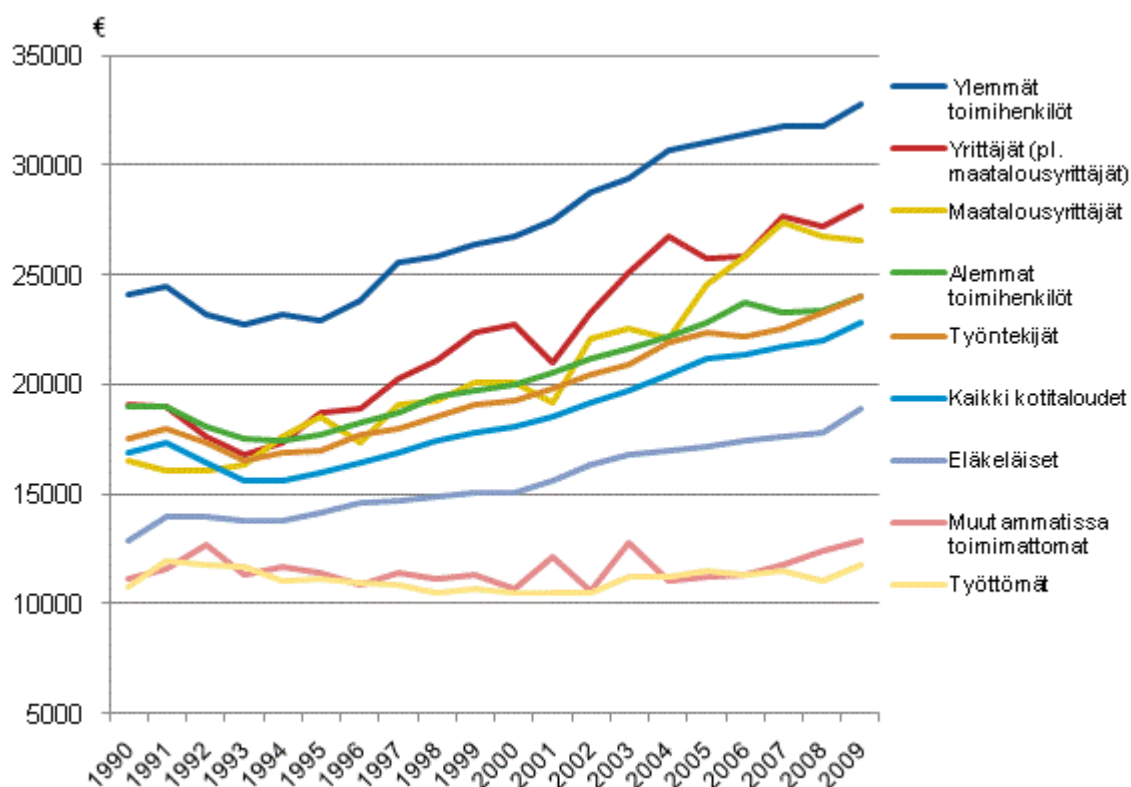
2009	564
2010	575
2011	599
2012	637
2013	640
2014	650

Kunnat omistavat valtaosan Suomen liikuntapaikoista ja täten liikuntalaitosten, kiinteistöjen, kenttien ja alueiden kiinteä omaisuus on massiivinen. Massiivinen on myös yleensä vuosittainen rahasumma, joka näiden laitosten ja eri alueiden vuosittaiseen ylläpitoon, huoltotoimenpiteisiin ja peruskorjauksiin kuluu. (Kuntaliitto, 2014.) Monessa kunnassa onkin tilanne, että nämä kulut eivät ole millään tavalla liikuntatoimen hallinnassa. Yleensä tekninen toimi tai tilapalvelut hoitavat kiinteistöjä, tai ainakin rahat budjetissa on varattu näille yksiköille. Liikuntapalvelut kärsivät tästä asemasta, koska budjetoitava raha nettobudjetoinnissa on löydettävä vaikkapa sitten olennaisen toiminnan kustannuksella. Keinoja rahan säästämiseen on löydettävä muualta, kuten palvelumaksujen korotuksilla ja palvelujen heikentymisellä. Palvelujen heikentyminen johtuu yleensä säästämisestä, jolloin päätetään jättää osa liikuntapaikoista hoitamatta. (Jokiaho P & Hassinen J, 10.1.2014.)

Taloudellinen näkökulma on myös liikuntapalveluiden käyttäjien kannalta olennainen. Liikuntapalveluissa asiakas yleensä maksaa käytettävissä olevasta tilasta ja ohjauspalvelusta. Hinnoittelu voidaan tehdä hyvinkin tarkasti ja ottaa huomioon kaikki muuttujat siitä hetkestä, kun asiakas saapuu liikuntakeskuksen tiloihin. Kankaanpään kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta vastaa hallintosäännön mukaan liikuntapalveluiden taksoista. Vuoteen 2008 saakka kaikki liikuntapalveluiden ohjatut ryhmät olivat täysin ilmaisia käyttäjille. Vuonna 2009 syksyllä otettiin käyttöön maksut ohjatuissa liikuntaryhmissä. Tämän lisäksi on tarkasteltu muitakin taksoja, kuten uimahalli- ja uimakoulumaksuja sekä tilavuokria. (Kankaanpään kaupunki, kaupungin johtosääntö, 2013.)

Palvelujen hinnoittelussa on myös otettava huomioon tulojen kehitys tulevaisuudessa. Alla olevasta taulukosta käy ilmi, että eläkeläisten tulot ovat kasvaneet joukosta toiseksi eniten. Vuonna 2009 eläkeläiskotitalouksien käytettävissä olevat tulot kulutusyksikköä kohden olivat 21 800 euroa vuodessa. Vuoteen 2000 verrattuna eläkeläiskotitalouksissa asuvien ostovoima

on parantunut selvästi, sillä reaalityulo on noussut noin neljänneksellä eli 4 500 eurolla. (Kautto, 2011, 8.)



Taulukko 3. Kotitalouksien tulot sosioekonomisen aseman mukaan vuosina 1990–2009. Kotitalouksien käytettävissä olevat tulot/kulutussyksikkö, mediaani (Tilastokeskus, 2009.)

Liikunta on tullut vahvasti mukaan kuntien strategioihin tällä vuosikymmenellä. Lähes 70 prosentissa kuntastrategioista liikunta mainitaan. Vuonna 2010 Terveyden ja Hyvinvointilaitoksen kokoamassa aineistossa vastaava luku oli 47 prosenttia. Merkittävä muutos käy ilmi Valon ja liikunnan aluejärjestöjen yhteisestä valtakunnallisesta selvityksestä, jossa kunnilta kysyttiin liikunnan strategista asemaa. Vastauksia kyselyyn oli tullut 308 kunnasta. Liikunnan kasvavaa merkitystä indikoi myös se, että liikunta on laajasti mukana myös muiden hallintokuntien raporteissa, erityisesti sosiaali- ja terveys- sekä opetustoimessa. Huolestuttavaa sen sijaan on, että kunnissa liikunnan oma strategiatyö ei näytä olevan parhaassa mahdollisessa kunnossa. Vain noin kolmanneksella kunnista (36 prosenttia) on voimassa oleva liikuntastrategia tai suunnitelma ja hieman reilulla kolmanneksella (38 prosenttia) liikuntapaikkasuunnitelma. ”Ennalta pohdittujen, harkittujen suunnitelmien tarve on korostunut sekä kuntaliitosten että talouden säästöpainneiden myötä”, korostaa erityisasiantuntija Reijo Ruokonen Valosta. Ruokosen mukaan on selkeästi havaittavissa, että nykytilansa hyvin tuntevat ja tulevaisuuden suunnitelmansa

rakentaneet kunnat ratkovat esiin nousevia, vaikeitakin kysymyksiä helpommin ja suunnitelmallisemmin. (Valo, 12.3.2014.)

”Yli puolet kunnista ilmoittaa jonkin liikuntastrategian tai liikuntaan liittyvän suunnitelman osalta olevan päivitystarvetta seuraavan kahden vuoden aikana. Toivottavasti tunnistettu tarve ohjautuu myös jämäkäksi suunnitteluksi. Kaikki merkit viittaavat siihen, että kuntatason päätäjillä on edessään hankalia ratkaisuja myös liikunnan palveluverkon osalta”, toteaa Ruokonen. Se kuinka liikunta asemoituu kuntatasolla, merkitsee suomalaiselle liikuntakulttuurille paljon. Kunnat ovat kotitalouksien jälkeen merkittävin liikunnan resursoija. (Valo, 12.3.2014.)

2.1 Kuntapalvelut haasteiden edessä

Suomalaiset kunnat ovat uudistusten myllerryksessä. Kuntarakenteita, palvelurakenteita, kuntien rahoitusta ja valtionosuusjärjestelmää reformoidaan ja muokataan. Tavoitteena on saavuttaa paras mahdollinen ratkaisu tuottaa kuntapalveluja. Yhtenä syynä myllerrykselle on kuntien epätasapainoinen taloustilanne. Vaikuttaa siltä, etteivät kunnat selviä velvollisuuksistaan. Muutosten keskellä on hyvä pysähtyä pohtimaan, mitä epätasapaino ja tasapaino oikein tarkoittavat ja miten ne liittyvät kuntien velvollisuuksiin. (Vakkuri 2009, 152.)

Valtiovarainministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on määrittää uusien kuntien tehtävät ja niihin liittyvät uudistustarpeet sekä hallitusohjelman mukaisesti arvioida mahdollisuudet vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita. Työryhmän työlle asetettu määräaika päättyy 30.5.2014. Työryhmän puheenjohtajana toimii valtiosihteeri Sari Raassina valtiovarainministeriöstä. Työryhmässä on laaja edustus valtionhallinnosta, kunnista ja poliittisista toimijoista. Työryhmä kuulee työnsä aikana laajasti eri sidosryhmiä. Kuntien tehtävien arvioinnin työryhmä tekee kokonaisarvion kuntien nykyisistä tehtävistä ja siitä, tulisiko kuntien tehtäviä vähentää ja muuttaa osana kuntauudistusta. Uudet elinvoimaiset kunnat mahdollistavat tehtävämuu-
toksia valtion ja kuntien välillä. Arviointityö on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa työryhmä laatii kartoituksen kuntien tehtävistä sekä tekee ehdotuksen kunnille siirrettävien ja annettavien tehtävien kustannus- ja vaikutusarvioinnin kehittämiseksi. Tämä kartoitus valmistui vuoden 2013 tammikuussa. Toisessa vaiheessa työryhmä arvioi, mitkä ovat uusien kuntauudistuksella luotujen kuntien tehtävät. Tehtävien arvioinnissa hyödynnetään kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämiskampanjaa ja siinä luotua kestävän tuottavuuden mittaristoa sekä kokemuksia parhaista käytännöistä. Toisen vaiheen työn tulee valmistua vuoden 2014 touko-
kuun loppuun mennessä (Valtiovarainministeriö, 2014 c.) Työssä tullaan hyödyntämään kun-

tien ja valtion tuottavuus-, vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmissa esiin nousevia hyviä käytäntöjä sekä edistämään kuntien palvelujen kustannusten ja laadun vertailua ja läpinäkyvyyttä edistäviä käytäntöjä. Työryhmä tekee myös ehdotuksen siitä, minkä tehtävien hoidossa uusille kunnille voidaan antaa nykyistä suuremmat vapaudet päättää tehtävien laadusta ja laajuudesta kunnan asukkaille. (Valtiovarainministeriö, 2014.)

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kuntien tehtävät arvioidaan uudelleen. Tärkeää on varmistaa kuntien tehtävien ja tulojen tasapaino. Kuntien tehtävät tulee mitoittaa uudelleen ja julkisen sektorin tuottavuuteen on kiinnitettävä huomiota (Kuntaliitto, 2014.) Kuntaliiton mielestä kuntien tehtävien sekä valtion ja kuntien työnjaon uudistamisessa ei ole kyse pelkästään kuntien tehtävien vähentämisestä, vaan joiltakin osin voi olla perusteltua lisätä kuntien vastuita. Esimerkiksi niillä paikkakunnilla, joissa ei ole valtion paikallispalvelujen toimipistettä, nämä palvelut olisi järkevintä tuottaa uudentyypisissä yhteispalvelupisteissä. (Kuntaliitto, 2014.)

Kuntatalouden tasapainoa tarkastellaan hyvin monitulkintaisesti. Kuntalain 365/1995, 67 § voimaantulon myötä kunnat siirtyivät liikekirjanpidon soveltamiseen. Liikekirjanpidon mukaan lasketaan koituneet menot ja kunnan saamat tulot. Jos kunnalle jää alijäämää esimerkiksi useampana vuonna peräkkäin, se on mittari, joka merkitsee sitä, että kunnan talous on epätasapainossa. Tuloslaskelmasta löytyy kuntalaisten maksamat tulot ja tehtävien hoitamisesta koituneet kulut. Tuloslaskelma pelkistää kunnan monimuotoisen perusrakenteen, jossa kunta pyrkii hoitamaan sille annetut tehtävät. Koska kunta on olemassa kuntalaisia varten, on kuntatalouden tasapaino pohjimmiltaan kuntalaisten kokemaa tasapainoa. (Vakkuri 2009, 152 – 153.)

Liikuntalain (2 § Vastuut ja yhteisövelvoitteet) mukaan yleisten edellytysten luominen liikunnalle on valtion ja kuntien tehtävä. Liikunnan järjestämisestä vastaavat pääasiassa liikuntajärjestöt. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa liikuntatoimen yleisestä johdosta, kehittämisestä ja yhteensovittamisesta liikunnan yhteistyössä valtionhallinnossa. Alueellisella tasolla nämä tehtävät kuuluvat alueelliselle liikuntatoimelle (ELY-keskukset) ja paikallistasolla kunnille. Liikuntalain mukaan on kehitettävä paikallista ja alueellista yhteistyötä eri toimijoiden kanssa (Liikuntalaki 2 §.) Tämän lain mukaan vapaa-aikapalvelut hallitsevat toimintaansa yleisesti moninaisten verkostojen kautta. Kuntien luonteeseen on perinteisesti kuulunut taiteilla monimutkaisen ja moniulotteisen sidosryhmäverkoston keskellä. Kuntien yhteistyöllä on Suomessa pitkät perinteet ja kuntien yhteistyöorganisaatiot ovat entuudestaan tuttuja kaikille kunnille, etenkin elinkeinopolitiikassa, monissa sosiaalisissa tehtävissä ja tietenkin vapaa-aikapalveluissa. (Haveri & Pehk, 2008, 9.)

Kunnan tulee luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä terveyttä edistävää liikuntaa, tukemalla kansalaistoimintaa, tarjoamalla liikuntapaikkoja sekä järjestämällä liikuntaa ottaen huomioon myös erityisryhmät (Liikuntalaki 2 §). Suomen kunnissa on liikuntalain mukaan huolehdittava kuntalaisten liikuntapaikoista ja olosuhteista, lisäksi on järjestettävä liikuntaa myös erityisryhmät huomioiden.

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman (2011) mukaisesti liikuntalaki uudistetaan tämän hallituskauden aikana (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2014 b). Hallitusohjelmaan ja toteuttamissuunnitelmaan on kirjattu seuraavat tavoitteet: Liikuntajärjestöjen valtionavustusjärjestelmää kehitetään osana liikuntalain uudistamista, liikuntalain uudistamisella vahvistetaan liikunnan asemaa peruspalveluna, osana liikuntalain uudistamista selvitetään mahdollisuudet kohdentaa kuntien valtionosuuksia paikallisen seuratoiminnan edistämiseen. (Valtioneuvoston hankerekisteri, 2013.)

Suurien muutosten keskellä on hyvä muistaa, että kuntalaisten tarpeet ovat tulevaisuudessa pitkälti samoja kuin nykyisinkin. Tarvitaan asunnon antamaa suojaa, puhdasta ilmaa ja vettä, työtä ja toimeentuloa, terveydenhoitoa, koulutusta sekä tukea elämän eri vaiheissa. Näiden tarpeiden tyydyttämisessä kunnilla on tärkeä tehtävä. (Kuopila 2007, 5.)

2.2 Liikuntapalveluiden muutokset Kankaanpäässä

Kankaanpään kaupunki ja liikuntapalvelut ovat eläneet muutoksen aikaa vuodesta 2009. Vuonna 2009 kaupungissa käynnistettiin talouden tasapainottamisohjelma, jonka tarkoituksena oli saada kasvavat kulut 2009 - 2011 aikavälillä jollakin tavalla kuriin. Kaupungissa käytettiin ulkopuolista konsulttia karsintakohteiden työstämiseen. Tällä aikavälillä päästiin jälleen taloudellisesti positiiviseen tulokseen. Kuitenkin vuonna 2013 kaupungin taloustilanne oli jälleen siinä tilanteessa, että jouduttiin jälleen käynnistämään talouden tasapainottamisohjelman vuosille 2014 - 2016. Ensimmäinen talouden tasapainottaminen 2009 - 2011 kohdennettiin liikuntapalveluissa lähinnä tulojen lisäämiseen ja yhden eläköityvän työntekijän tehtävien uudelleenjärjestelyyn sekä lisättiin työn tuottavuutta. Tulojen osalta vaikeimpia asioita oli joidenkin tilojen, kuten kuntosalin, muuttaminen maksulliseksi. Uimahallin allas- ja ratavuokrat otettiin käyttöön ulkopuolisten ryhmien osalta. Lisäksi investoitiin kulunvalvontaan, joka kuitenkin jäi vain käytäntöön kuntosalin osalta, vaikkakin tarkoituksena oli ulottaa kulunvalvonta koskettamaan koko liikuntakeskusta. Huomattavasti paremmat mahdollisuudet työn tuottavuuden lisäämiselle

olisi saatu, jos kulunvalvonta olisi otettu käyttöön koko kiinteistössä. (Kankaanpään kaupunki, talouden tasapainottamisohjelmat 2009 – 2011 ja 2014 – 2016.)

Vuosille 2014 – 2016 tasapainottamisohjelma pitää sisällään liikuntatilojen maksullisuuden yli 18-vuotiaiden ryhmien osalta (Kankaanpään kaupunki, tasapainottamisohjelma 2014 - 2016). Lisäksi syksyllä 2014 tulee olla esiteltyinä lautakunnalle vaihtoehtoiset muodot toteuttaa liikuntapalvelut tulevaisuudessa. Jälkimmäinen tasapainottamisohjelma on tehty virkamiesjohtoisesti, jolloin on haettu kaikkia mahdollisia säästökeinoja, mahdollisia ja mahdottomia. Kaupunginjohtaja sai kirjeen liikuntatoimesta, missä kerrottiin tiivistetysti toteutuneet talouden tasapainotukset liikuntapalveluissa vuodesta 2008 lähtien. Kirjeessä todettiin, että nykyisellä toimintamuodolla ei päästä parempaan tulokseen, ja että tulisi miettiä muita tapoja toteuttaa liikuntapalvelut tulevaisuudessa. Sivistystoimenjohtajan kanssa käytiin keskusteluja ja hän edelleen keskusteli tilanteesta kaupungin johdon kanssa syksyllä 2013. Talousohjelmaan kaudelle 2014 – 2016 on lisätty tavoite liikuntapalveluiden toteuttamisen vaihtoehtoista. (Kankaanpään kaupunki, talouden tasapainottamisohjelmat 2014 – 2016.)

Uudistuksia on lähdetty hakemaan ja selvittämään, koska Kankaanpäässä ei ole kyetty parantamaan tuloksellisuutta riittävästi. Ehkä suurin syy muutoksen hakuun on, että halutaan määrärahat pysymään liikuntapalveluissa. Tällä hetkellä mahdollinen hyvä tulos ei näy palveluyksikön taloudessa, vaan ajatellaan, että jos rahaa jäi viime vuodesta jäljelle, niin palveluyksikkö pärjää pienemmällä summalla seuraavana vuonna. Tällä tavalla taloussuunnitelmat ovat edenneet viimeisinä vuosina, mikä ei ole välttämättä kannustanut hyvään tuloksenteeseen. (Kankaanpään kaupunki, kaupungin taloussuunnitelma 2013.)

2.3 Kankaanpään liikuntaorganisaatio

Kankaanpää toimii liikuntapaikkojen ja urheiluseuratoiminnan osalta pohjoisen Satakunnan keskuksena. Kunnassa on edelleen ilmaiset liikuntapaikat harrastajille ja seuroille ja yhdistyksille jaetaan toiminta-avustuksia, jotka ovat kuitenkin hyvin pieniä. Käytännössä avustuksien pientä määrää subventoidaan ilmaisilla liikuntaolosuhteilla. Palveluja käyttävät lähinnä lähialueen paikkakunnat, mutta Etelä-Pohjanmaan ja Pirkanmaankin suunnalta tulee uimahalliin käyttäjäryhmiä. Liikuntapaikat ovat keskittyneet kaikki samalle alueelle kaupungin ydinkeskustaan ja alue toimii keskustassa asuville lähiliikuntapaikkana. (Kankaanpään kaupunki, toimintakerotus, 2013.)

Kankaanpään naapurikuntien kanssa käydään tiivistä yhteistyötä jatkuvasti ja se onkin tärkeimpiä verkostoja alueella. Tällä hetkellä tehdään selvitystä useamman kunnan liitoksesta alueella. (Kankaanpään kaupunki, kuntaselvitys, 2014.)

Kankaanpään liikuntapalvelujen hallinnosta vastaa liikuntatoimenjohtaja, joka valmistelee asiat kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnalle. Liikuntakeskuksessa työskentelee yhteensä kymmenen vakituista ja yksi määräaikainen henkilö tuottamassa liikuntapalveluita kuntalaisille.

Liikuntapalvelut tuottavat palvelua ensisijaisesti kuntalaisille pitämällä liikuntapaikat kunnossa. Lisäksi vastataan erityisliikunnan ohjauksesta, jota kunnilta vaaditaan liikuntalaissa. Suurimman osan kuntalaisten ohjatusta liikunnasta tuottavat paikalliset urheiluseurat. Lisäksi tarjotaan palveluja lähialueen kuntalaisille ja eri ryhmille, kuten kouluille ja päiväkodeille. Lähes koko Pohjois-Satakunnan uimaopetus toteutetaan Kankaanpään uimahallissa.

Liikuntapalvelujen tuottamisessa on mukana myös Niinisalon varuskunta, jonka kanssa yhteistyössä hoidetaan latuverkostoa. Lisäksi toteutetaan yhteistyössä liikuntapaikkarakentamista. Tästä on hyvänä esimerkkinä 1970-luvulla rakentunut uimahalli yhteistyössä varuskunnan kanssa. Uusimpana rakennushankkeena yhteistyössä toteutettiin varuskunnan urheilukenttähanke, joka sisälsi 4-rataisen täysmittaisen urheilukentän suorituspaikkoineen sekä palloilulajien tarpeeseen nykyaikaisen tekonurmen.

Paikkakunnalla toimii muutamia yksityisiä liikunta-alan yrityksiä ja liikuntakeskuksen alueella sijaitsee myös Kankaanpään Jäähalli Oy. Lisäksi liikuntakeskuksen alueella toimii yksityinen palloiluhalli Kamari. Paikkakunnalla toimivan Kankaanpään Kuntoutuskeskuksen kanssa toimitaan myös yhteistyössä. Siltä ostetaan vaikeavammaisille ohjattuja palveluja. Tilojen toimivuus kuntoutuskeskuksen tiloissa on näille ryhmille erityisen hyvä.

3 Tutkimuksen tavoite, tarkoitus ja tutkimusongelmat

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää Kankaanpään kaupungin kannalta tehokkain liikuntapalveluiden tuottamisen tapa ja malli. Tutkimushypoteesina on, että maassamme käytössä olevista malleista tai niiden yhdistelmistä on löydettävissä nimenomaan tämän seudun tarpeisiin soveltuva uusi toimintamalli.

Tavoitteena on löytää parhaiten soveltuva malli tuottaa tulevaisuudessa laadukkaampia palveluja vähemmällä kustannuksilla Kankaanpään kaupungin liikuntapalveluissa. Tutkimusongelma on tutkia eri tapoja, jolla liikuntapalveluja kuntien hallinnossa toteutetaan. Tiedossa on eri tapoja tuottaa palveluja kuten perinteinen kunnallispoliittinen lautakuntamalli, tilaaja-tuottaja malli, osakeyhtiömalli ja isäntäkuntamalli. Lisäksi on myös olemassa tästä poikkeavia tapoja pienemmissä kunnissa, kuten liikunta- ja urheiluseurojen kunnille tuottamat palvelut.

Vertailen työssäni olemassa olevien toimintatapojen vahvuuksia ja heikkouksia sekä uhkia ja mahdollisuuksia (SWOT) ja sen jälkeen sopivan mallin soveltuvuutta Kankaanpään kaupungin tapaukseen. Tarkoituksena on saattaa käytäntöön vuoteen 2016 mennessä toimiva malli, joka tuottaa liikuntapalveluja Kankaanpäässä. Tutkimuksessa olleiden mallien avulla voidaan löytää tämänhetkisen tilanteen parantamiseksi keinoja tuottaa palveluja eri tavalla.

SWOT-analyysi (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) on Albert Humphreyn kehittämä nelikenttämenetelmä, jota käytetään strategian laatimisessa, sekä oppimisen tai ongelmien tunnistamisessa, arvioinnissa ja kehittämisessä. Se on hyödyllinen ja yksinkertainen työkalu yrityksen toiminnan, hankkeiden ja projektien suunnittelussa. SWOT-analyysin kohteena voi olla jonkin yrityksen toiminta koko laajuudessaan, jonkin tuotteen tai palvelun asema ja kilpailukyky tai esimerkiksi kilpailijan toiminta ja kilpailukyky.

SWOT-analyysissä kirjataan ylös analysoidun asian:

- sisäiset vahvuudet
- sisäiset heikkoudet
- ulkoiset mahdollisuudet
- ulkoiset uhat

SWOT-analyysi on kahden ulottuvuuden kuvaama nelikenttä. Kaavion vasempaan puoliskoon kuvataan myönteiset ja oikeaan puoliskoon negatiiviset asiat. Kaavion alapuoliskoon kuvataan

organisaation ulkoiset ja yläpuoliskoon sisäiset asiat. Tämän jälkeen SWOT-analyysin pohjalta voidaan tehdä päätelmiä, miten vahvuuksia voidaan käyttää hyväksi, miten heikkoudet muutetaan vahvuuksiksi, miten tulevaisuuden mahdollisuuksia hyödynnetään ja miten uhat vältetään. Tuloksena saadaan toimintasuunnitelma siitä, mitä millekin asialle pitää tehdä. SWOT-mallia on tarkoitus käyttää ideointiin ja jatkokehittelyyn. (Lindroos & Lohivesi 2004, 217 – 218.)

Tutkimuksen tavoitteena on löytää paras malli tuottaa liikuntapalvelut Kankaanpäässä. Taulukossa 5 on kuvattu Kankaanpään liikuntapalveluiden SWOT- analyysi.

<p>Vahvuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • imago • monipuoliset liikuntapaikat • monipuolinen ulkoilureittiverkosto • urheiluseuratoiminta • kunnan sijainti • seutuyhteistyö • seurayhteistyö 	<p>Mahdollisuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • henkilöstö • liikuntapaikkojen kehittäminen • hallintokuntien yhteistyön lisääminen • ohjaustoiminnan lisääminen • kuntaliitos • liikuntapalvelujen kehittäminen ja liikunnan arvostuksen lisääntyminen • verkostoituminen
<p>Heikkoudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • liikuntapaikkojen heikkenevä kunto • hallintokuntien välinen vähäinen yhteistyö • päätöksenteko • määrärahojen vähäisyys • rahoituslähteet • verotulot 	<p>Uhat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • liikuntapaikkojen heikkenevä kunto • taloudelliset resurssit • investoinnit vähäisiä • henkilöstön ikärakenne • ilmaston muutokset • yleisen kustannustason nopea kasvu

Taulukko 5. Kankaanpään liikuntapalveluiden SWOT- analyysi.

4 Palvelutuotannon mallit

Kuntalain mukaan kunnat ovat itsehallinnollisia yksiköitä, joilla on palveluiden järjestämisvastuu. Palveluiden tuottamistapaa ei säädellä lainsäädännöllä, vaan kunnat voivat halutessaan tuottaa palvelut itse tai tilata ulkopuolisilta palveluntuottajilta (kuntayhtymät, yritykset, järjestöt) lukuun ottamatta erillislainsäädännöllä määriteltyjä palveluja ja viranomaistehtäviä. Kunnat tuottavat myös itse paljon sellaisia tukipalveluja, joiden tuottaminen ei kuulu kunnan varsinaiseen toimialaan ja ne voitaisiin hankkia markkinoilta. (Melin, 2007, 7.)

Kunnat tulevat jatkossa hankkimaan entistä useammin palveluja yksityiseltä sektorilta, koska kuntien omat resurssit eivät riitä koko palvelutuotannon hoitamiseen omana toimintana. Kustannustehokkuuden lisääminen edellyttää uusien toimintamallien ja prosessien kehittämistä kuntien palvelutuotantoon. (Melin, 2007, 7.)

Koko julkisen palvelutuotannon ongelmakenttä kiteytyy kuntien palvelutuotantoon ja sen järjestämiseen lähivuosina. Suurten ikäluokkien eläköityminen pahentaa kuntien työvoimapulaa ja lisää sekä muuttaa palvelutarpeita. Jotta palvelut voidaan tulevaisuudessa järjestää kustannustehokkaasti ja laadukkaasti on kehitettävä yksityisiä palvelumarkkinoita kuntien oman palvelutuotannon tueksi. Kuntien työvoimapulaa lievittämään ja palvelutuotantoa tehostamaan tulee myös kehittää innovatiivisia toimintamalleja ja prosesseja palvelutuotantoon sekä levittää hyviä kotimaisia ja ulkomaisia käytäntöjä kuntiin. (Melin, 2007, 7.)

4.1 Kunnallinen lautakuntamalli

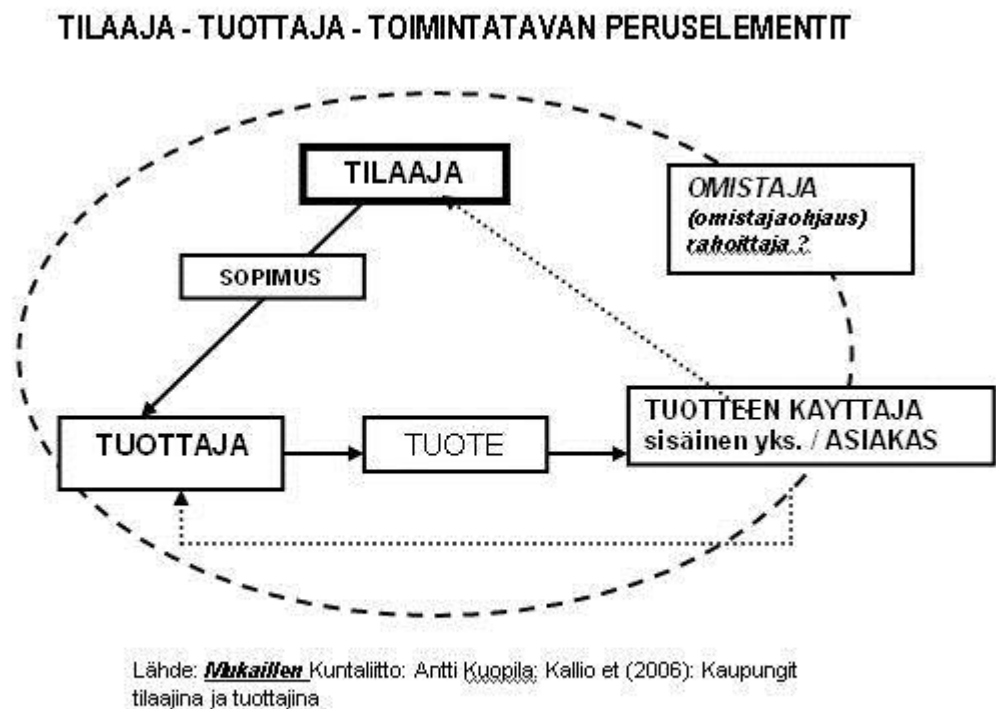
Kuntien tulee liikuntalain mukaan tuottaa palveluja kuntalaisille, johon kunnat saavat valtionosuutta. Kunnat ovat täten veloitettuja järjestämään liikuntapalveluja kuntalaisille. Päätöksenteko etenee perinteisesti valmistevalta virkamieheltä lautakunnan päätettäväksi. Kunnan toimintasäännön mukaan asiat etenevät vielä ohjeiden ja säännösten mukaisesti hallituksen ja valtuuston päätettäväksi. Perinteinen malli on hidas ja byrokraattinen varsinkin nopeasti muuttuvien palvelujen tuottamisessa. Päätöksenteossa tarvitaan kuitenkin vielä demokratiaa ja täten suuria linjauksia varten tarvitaan edelleen hallitusta ja valtuustoa tekemään päätöksiä. Jokapäiväisen toiminnan ohjaaminen tulisi uudistaa ja päätöksentekoa helpottaa. Erilaisella toimintamallilla suuret linjat ovat tiedossa ja nopeasti reagoiva palveluyksikkö pystyy tuottamaan palveluja halvemmallalla ja laadukkaammin. Kunnat ovatkin liikelaitostaneet eri toimintojaan hyvillä saavutuksilla. (Haveri & Majoinen 1997, 3.)

Viime vuodet ovat muuttaneet merkittävästi kuntien toimintatapoja. Kuntien kiristynyt kilpailutilanne ja kuntatalouden niukat voimavarat ovat pakottaneet kuntia etsimään uusia toimintatapoja niin palvelujen tuottamiseen, hallinnon järjestämiseen kuin elinkeino- ja työllisyyspolitiikan hoitoon, vaikkakin Kuntaliiton julkaisu on vanha, niin tilanne ei ole muuttunut vuoteen 2014 mennessä. (Haveri & Majoinen 1997, 3.)

Kunnat ovat vahvoja yhteiskunnallisia vaikuttajia ja niiden tehtäväkenttä on eurooppalaisittain poikkeuksellisen laaja. Kunnat vastaavat n. 2/3 osasta julkisista palveluista ja valtio 1/3 osasta. Palvelussuhteessa kuntiin ja kuntayhtymiin on noin 430 000 henkilöä ja lisäksi niiden hallitsemisessa yhtiöissä ja muissa yhteisöissä on n. 20 000 henkilöä. Kunnat järjestävät kansalaisten peruspalvelut, joista tärkeimmät liittyvät sosiaali- ja terveydenhuoltoon, opetus- ja sivistystoimeen sekä ympäristöön ja tekniseen infrastruktuuriin. Kuntien menestystekijöitä ovat hyvin hoidettu seudullinen yhteistyö ja menestyksenkäs elinkeinopolitiikka. Kunnallishallinnossa asioita valmistellaan avoimesti, mikä takaa kuntalaisille mahdollisuuden vaikuttaa. Kuntien päättäjät valitaan joka neljäs vuosi kunnallisvaaleissa. (Kuntaliitto, 2013.)

4.2 Tilaaaja – Tuottajamalli

Tilaaaja-tuottaja toimintatavalla tarkoitetaan julkisten palveluiden tuotannon organisoimista siten, että palvelun tilaajan ja tuottajan roolit erotetaan toisistaan. Tilaajana toimii julkinen taho, esimerkiksi kunta tai yhteistoiminta-alue. Tuottajana voi toimia joko kunnan oma tai sen ulkopuolinen organisaatio. (Kuopila 2007, 15.)



Kuva 13. Tilaaaja - tuottaja -toimintatavan peruselementit

Kuvio 2. Tilaaaja-tuottaja-toimintamallin peruselementit.

Tilaaaja-tuottaja-toimintatapa on menetelmä, jonka avulla on mahdollista tuoda kilpailuelementti mukaan kunnalliseen palvelutuotantoon. Tilaaaja-tuottaja-toimintatapa ei välttämättä edellytä kilpailuttamista, eikä se tuo markkinaehtoisuutta kunnan palvelutuotantoon. Toimintatapaa onkin sovellettu kunnissa sekä kilpailun sallien että sitä sallimatta. Tilaaaja-tuottaja-toimintatapa ei välttämättä kasvata kuntien hallinnon työtaakkaa tai lisää byrokratiaa esimerkiksi lisääntyvän kilpailuttamisen kautta. (Kuopila 2007, 17.)

Toimintaa tulisi organisoida toimivampaan suuntaan ja etenkin nopeampaan päätöksentekoon asioissa. Tähän mallina toimisi erittäin hyvin kunnallinen osakeyhtiö, jonka toimitusjohtaja pystyisi hallituksen kanssa reagoimaan asioihin huomattavasti nopeammin. Osakeyhtiö on osoittautunut hyvin monikäyttöiseksi kuntapalvelujen organisointivaihtoehdoksi. Vaatimus julkisen sektorin paremmasta tuottavuudesta on viime aikoina lisääntynyt. Lisäpontta se on saanut kestävyysvajeksi nimetyltä julkisen talouden tilan kuvaajalta, joka ilmoittaa, kuinka paljon veroastetta tulee nostaa tai menoja vähentää, jotta talouden tasapaino saavutetaan. On tunnistettava ohjaus- ja organisointimallit, jotka parhaiten palvelevat tuottavuuden kasvua. (Niskakangas, Pönkä, Hakulinen, Pönkä 2011, 9.)

4.3 Osakeyhtiömalli

Kunnat tuottivat vielä 1980-luvulla pääosan palveluistaan itse. Vuoden 1995 kuntalain myötä tuottamisvastuu vaihtui järjestämisvastuuksi. Uudistus on myös osakeyhtiöiden määrän voimakkaan kasvun pääselittäjä. Kuntakonserneissa on osakeyhtiöitä tällä hetkellä yli 2000. (Niskakangas, ym. 2011, 9.)

Joistakin palveluista on huomattava, että hinnat käyttäjille ovat kasvaneet osakeyhtiömallin myötä. Osakeyhtiömuoto tuo palvelujen tuottajalle vastuun siitä, että se toimii kuten yritys. Tuotantoprosessissa syntyvät kustannukset muodostuvat yleensä yhden tuotantoyksikön palveluiden tuottamiseen käytettyjen panosten määrästä ja panosten hinnoista (Ilmakunnas, 2008, 171).

Palvelun kustannus = panosten määrä * panosten hinta.

Panosten eli tuotannontekijöiden määrä koostuu ennen kaikkea työstä, mutta myös fyysisistä palvelun tuottamiseen käytetyistä toimitiloista ja laitteista sekä välituotteista. Panoshinnat tarkoittavat ansiotasoa, välillisiä työvoimakustannuksia, toimitilojen pääomakustannuksia (ns. sisäinen ja ulkoinen vuokrataso) sekä raaka-aineiden, laitteiden ja välituotantojen hintoja. Panoshinnoissa voidaan säästää esimerkiksi silloin, jos osa korkeampipalkkaisten työstä voidaan siirtää matalampipalkkaisten työkseen vähentämättä tuotantoa. (Ilmakunnas, 2008, 171.)

Monituottajamalli palvelukokonaisuudessa tarkoittaa uudenlaista organisaatiotermiä, joka kuvaa palvelujen järjestämiskokonaisuutta, jossa kuntakonserniin kuuluvat omat yhtiöt, yksityiset palvelujen tuottajat, sopimuskumppanit sekä kolmas sektori (Niskakangas ym. 2011, 9).

Tuottavuuden lisääminen on julkisella sektorilla lisääntynyt viime aikoina. Organisaatioiden tulee tunnistaa organisointimallit, jotka parhaiten palvelevat tuottavuuden kasvua. Osakeyhtiö tunnistetaan lähtökohtaisesti tällaiseksi vaihtoehdoksi, ja siitä katsotaan tullen jopa patenttiratkaisun. (Niskakangas ym. 2011, 9.)

Osakeyhtiön soveltuvuus on syytä selvittää erikseen kussakin tilanteessa. Kunta- ja osakeyhtiölain määrittelemät perustehtävät eroavat toisistaan merkittävästi. Siinä, missä kunnan perustehtävä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan, on osakeyhtiön tehtävänä tuottaa voittoa osakkeenomistajilleen. (Niskakangas ym. 2011, 9.)

Osakeyhtiömallia on käytetty yleisesti kuntapalveluiden luomisessa ja yleisemmät osakeyhtiöt ovat seuraavat:

- Perinteinen liikelaitos tai osakeyhtiömuotoinen toiminta; energia-, vesi- ja lämpölaitokset, satamat.
- Strategisia tavoitteita ja ensisijaisesti elinkeinopolitiikkaa toteuttavat yhtiöt.
- Vuokra- ja asuntopalveluja tarjoavat kunnalliset yhtiöt.
- Kunnalliset ja ylikunnalliset koulutuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palveluja tuottavat osakeyhtiöt.
- Yhtiötetyt hallinnon tukipalvelut.
- Teknistä toimialaa, jätehuoltoa ja kiinteistötekniikkaa palvelevat yhtiöt.

Kunta voi tuottaa tarvitsemansa palvelut itse, yhteistyössä muiden kanssa tai hankkia ne ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Palveluita tuottava yksikkö voi olla järkevää erottaa selkeästi kuntaorganisaatiosta ja muodostaa siitä oma liiketoimintayksikkö. Kunta voi joko liikelaitostaa toiminnan tai perustaa osakeyhtiön sitä varten. (Audiator, 2013.)

Keväällä 2010 EU-komissio tyrmäsi toistamiseen ennakkolausunnossaan suomalaisen julkisen liikelaitosmallin. Komission kannan mukaan osa markkinoilla toimivista liikelaitoksista vääristää markkinoita kilpailuetujen vuoksi. Vaihtoehdoksi jää käytännössä avoimilla markkinoilla toimivien liikelaitosten muuttaminen osakeyhtiöiksi. (Audiator, 2013.)

EU-komission mukaan kunnalliset liikelaitokset saavat kiellettyjä etuja konkurssisuojusta, varainsiirto- ja kiinteistöveron vapautuksesta, tuloverottomuudesta sekä arvonlisäveron vähennysmahdollisuuksista arvonlisäverotuksessa. Siksi kunnallinen liikelaitos ei sovellu kilpaillun tai markkinaehtoisen toiminnan harjoittamiseen. (Audiator, 2013.)

Kunnallinen liikelaitos on organisoitua liiketoimintaa harjoittava kunnan toimintayksikkö. Liikelaitos on rakenteellisenä mallina joissakin tapauksissa edelleen hyvä vaihtoehto järjestää toimintaa itsenäisesti ja läpinäkyvästi kunnan sisällä. Liikelaitos kuuluu kunnan organisaatioon eikä ole kunnasta erillinen oikeushenkilö eikä kirjanpitovelvollinen. Liikelaitoksen luonteeseen kuuluu taloudellinen itsenäisyys. (Audiator, 2013.)

Kun liikelaitos muutetaan osakeyhtiöksi, sen omistus voidaan eriyttää liiketaloudellisesta toiminnasta sekä siihen liittyvistä riskeistä. Yhtiöittämisen myötä kustannusrakenne saadaan läpinäkyväksi ja kustannusten kohdistaminen selkeytyy. Siksi osakeyhtiönä toimiminen voi olla selkein ratkaisu esimerkiksi silloin, kun kyseessä on kuntien välinen yhteistyö. Yhtiöittäminen mahdollistaa myös taloudellisen tehokkuuden vertailun, parantaa kilpailukykyä (kilpailuneutraaliteetti) ja helpottaa pitkän tähtäimen toiminnan suunnittelua. (Audiator, 2013.)

4.4 Isäntäkuntamalli

Ydinkuntamalli, isäntäkuntamalli tai ystäväkuntamalli nimeä voidaan käyttää tästä kuntien palvelutoimintakokonaisuudesta. Esimerkkinä on Oulun kaupungin ydinkuntamalli, joka löytyy kuntaliiton julkaisusta. Oulun tilaaja-tuottajamallin kehittäminen alkoi jo 1990-luvun alkupuoliskolla. Kaupungin virkamiesjohdolla syntyi ajatuksia tilaaja-tuottaja-mallin kehittämisestä ulkomaisten, lähinnä Ruotsin ja Iso-Britannian, esimerkkien pohjalta. (Kuopila 2007, 89.)

Oulun esimerkki

Oulun ydinkunta-palvelukunta-mallin peruseriaatteet ja tavoitteet määriteltiin vuonna 1998 ja ne ovat edelleen voimassa (Kuopila 2007, 89.):

- Palvelut tulee tuottaa halvemmalla, tehokkaammalla ja kilpailukykyisemmällä organisaatiolla.
- Tavoitteena on saada aikaan pysyviä säästöjä ja pysyviä muutoksia toimintakulttuurissa sekä lisätä kaupungin organisaation kilpailukykyä tuottamalla palvelut taloudellisesti kevyemmällä organisaatiolla.

- Tavoitteena on riittävän sopeutusajan kuluessa tuotantotoimintojen kilpailukykyisyyden lisääminen niin, että tuotantoyksiköt ovat valmiita avoimeen kilpailuun.
- Tilaajan ja tuottajan roolit eriytetään.
- Palvelujen järjestäminen tapahtuu ydinkunnan tilauksin tuotantoyksiköille. Alkuvaiheessa käytetään sopimusohjausmenettelyä. Sopeutusajan jälkeen päätetään valtuustossa mahdollisesta kilpailuttamisesta.
- Palveluyksiköt määrittelevät itse, miten palvelut tuotetaan. Ne toimivat liikeyrityksen tapaan ja tulee pääsääntöisesti organisoida liikelaitosmuotoon. Yhtiöittäminen on mahdollista niin erikseen päätettäessä.
- Malliin siirrytään portaittain erillisin valtuuston päätöksin hallintokunnittain saatujen kokemusten mukaan ja sopeuttamisen kautta, ottaen huomioon henkilöstöpolitiikan periaatteet.

Toimintojen liikelaitostamisella on saavutettu erinomaisia tuloksia. Liikelaitosten toiminnasta on kertynyt arvokasta tietoa niiden toiminta-ajalta. Seuraavat asiat nousevat Kuopilan, (2007, 93-94), mukaan Oulussa esille liikelaitostamisen keskeisimpinä tuloksina:

- kuntapalveluiden kustannustietoisuus paranee
- kustannustehokkuutta voidaan parantaa 20 – 30 prosenttia
- palveluiden laatu paranee tai pysyy entisellään
- henkilöstön ja johdon motivaatio ja työtyytyväisyys paranevat
- säästävät resurssit voidaan kohdentaa uudelleen palveluiden laajentumiseen tai laadun parantamiseen
- tilaaja-tuottaja-mallin toteuttaminen antaa suuret mahdollisuudet palvelutuotannon tehostamiseen ja prosesseja uusimalla myös asiakaspalvelun parantamiseen

Oulussa toimivat seuraavat liikelaitokset:

Oulun Satama, Konekeskus, Oulun Vesi, Oulun Jätehuolto, Oulun Ateria, Ouluseutu Yrityspalvelu, Oulun Tietotekniikka, Oulun Työterveys, Oulun Katutuotanto, Oulun Comac ja Oulu-Koillismaan pelastuslaitos (Kuopila 2007, 94).

Järvi-Pohjanmaan esimerkki

Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alue on Alajärven kaupungin sekä Soinin ja Vimpelin kuntien muodostama alue Etelä-Pohjanmaalla. Lehtimäen kunta liittyi yhteistoiminta-alueeseen vuoden

2009 alusta ja on nyt osa Alajärven kaupunkia. Alueella asuu noin 17000 asukasta. Järvi-Pohjanmaan kunnat sijaitsevat yli 70 km:n etäisyydellä maakuntakeskuksesta Seinäjoesta, jossa sijaitsee esimerkiksi alueen keskussairaala. (Mäntylä 2009, 7-9.)

Keväällä 2005 Valtioneuvosto käynnisti Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Hankkeen toteuttamista ohjaava, ”mahdollistava puitelaki” tuli voimaan helmikuussa 2007 ja on ollut voimassa 2012 vuoden loppuun (Valtionvarainministeriö, 2014 a.) Kunta- ja palvelurakennemuutos on suurin kunnallishallinnon ja -palveluiden uudistus Suomen historiassa. Uudistus vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, edistää uusia palvelujen tuotantotapoja ja organisointia. Se myös uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjako siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta tulevana vuosikymmeninä. Uudistusta ohjaavat laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä lait kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta. (Valtiovarainministeriö, 2014 a.) Paras-hanke velvoittaa suurimman osan Suomen kunnista järjestämään perusterveydenhuoltonsa uudelleen. Uudelleenjärjestelyn tavoitteeksi asetettiin vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohja. Perusterveydenhuollon ja siihen läheisesti liittyvän sosiaalitoimen palvelujen järjestämiseksi suurin osa kunnista on valinnut etenemistavaksi kuntaliitoksen tai yhteistoiminta-alueen tien Paras-hankkeen tavoitteiden mukaisesti. Järvi-Pohjanmaalla muutos toteutettiin siten, että kuntien itsenäisyys säilyi, mutta palveluntuotanto kokonaisuudessaan yhdistettiin (Mäntylä 2009, 5-7).

Isäntäkuntamalli tarkoittaa sopimuksenvaraista yhteistoimintaa tai sopimusyhteistyötä, joka voi koskea esim. yhteisen viran perustamista ja siitä aiheutuvien kustannusten jakamista viranomaistehtävien hoitamista ostopalveluina tai yhteisen toimielimen asettamista. Kuntien yhteinen virka tarkoittaa järjestelyä, jossa viranhaltija hoitaa virkaa kahdessa tai useammassa kunnassa. Sopijakunnat tekevät päätöksen viran perustamisesta, ja viranhaltija on virkasuhteessa näihin kuntiin. Työnantajan velvollisuuksista vastaa vain yksi näistä kunnista. Sopijakunnat osallistuvat kustannuksiin sopimuksen mukaisesti. Sopimus mahdollistaa sen, että viranhaltija voi hoitaa julkista valtaa sisältäviä velvoitteita ilman erityislainsäädännön nimenomaista valtuutusta. Viranhaltija voi olla myös osa-aikaisesti kahden tai useamman kunnan palveluksessa. Tällöin kyseessä ei ole yhteinen viranhaltija, vaan täysin erillisten osa-aikaisten virkasuhteiden hoitaminen. (Mäntylä, 2009.)

5 Tutkimusmenetelmä

Tämän työn tutkimuksellinen osuus on toteutettu kvalitatiivisena toimintatutkimuksena tutkimusongelman luonteen vuoksi. Kvalitatiivisella, laadullisella tutkimuksella pyritään kuvaamaan, ymmärtämään ja löytämään ilmiöitä (Kananen 2009, 24). Kvalitatiivisella tutkimuksella ei siis pyritä yleistyksiin, vaan se tutkii yleensä aina yksittäistä tapausta ja siitä saadut tulokset auttavat ymmärtämään jotakin ilmiöitä (Kananen 2009, 25). Usein myös otanta on pieni, mutta tuloksia pyritään analysoimaan mahdollisimman perusteellisesti. Aineiston tieteellisyyden kriteerinä ei näin ole määrä vaan laatu. Täsmällisen otannan takana on tutkijan oma kyky rakentaa tutkimuksellensa vahva teoriapohja, joka osaltaan ohjaa tutkijaa aineiston hankinnassa. (Eskola & Suoranta, 2000, 18.) Kvalitatiivisen tutkimuksen keskeisiä metodeja ovat havainnointi, tekstianalyysi, haastattelu ja litterointi (Metsämuuronen 2001, 14). Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkija menee ilmiön pariin yleensä ihan kentälle esimerkiksi haastattelemaan tai havainnoimaan. Tällöin tutkittavan ja tutkijan välillä on suora kontakti, toisin kuin esimerkiksi sähköpostitse lähetettävässä kyselylomakkeessa. (Kananen 2009, 25.)

Kvalitatiivista tutkimusta pidetään hypoteesittomana. Tutkijalla ei saisi olla mitään lukkoon lyötyjä ennako-oletuksia tutkittavasta asiasta, vaan tutkimuksella oikeastaan vasta keksitään niitä. (Kananen 2009, 28.) Jotkut pitävätkin kvalitatiivista tutkimusta esitutkimuksena kvantitatiiviselle tutkimukselle. Toisaalta se voi olla myös jatkoa kvantitatiiviselle tutkimukselle, jos tutkimuksen tuloksille kaivataan syvällistä tulkintaa ja ymmärtämistä. (Kananen 2009, 26.) Kananen (2009, 26) mukaan ilman kvalitatiivista tutkimusta ei voi olla kvantitatiivistakaan tutkimusta, joten kvalitatiivinen tutkimus on tutkimusten äiti. Ihmisillä yleensä, siis myös tutkijalla, on kuitenkin omia mielikuvia aikaisemmista kokemuksista ja tällaiset ennako-oletukset tuleekin tiedostaa ja ottaa huomioon esioletuksina, työhypoteeseina. Tutkimuksen objektiivisuuden kannalta tällaiset työhypoteesit eivät saa muodostaa asetelmia, jotka rajaisivat tutkimuksellisia toimenpiteitä. (Eskola & Suoranta, 2000, 19 - 20.) Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkittava ja tutkija ovat hieman tutkimuksenluonteesta riippuen välillä tiiviissäkin vuorovaikutussuhteessa. Tutkijan täytyy pitää tutkimus ja sen tulokset objektiivisena sekoittamatta niihin omia uskomuksia, asenteita tai arvostuksia. (Kananen 2009, 28.) ”Objektiivisuus syntyy subjektiivisuuden tiedostamisesta” (Kananen 2009, 121).

Kvalitatiivisen tutkimuksen tiedonhankinnan yleisimpiä strategioita ovat tapaustutkimus, etnografia, fenomenografia, grounded theory ja toimintatutkimus. Toimintatutkimuksella tarkoite-

taan pienimuotoista interventiota, jonka avulla pyritään selvittämään erilaisia käytännön ongelmia, parantamaan käytäntöjä ja ymmärtämään niitä tarkemmin. Tutkimuksella pyritään siis yleisesti vastaamaan johonkin käytännössä havaittuun ongelmaan tai kehittämään sitä paremmaksi. (Metsämuuronen 2001, 28.) Tässä työssä yrityspalveluiden markkinoinnin lähes täysi olemattomuus on käytännön ongelma, joka vaatii kehittämistä.

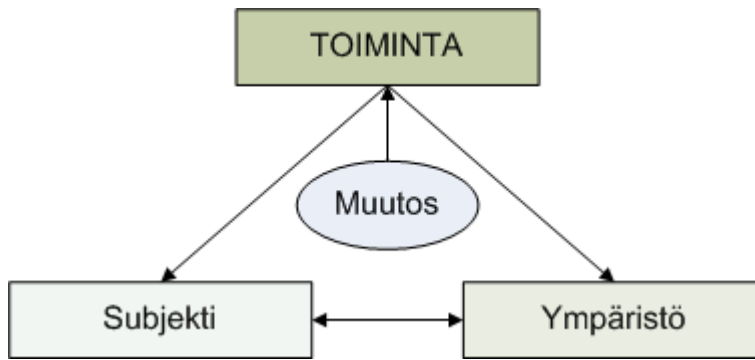
Toimintatutkimus muistuttaa osaltaan hyvinkin osallistuvaa havainnointia tai etnografiaa, sillä tutkimusta tehdessä tutkija osallistuu esimerkiksi yrityksessä sen toimintaan ja elää yhdessä ilmiön kanssa. Toimintatutkimuksen taustalla on usein jokin käytännön tilanne, joka kaipaa kehittämistä. Lähtökohtana tutkimuksessa on ongelman paikallistaminen ja syyn selvittely, jotka johtavat ongelman korjaukseen ja siitä muutokseen. (Kananen 2009, 83.) Toimintatutkimus on siis ongelmalähtöistä, joka suuntautuu käytäntöön. Tämän opinnäytetyön toimintatutkimus sisältää teemahaastattelun asiantuntijaorganisaatioista. Tutkimukseen otettiin mukaan tilaaja-tuottaja-mallia käyttävä Hämeenlinna, isäntäkuntamallia käyttävä Järvi-Pohjanmaan alue ja Lohjan liikuntapalvelut, joka toimii osakeyhtiön tavoin ja kuuluu kuntakonserniin.

5.1 Toimintatutkimus menetelmänä

Toimintatutkimus on aina sosiaalinen prosessi, jossa tutkija aktivoi ja kehittää toimintaa ollen muutoksessa mukana. Toimintatutkimus on prosessi, jossa ymmärrys ja tulkinta lisääntyvät vähitellen. Toimintatutkimuksen tulisi johtaa muutokseen ja siksi muutoksen ajatuksen tulee kin sisältyä tutkimusprosessiin. (Kuula 1999, 204 - 205.)

Toimintatutkimuksen lähtökohtana on aina perehtyminen nykykäytäntöön. Se vaatii tutkijalta erilaisia menetelmiä, kuten dokumenttianalyysiä, kyselyjä tai haastatteluja. Aineistot ovat pääsääntöisesti laadullisia. (Kananen 2009, 23 - 24.)

Kuviossa (kuvio 1) kuvataan työelämän arjen, työn, tilanteen, ihmisen toiminnan selvittämistä ja kartoittamisesta. Sananmukaisesti se lähtee liikkeelle tutkimuksen kohteena olevan toiminnan kuvauksesta, jossa kuitenkin painopiste on tutkijan ja kohteen välisessä yhteistyössä. Tavoitteena on muutoksen aikaan saaminen. (Kajaanin Ammattikorkeakoulu, 2013.)



Kuvio 1. Toimintatutkimuksen malli.

Tämän toimintatutkimuksen tulosten perusteella/avulla päättäjät voivat ymmärtää paremmin, millä strategisella ja toiminnallisella tavalla tulemme tulevaisuudessa tuottamaan liikuntapalveluja Kankaanpään kaupungissa. Mitkä ovat tietynlaisten palvelujen tuottamisen tapojen parhaat puolet ja onko niissä joitakin olemassa olevia heikkouksia? Taulukosta 4 ilmenee tutkimuksen aikaiset eri vaiheet.

Vaiheet	Aineiston keruu	Aineiston analyysi
Suunnittele	Aineiston keruu asiakirjoista ja nykytilan arviointia	Dokumentit ja niiden analysointi Nykytilan sekä tähän asti tapahtuneiden muutoksien analysointi
Arvioi	Teemahaastattelut eri toimintamuodoilla toimiville liikuntapalveluille	Aineiston analysointi
Paranna	Teemahaastattelujen litteroinnit	Johtopäätökset
Toteuta	Kerätyn aineiston perusteella tehdään parannusehdotus lautakunnalle	Lautakunta tekee johtopäätökset oikeasta tavasta tuottaa palvelut ja esittää edelleen hallitukselle ja valtuustolle

Taulukko 4. Tutkimusasetelma, miten edettiin.

5.2 Tutkimuksen suorittaminen

Teemahaastattelun ylivoimainen vahvuus on tutkittavien asioiden ja ilmiöiden luotaaminen syvältä haastateltavan kokemuspööristä. Siinä päästään esittämään miksi-kysymyksiä ja löytämään vastauksia kysymyksiin, joihin lomakekyselyllä ei voida yltää. Teemahaastattelussa tutkija saa parhaimmillaan enemmän tietoa kuin osaa kysyä. (Juholin 1999, 174.) Haastattelun idea on yksinkertainen: haastattelija esittää kysymyksiä haastateltavalle koskientämän mielipiteitä, faktoja tai esimerkiksi ajatuksia (Kananen 2009, 73). Haastattelun voi tehdä yksilöhaastatteluna, ryhmähaastatteluna, postitettuna lomakehaastatteluna tai esimerkiksi puhelinhaastatteluna. Haastattelu voi olla strukturoitu, puolistrukturoitu tai avoin. Tässä tapauksessa käytettiin avointa teema- ja asiantuntijahaastattelua, sillä työn luonteeseen sopii hyvin keskustelu aiheen parissa. Avoimella haastattelulla on mahdollisuus päästä lähemmäksi henkilöiden todellisia mielipiteitä. Haastattelua voidaan pitää havainnoinnin ohella perusmenetelmänä, joka soveltuu monenlaisiin tilanteisiin ja tutkimuksiin. (Metsämuuronen 2001, 39.) Teemahaastattelussa tutkija on rajannut etukäteen teema-alueet, joissa pysytään haastattelun ajan ja jotka osittain myös ohjaavat haastattelun kulkua. Haastattelijalla on siis jonkinlainen tukilista haastattelun sisällöstä, ei suorita kysymyksiä. Teemahaastattelu toki luo avointa haastattelua tiukemmat rajat, mutta toisaalta taas mahdollistaa vapaamuotoisen keskustelun tiukasti haluttujen teemojen parissa. (Eskola & Suoranta 2000, 86 - 87.)

Teemahaastatteluna haastateltiin henkilökohtaisesti kolmen eri tahon tuottamien palvelujen toimintaa, Hämeenlinnan tilaaja-tuottaja-malli, Järvi-Pohjanmaan isäntäkuntamalli ja Lohjan liikuntapalvelut osakeyhtiömalli. Haastateltavilla on laaja tietämys liikunta-alasta ja sen kehityksestä yleensä, joten tämän vuoksi haastattelu rajattiin teemoittain. Tällä varmistettiin, että saadaan relevanttia tietämystä varsinaiseen tutkimusongelmaan. Jokaisen tahon edustajalta kysyttiin teemakysymykset (Liite 1). Vastauksista saadut päätelmät on esitetty purettuna luvussa 5.

6 Tutkimustulokset Kankaanpään toimintaympäristö

6.1 Tilaaaja-tuottaja-malli, Hämeenlinna

Teemahaastattelut kehittämistyö, Hämeenlinna (Jokiaho P. & Hassinen J., 10.1.2014.)

Hämeenlinnassa toimii tilaaaja-tuottajamalli, josta tilaaajana toimii kaupungin elämänlaatulautakunta, nykyään voidaan puhua myös sopimusohjauksesta. Toimintamallia lähdettiin hakemaan kuntaliitosten yhteydessä. Ajatuksena oli palvelukeskeisyyden lisääminen, tästä esimerkkinä myös lautakunnan nimi (elämänlaatulautakunta). Mallissa oli muutamia vaihtoehtoja alussa, kuten koko organisaation siirtyminen osakeyhtiön alaisuuteen. Eräänä vaihtoehtona olisi ollut säilyttää liikunnanohjaajat kaupungin palveluksessa tai siirtää ohjaajat terveydenhuollon organisaatioon. Tultiin kuitenkin siihen lopputulokseen, että ohjaajat siirtyvät halliyhtiön työntekijöiksi.

Toimintamallin plussat ja miinukset

Plussat:

- joustavuus
- työn tuottavuuden lisääminen
- olennaiseen keskittyminen
- työnjohto
- mitä palvelu maksaa (lautakunta tietää paremmin mitä ostetaan)
- palvelu sanalle on saatu merkitys
- investointien helpottuminen (hallitus ottaa lainaa, joka saadaan takaisin vuosimaksuilla pitkässä juoksussa)
- yhteistyön parantuminen muiden tilaaajien kanssa

Miinukset

- rajapinnat (kuka tekee)

Tällä hetkellä käymme keskustelua Linnan-infra palveluista, jotka hoitavat pienet liikuntapaikat, kuten uimarantojen ja puistojen liikuntapaikat. Toiminta ei ole pelannut haluamallamme tavalla. Elämänlaatulautakunta vastaa toiminnan tilaamisesta. Lautakunta on selvästi tietoisempi tilanteesta, mitä olemassa olevalla rahalla saadaan. Jos joudutaan tilanteeseen, jossa karsitaan palvelusta, on se konkreettisesti kaikilla tiedossa. Halliyhtiön hallitus on poliittisesti valittu,

myös muita asiantuntijoita ja toiminnan järjestäjiä istuu hallituksessa. Hämeenlinnan kaupungin tilaajaohjaaja osallistuu hallituksen kokouksiin ja Hämeenlinnan Halli Osakeyhtiön toiminnanjohtaja vieraillee lautakunnan kokouksessa (Jokiaho P. & Hassinen J., 10.1.2014.)

Alkutilanteessa lähdettiin siitä, että liikuntapalveluiden olemassa olevat vuosittaiset rahat oli käytettävissä ostopalveluihin. Edellisen vuoden nettomeno siirrettiin ostopalveluihin. Pientä hankaluutta oli ensimmäisenä vuonna, koska yhdistyneiden kuntien talousluvut eivät aivan pitäneet paikkaansa. Monta vuotta on menty pelkästään nolllakasvulla taloudessa. Tulosta on saatu toiminnan tuottavuuden kehittämiseksi (Jokiaho P. & Hassinen J., 10.1.2014.)

Muiden palvelusektoreiden tulisi varata tulevaisuudessa käyttömenot esim. eri tilojen käyttöön. Yleensäkin osakeyhtiön joustavuus on aivan eri luokkaa kuin vanhahtavan lautakuntamallin (Jokiaho P. & Hassinen J., 10.1.2014.)

6.1.1 Mitä tilaaja-tuottaja-malli tarkoittaisi Kankaanpäässä?

Mahdollisten kuntaliitosten toteutuksessa tulee ottaa huomioon mahdolliset lautakuntamallit ja mistä se vastaa. Toimintamallina tilaaja-tuottajamalli on varmaankin Kankaanpään osalta ehkä hieman liian isolla aseella ammuttua toimintaa. Toiminnan osalta se tarkoittaisi, että jonkun täytyisi kuitenkin vastata tilaajana kaupungin puolella, mitä tilataan. Halliyhtiössä, jossa olisi kiinteistöt, ohjauspalvelut ja kiinteistöjen ja alueiden huolto, tulisi olla toimitusjohtaja. Kaupungin ohjausta asiassa tulisi miettiä. Selviä säästöjä saataisiin tuottavuuden lisäämisellä, jossa karsitaan kaikki turhat työt pois ja saadaan työntekijöiden tunnit käytettyä tehokkaasti. Myös asiakkaan palvelun saatavuus paranisi ja monimutkaisuus poistuisi.

Kankaanpään osalta voidaan liikuntapalveluiden nettomenojen perusteella todeta, että vuosittainen säästö saataisiin hintoja korottamalla, lisäämällä uusia palveluja (tuotteistaminen) ja vähentämällä palvelupisteitä, joka tarkoittaa työn tuottavuuden parantamista.

Osakeyhtiön palvelukseen voi hakea tai siitä voi kieltäytyä. Olennaista on se, että jatkossa toimintamallin muutokseen tottumattomat hakeutuvat omatoimisesti muihin tehtäviin. Henkilöstön vastuu kasvaa ja tehdään yritykselle töitä, jossa tarvitaan palvelualttiutta.

Liikuntapalvelut tulevat maksamaan enemmän ja kaikki maksavat. Hinnoittelu tulee ottaa huomioon Kankaanpäässä, sillä palvelut maksavat tulevaisuudessa enemmän. Mitä palveluja

tuotetaan esim. ohjauspalvelut, mihin toimintaan keskitytään (erityisliikunta ja lasten ryhmät uimaopetuksessa)? Olennaista on, että kiinteistöt siirtyvät yhtiölle, sillä silloin on ”isäntä talossa”. Tällä hetkellä on myös huomattava, että osa palveluista on ilmaisia kaupunkiorganisaation sisällä. Koulut eivät maksa liikuntakeskuksen palloiluhallin käytöstä, ainoastaan uimamaksut ovat käytössä.

Parhaana asiana tilaaja-tuottajamallissa on palvelujen parantuminen käyttäjille. Tätä on Hämeenlinnassa arvioitu ja kehitystä on tapahtunut. Kysymys kuuluu yleisesti, mikä uudessa toimintamallissa on hyvää? Plussat tulevat työn tuottavuuden parantumisesta, investointien helpoudesta ja henkilöstön hallinnasta.

Miten pääsemme sitten laadukkaampaan palveluun ja miten siihen päästään pienemmillä kustannuksilla? Ensinnäkin otamme käyttöön kolme asiaa, jotka tekevät edellä mainitun mahdolliseksi. Parannetaan työn tuottavuutta, joka tarkoittaa sitä, että tuotamme palveluja tehokkaammin vähemmällä henkilöstöllä. Toiseksi lasketaan käyttöasteelta vähiten käytettyjen liikuntapaikkojen hoitotasoa ja määritellään kaikille liikuntapaikoille hoitotasosuunnitelma, joka pitää huolen siitä, että työntekijät keskittyvät olennaiseen. Kolmantena toimenpiteenä muutamme hinnoittelumme tuottavammaksi, joka tietenkin tarkoittaa palvelujen hinnan korotuksia. Tämä tulee kuitenkin tehdä maltillisesti tuotteistamalla ja ottamalla huomioon maksukykyiset ja vähemmän maksukyvyttömät asiakkaat. Esimerkiksi palvelut päiväaikaan voivat olla prosentuaalisesti edullisemmat, kun taas ilta-ajat ovat hinnoiteltu kalliimmiksi, jolloin valtaosa työssäkäyvistä käyttää palveluja. On myös mahdollista tuotteistaa erilaisia palvelukortteja eri ryhmille, kuten seniorikortti ikäihmisille.

6.2 Osakeyhtiömalli, Lohja

Teemahaastattelut kehittämistyö, Lohja (Vienonen J. 12.3.2014)

Käytännön tutkimuskohteena oli Lohjan Liikuntakeskus Oy. Lohjalla on jo pitkät perinteet ja kokemukset tuottaa palveluja osakeyhtiömuotoisena. Ajatus lähti tuolloin siitä, että rakenteilla oli uusi uimahalli, johon haettiin rahoitusta yksityiseltä sektorilta ja useammalta kunnalta. Tämän jälkeen toimintaa on laajennettu myös muiden liikuntapaikkojen osalta. (Vienonen J. 12.3.2014)

Historiaa:

Vuonna 1966 uinnin ystävät perustivat Lohjan Uimahalli Oy:n, jonka tehtävänä oli aikaansaada uimahalli Lohjalle. Lohjan kaupunki (66 %) ja Lohjan kunta (33 %) merkitsivät osakeenemmistön v. 1969 ja sitoutuivat hankkeeseen. Rakennustyöt aloitettiin samana keväänä ja kesällä v. 1970 Lohjan uimahalli avattiin yleisölle.

Yhtiön nimi muuttui v. 1980 Lohjan Liikuntakeskus Oy:ksi. Toimialan muutos mahdollisti myös muiden urheilupaikkojen sekä -laitosten hoitamisen. Harjun urheilukenttä perusparannettiin v. 1985 ja jäähalli rakennutettiin 1990.

Vielä vuonna 1990 liikuntatoimen päätöksiä Lohjalla tehtiin kuudessa eri itsenäisessä hallintokunnassa, niinpä kunnat antoivat yhtiön tehtäväksi suunnitella kuntien liikuntatoiminnan yhdistäminen.

Kunnat päättivät siirtää Lohjan Liikuntakeskus Oy:n hoidettavaksi kaikki kuntien liikuntatoimen toimintamuodot. Lohjan Liikuntakeskus Oy:n hallitus toimi kahden itsenäisen kunnan (Lohjan kaupunki ja Lohjan kunta) liikuntalautakuntana vuodesta 1993 alkaen ja kuntien yhdistyttyä vuonna 1997, yhtiö on toiminut yhdistyneen Lohjan liikuntapalvelujen tuottajana.

Kuntaliitosten jälkeen (Sammatti, Karjalohja, Nummi-Pusula) yhtiö vastaa myös Lohjaan liittyneiden kuntien liikuntapalveluista.

Toimintamallin pääajatus on ollut hoitaa useamman kunnan liikuntapalvelut. Kunta omistaa kaikki liikuntapaikat ja investointiesitykset käsitellään kunnan talousarviossa. Palvelut on järjestetty onnistuneesti ja liikuntapalvelut pystyy keskittymään asiaosaamiseensa, eli liikuntapalveluiden tuottamiseen. Osakeyhtiön pääsostaja on Lohjan kaupunki ja osakeyhtiö saa konserniavustusta vuosittain. Mahdollisen tulokauden tuoton käyttö on hallituksen päätettävissä. (Vienonen J. 12.3.2014)

Toimintamallin plussat ja miinukset:

Plussat:

- motivoiva kirjanpito
- konserniavustus tarkennetaan vuosittain
- voitot jäävät omaan kassaan

- yhteistyö ja päätöksenteko helppoa
- hallinto on kevyt ja nopeasti reagoiva
- imago on positiivinen
- rahoituskuviot ovat vapaammat

Miinukset:

- konserniohjaus voisi olla muutakin kuin taloutta
- joitakin asioita päätetään kahteen kertaan, kuten avustukset urheiluseuroille

6.2.1 Mitä osakeyhtiömalli tarkoittaisi Kankaanpäässä?

Tutkimuksen pohjalta oikea toimintamalli Kankaanpäässä voisi hyvinkin olla Kankaanpään Liikuntakeskus Oy. Osakeyhtiöön olisi hyvä saada osakkaita myös naapurikunnista ja täten osakeyhtiö hoitaisi näiden kuntien liikuntapalvelut. Lisäksi osakkaana tulisi olla Niinisalon varuskunta, tai ainakin he ostaisivat palvelunsa yhtiöltä jollakin tavalla. Yhteinen liikuntapaikka varuskunnan urheilukenttä tulisi ottaa myös huomioon sopimuksissa. Näkisin, että toimintamalli toisi monella tapaa toiminnan helppoutta ja lisäarvoa koko Pohjois-Satakunnan alueelle. Palvelut saataisiin järjestettyä laadukkaammin ja voisimme keskittyä selvästi liikuntapalveluiden tuottamiseen. Tämä olisi myös oiva malli, kuten myös tiettenkin isäntäkuntamalli, palvelujen tuottamiseen, jota voitaisiin laajentaa myös muiden hallintokeskusten käyttöön tulevaisuudessa. Tutkimuksen tietojen perusteella on tiettenkin mahdollista toteuttaa palvelutuotanto osakeyhtiömuotisena pelkästään Kankaanpään kaupungin toiminnassakin. Osakeyhtiön edut saadaan näkyviin tutkimuksessa saatujen tietojen perusteella yhtä hyvin pienessä kuin isommassakin organisaatiossa.

Kankaanpään kaupungin liikuntapalveluiden nettomenot ovat olleet useamman vuoden 750 tuhannen euron suuruusluokkaa. Tuloja on kertynyt noin 250 tuhatta euroa viimeisen kahden vuoden aikana. Aikaisempina vuosina nettotulot ovat olleet huomattavasti pienemmät, joten tietynlaisia tuotteistamisen keinoja on jo käytetty, eli otettu käyttöön uusia maksuja ja hinnan korotuksia palveluille.

Osakeyhtiö saisi kuntakonserniavustusta vuosittain palvelujen tuottamiseen. Palvelujen taso ja määrä tulisi määritellä, eli minkälaisia liikuntapalveluja osakeyhtiö tuottaisi. Jos lasketaan tämänhetkisen tilanteen pohjalta ja osakeyhtiö saadaan toimimaan nollakatteella, henkilöstön

osalta säästöä täytyisi kertyä ainakin neljän henkilötyövuoden verran, joka rahassa tarkoittaa noin 220 tuhannen euron säästöjä. Jäljelle jäävä 155 tuhatta euroa saadaan kerrytettyä nykyisiin ilmaiseksi liikuntapalveluja ja tiloja käyttävien tahojen maksuista. Laskennallisesti koulu-käyttö tuottaa nykyisellä käyttöasteella ja tilojen käyttöhinnoittelulla noin 100 tuhatta euroa. Jäljelle jäävä 55 tuhatta euroa kertyy uimahallin käyttömaksuista, joita korotetaan ja tällä hetkelä ilmaiseksi tiloja käyttäviä aletaan veloittaa uimahallikäynneistä, kuten uimaseura ja urheilu-sukeltajat. Kaikelle toiminnalle palvelutuotannossa tulisi hinta ja palveluja käyttävä taho mak-saisi saamistaan palveluista.

6.3 Isäntäkuntamalli, Järvi-Pohjanmaa

Teemahaastattelut kehittämistyö, Soini / Järvi-Pohjanmaa (Määttä R. 5.3.2014)

Toimintamalli Järvi-Pohjanmaalla on isäntäkuntamalli, jossa käytetään tilaaja-tuottajamallia. Yhteistoimintamallin hakeminen aloitettiin PARAS- hankkeen aikana. Vuonna 2005 alkoivat keskustelut Vimpelin kunnanjohtajan kanssa, miten palvelut alueella tulisi turvata. Tästä alkoi Alajärven, Vimpelin ja Soinin neuvottelut, joita käytiin reilu kaksi vuotta. 2009 vuonna aloitettiin yhteistoiminta tilaaja-tuottajamallia hyväksi käyttäen. Ajatuksena oli silloin ja on edelleen, että nämä kunnat pysyvät itsenäisinä ja tuottavat palvelunsa itse. Tärkeinä kriteereinä palvelu-kokonaisuudelle oli säilyttää kuntien lähipalvelut. Vaikka organisatorinen johto olisi jossain tapauksessa kaukana, tulisi lähipalveluiden kuitenkin pelata. (Määttä, 2014.)

Toimintamallin plussat ja miinukset

Plussat:

- lähipalvelut ovat säilyneet
- palvelut on hinnoiteltu
- kunnat ovat edelleen itsenäisiä, palvelutuotanto on yhdistetty
- läpinäkyvyys päätöksien teossa
- yhteistyö kuntien välillä
- taloudelliset hyödyt

Miinukset:

- rajapinnat (kuka tekee)

Toimintamallin luomisen jälkeen on tullut mieleen että, valmistelut on tehtävä ajan kanssa ja mahdollisimman hyvin. On käytettävä enemmän henkilöstöä ja keskijohtoa suunnittelussa. Järvi-Seudun yhteistoimintamallissa on haluttu säilyttää päätöksenteko lautakunnissa ja myös yhteislautakunnissa. Lautakuntien ylläpito ei heidän mielestään ole taloudellinen kysymys, koska vuoden kulut esimerkiksi vapaa-aikalautakunnassa ovat noin 3 500 euroa. Heidän mielestään liian kauaksi viety päätöksenteko kuntalaisesta ei palvele toimintakulttuuria. Vapaa-aikapuolen kustannukset ovat pysyneet vuoden 2009 lähtötasolla. Lisäksi olemme saaneet nettobudjetoinnin toimimaan, jolloin kukin hallintokeskus maksaa käyttämistään palveluista. (Määttä, 2014.)

Järvi-Seudun yhteistoimintamalli alkoi PARAS- hankkeen aikana, jolloin mietittiin kuntaliitoksia toden teolla. Yhteisten keskustelujen jälkeen paras lopputulos oli järjestää palvelut yhteisesti tekemättä kuntaliitoksia. Tämä malli oli mahdollinen toteuttaa silloisen hallituksen aikana. Mallille haetaan edelleen niin sanottua toimintalupaa nykyiseltä hallitukselta. (Määttä, 2014.)

Järvi-Pohjanmaan isäntäkuntamalli on onnistunut parhaiten vapaa-aikapuolen palveluiden järjestämisessä, muiden hallintokuntien osalta tulokset eivät ole välttämättä olleet yhtä hyvät. Kolmen viimeisen toimintavuoden aikana tekemäni tutkimukset osoittavat, että talouden vaikutukset ovat olleet erinomaiset, varsinkin sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluissa kasvu on ollut ainoastaan 1,4 prosentin luokkaa vuositasolla viimeisen neljän vuoden aikana (Määttä, 2014.)

6.3.1 Mitä isäntäkuntamalli tarkoittaisi Kankaanpäässä?

Tutkimusten perusteella isäntäkuntamalli toimisi varmasti yhtä hyvin kuin osakeyhtiömalli. Poikkeuksena toiminnoissa on se, että osakeyhtiön päätöksenteko on omalla hallituksella ja isäntäkuntamallissa säilyy perinteinen demokraattinen päätöksenteko lautakuntatasolla. On tietenkin mahdollista perustaa edelleen osakeyhtiö isäntäkuntamallin sisälle tuottamaan palveluja. Osakeyhtiö on helpompi perustaa tässä vaiheessa, koska isäntäkuntamalli vaatii välttämättä kuntaliitoskeskusteluissa päätöksentekoa mallin toimeenpanemiseksi ja monen hallintokunnan yhteensovittamista. Isäntäkuntamallin ehdottomana etuna on kuntien itsenäisyys, kuntien yhteistyö, lähipalvelujen säilyminen, palvelujen tuotteistaminen ja saavutetut säästöt taloudessa. Palvelut tuotetaan tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesti ja eri palvelujen hallinnolliset johtamispaikat voivat sijaita eri kunnissa. Yhtenä erityismainintana isäntäkuntamallissa on se, että jos ote-

taan Järvi-Pohjanmaan esimerkki huomioon, toimintatavalle on haettava hyväksyttäväinen valtionhallinnolta. Kankaanpään palvelutuotannossa olisi hyvin toimiva malli olemassa, koska tukipalvelut hoitavat jo kunnan eri toimintoja.

6.4 Johtamisen syventäminen Kankaanpään liikuntapalveluissa.

Kankaanpään kaupungin johtamista tulisi syventää ja käyttöön tulisi ottaa mittareita, millä voidaan mitata onnistumisia. Tulisi kiinnittää huomiota toimintajärjestelmien ja rakenteiden johtamiseen sekä kaupungin strategia tulisi luoda uudelta pohjalta.

Tällä hetkellä Kankaanpään liikuntapalvelut ovat edenneet strategisessa johtamisessa siihen vaiheeseen, että tehdään ehdotus siirtyä seuraavalle portaalle palvelujen tuottamisessa. Strategiapäivitys on myös tehtävä, että voidaan tehdä poliittiset päätökset tulevaisuutta ajatellen. Kankaanpään liikuntapalvelut tekee tässä tutkimuksessa omalta osaltaan verkostojohtamista toimintatutkimuksen muodossa keräämällä kokemuksia tuottaa palveluita eri tavalla. Tällä tavalla saadaan kuva siitä, miten on mahdollista välttää väärät päätökset palvelujen tuottamisen suhteen tulevaisuudessa. Kankaanpään liikuntapalveluissa on tehty resurssien uudelleenohjausta ja tehdään jatkossakin. Ei tarvitse pelätä tehtävien uudelleen järjestelyjä ja resurssien uudelleenohjausta. Tarkennusta on tehtävä henkilöstösuunnitelmaan, että pysytään johdonmukaisina tulevaisuudessakin.

Kankaanpään kaupungilla on ISO 9001 laatujärjestelmä tukipalveluissa, joihin kuuluu ravitsemus ja siivouspalvelut, atk-palvelut ja toimistopalvelut. Palvelujen laatujärjestelmä on tukipalveluissa toiminnan arvioinnin kannalta erittäin tarpeellinen. Palautekyselyiden ja keskustelujen jälkeen tukipalvelutoimintoja on mahdollisuus arvioida ja parantaa. Liikuntapalveluiden osalta arvioimme myös omaa toimintaamme vuosittain asiakaspalautekyselyjen avulla. Tämä on mielestäni myös erittäin toimiva tapa reagoida asiakastarpeisiin.

Kankaanpään liikuntapalveluiden työyhteisössä on omat ongelmansa. Työntekijät ovat olleet pitkään samoissa töissä ja työnteosta on tullut rutiininomaista puurtamista. Henkilöstö ei välttämättä aina ole valmis muutoksiin. Työntekijöillä on kuitenkin vahva käytännön osaamistaso, jota ei sovi unohtaa. Jatkokouluttautuminen ei enää välttämättä kiinnosta, joka omalta osaltaan vaikeuttaa uuden oppimista tässä jatkuvasti muuttuvassa työmaailmassa. Työyhteisön toimivuuden kannalta on erittäin tärkeää on sopia yhteiset pelisäännöt henkilöstön kanssa, jota

kaikkien työntekijöiden tulee noudattaa. Jokaisella työntekijällä tulee myös olla seikkaperäinen tehtäväkuvaus, jonka mukaan kaikki tietävät oman ydintehtävänsä mahdollisimman hyvin.

Kankaanpäässä ei ole mielestäni toimivaa viestintäsuunnitelmaa. Kaupungilla tulisi olla toimiva viestintäsuunnitelma ja vielä tarkennettuna eri hallintokeskusten osalta. Kankaanpäässä käydään henkilöstön kanssa kehityskeskustelut vuosittain, joka on mielestäni hyvä asia. Kovin hyvänä asiana en pidä sitä, että mitä keinoja henkilöstön palkitsemiseen ja kehittämiseen on kehityskeskustelujen yhteydessä, koska niitä ei ole mietitty. On tietenkin saatu aikaiseksi joitain työn tehostamiseen ja jaksamiseen liittyviä yksityiskohtia aikaiseksi keskustelujen kautta. Kehityskeskustelussa tulisi kuitenkin mielestäni olla mahdollisuus palkita myös rahalla, tai muulla hyödykkeellä hyvin tehty työ.

Henkilöstöresurssisuunnitelma on ollut tekeillä Kankaanpään kaupungissa. Tässä suunnitelmassa pitäisi pyrkiä selvittämään, minkälaista osaamista omasta organisaatiosta löytyy, ja miten sitä käytetään työyhteisön hyödyksi. Eläköitymisten myötä kaikkia paikkoja ei laiteta hakuun, vaan työt pyritään jakamaan jäljelle jääneiden kesken. Tässä tilanteessa olisi elintärkeää kartoittaa olemassa olevaa osaamista ja mihin suuntaan henkilöstöä tulisi kouluttaa. Nykyisellään työnantajat usein hakevat niin sanottuja moniosaajia, joita ei välttämättä ole kovin paljoa työväestöstä, joten kaikkia tulee kouluttaa ja perehdyttää työtehtäviin. Hyvin useasti voidaan vaatia hyvinkin monipuolista osaamista henkilöstöä rekrytoidessa. Liikunta-ala on tästä hyvä esimerkki, jossa esimerkiksi pelkästään ensiaputaidoilla on suuri merkitys uimahallin siivoojien, laitosten kuin muidenkin liikuntalaitoksessa työskentelevien kohdalla. Monipuolinen osaaminen hyödyttää näkemään asioita monipuolisemmin ja pystytään kehittämään työtapoja tehokkaammaksi.

Kankaanpää on käynyt kuntaliitosneuvotteluja PARAS- hankkeen aikaan lähikuntien kanssa ja tällä hetkellä niitä neuvotteluja tehdään samojen kuntien kanssa. Yleensä kuten Kankaanpäänkin organisaation osalta neuvotteluihin osallistuu ainoastaan ylin virkamiesjohto. Neuvotteluja ei pureta keskijohdolle eikä henkilöstölle välttämättä missään vaiheessa. Ne ovat ainoastaan luettavissa kaupungin nettisivuilta, eikä niitä erikseen tiedoteta henkilöstölle esimerkiksi sähköpostilla. Lisäksi, jos organisaatiossa on henkilöitä, jotka ovat olleet toteuttamassa muutosta, esimerkiksi aikaisemmin työurallaan, tulisi heidän osaamistaan käyttää hyödyksi.

Omassa työyhteisössä Kankaanpäässä olemme pyrkineet siihen, että kehityskeskustelujen yhteydessä pureudutaan työn suorittamiseen ja kehittämiskohtiin. Monessa asiassa olemme yh-

dessä ideoineet parannuskeinot työn edistämiseen. Esimerkkinä voidaan pitää liikunta-alueiden hoitamista, jossa lähdettiin siitä ajatuksesta, että olisimme omavaraisempia tekemään vaaditut työt. Tämä tarkoitti sitä, että investoimme tarvittaviin laitteisiin, joita meillä ei ollut. Nämä laitehankinnat arvioitiin maksavan itsensä takaisin 2 – 3- vuodessa, sillä ulkoiset ostopalvelut vähenivät huomattavasti, koska meillä oli välineet tehdä työ itse.

Kankaanpään liikuntapalveluita arvioitaessa voidaan todeta, että toiminta tämän kokoiseksi kaupungiksi on pystytty pitämään erinomaisena, ja organisaatiolla on hartiota tuottaa palveluja kuntalaisille. Tehostamista toimintatavoissa ja tehtävissä on, kuten varmasti kaikkialla muuallakin. Liikuntapalvelut toimisivat Kankaanpäässä erinomaisesti tulevaisuudessakin, jos verotulot olisivat paremmat ja kunnan päätöksenteko aidosti näkisi liikuntapalveluiden mahdollisuuden tuottaa hyvinvointipalveluja kuntalaisille.

Liikunta aihealueena herättää tunteita päätöksentekijöissä ja ammattilaisia löytyy lautakuntaan päättämään asioista. Joskus tämä ammattilaisuus on liian yksipuolista ja tulevaisuuteen suuntaamatonta. Viranhaltijana näen tilanteen olevan sen, että tulevaisuus on erilainen ja meidän täytyy tehdä ratkaisuja, että saamme kolme tärkeintä asiaa toimimaan paremmin palvelutuotannossamme:

1. Taloudelliset resurssit on turvattava menoja leikkaamalla ja tuloja lisäämällä.
2. Palvelutuotannon kehittäminen yhteistyössä terveydenhuollon ja sidosryhmien kanssa.
3. Päätöksenteon joustavuus ja uudistaminen.

6.5 Vaihtoehdot liikuntapalveluiden toteuttamiseksi Kankaanpäässä

- 1) Yhtiöitetään liikuntapalvelut omaksi osakeyhtiöksi.
 - nimetään selvitystyöryhmä ja käytetään työssä apuna liiketoiminnan konsulttipalveluja
 - pyritään saamaan alueen kuntia mukaan yhtiöön ja ehkä muita yhteistyökumppaneita
 - määritellään strategiset linjaukset palveluille
 - valmistellaan sopimukset palvelun tuottamiseen kunnan ja osakeyhtiön välillä
 - päätetään yhtiön hallituksesta
 - päätetään yhtiön toimitusjohtajasta

Vaihtoehto 1 vaatii valmistelua ja suunnittelua sekä työryhmätyöskentelyä, että saadaan osakeyhtiö toimintaan. Ehdotuksena olisi, että perustetaan työryhmä, joka kerää tarvittavat tiedot asiantuntijoilta ja esittää valmistelut ja päätösehdotuksen poliittiselle päätöksenteolle. Tähän mennessä on saatu selville, että Suomessa on kaksi liikuntapalveluyksikköä, jotka toimivat osakeyhtiömuotona (Lohja ja Nivala). Lohjan liikuntakeskuksen toimitusjohtaja on lupautunut kertomaan toiminnasta tarkemmin. Lohjan ja Nivalan osakeyhtiöt toimivat kuntakonsernissa. Vaihtoehdossa tulee selvittää myös naapurikuntien halu lähteä mukaan osakeyhtiöön, ja ovatko he valmiita yhteistyöhön mahdollisen Kankaanpään Liikuntakeskus Osakeyhtiön kanssa. Lisäksi tulee selvittää Niinisalon varuskunnan kanssa tämänhetkiset toiminnot, eli yhteiset liikuntapaikat ja yhteinen liikuntapaikkojen kunnossapito. Mahdollisuutena on sopia liikuntapaikkojen käyttösopimuksista uudelleen ja liikuntapaikkojen hoidosta voidaan tehdä ostopalvelusopimus osakeyhtiön kanssa. Tarkoituksena kuntayhteistyössä olisi lähtökohtaisesti lisätä käytännön liikunnanohjauksen määrää ja liikuntapaikkojen kunnossapitoa. Toimintojen järjestely ja hallinto toimisi osakeyhtiön kautta. Hallitukseen tulisi täten kattava osanotto koko yhteistyöalueelta. Hyötynä osakeyhtiömallissa on toimintojen ostopalvelumahdollisuus, nopea päätöksenteko, työn tuottavuuden tehostaminen ja positiivinen tuloksenteko.

Liikuntapalveluiden osalta voidaan todeta, että toimintaa tulee uudistaa tilaaja-tuottajamallin suuntaan, taikka pelkästään osakeyhtiömallin suuntaan. Tällöin toiminnalle varatut varat ovat käytettävissä siihen olennaiseen toimintaan mitä on olemassa. Osakeyhtiö voi itse päättää, mitä on tarpeellista tehdä ja tehdä niitä ratkaisuja, jotka edesauttavat taloudellista tilannetta. Sopimuksissa tulee ottaa huomioon, mitä siirtyy osakeyhtiön vastuualueelle. Lisäksi tulee huomioida vastuualueiden laajuudet ja mahdolliset tarkemmat hoitotasomääritykset. Kaikkia laturia ei esim. määritellä samalle tasolle, vaan määritellään tärkeysjärjestys 1-3. Näin sopimuksen mukaan tehdään priorisointijärjestyksessä asioita, eikä tuhjata voimavaroja epäolennaiseen.

- 2) Pysytään vanhassa toimintatavassa, eli kunnallisena palveluna, mutta tehdään strategisia ratkaisuja työn tuottavuuden parantamiseksi.
 - laaditaan uusi strategia liikuntapalveluille
 - kiinnitetään huomiota työn tuottavuuteen
 - käytetään ostopalveluja osassa palveluja
 - määritellään tehtävät tarkasti
 - delegoidaan tehtäviä ja vastuuta enemmän toimialajohtajalle
 - käynnistetään yhteistoimintaneuvottelut

Vaihtoehdossa 2 tehdään tarkka suunnitelma tehtävien hoitamisesta, kuten liikuntapaikkojen hoidosta ja liikunnanohjauksen tasosta. Lisäksi tehdään henkilöstösuunnitelma ja taloussuunnitelma pitkällä tähtäimellä. Voidaanko tehtäviä vähentää ja voidaanko eläköitymisen kautta lisätä tehtäviä jäljelle jäävien työntekijöiden kesken? Mahdollisuutena on käyttää myös ostopalveluja joidenkin palvelujen osalta, kuten liikunnanohjauspalvelu, kahvio ja lipunmyyntitoiminta. Prosessiin tuo oman hankaluutensa kilpailutuslainsäädäntö ja toiminnot olisikin helpompi kilpailuttaa osakeyhtiömallissa. Tässä toimintamallissa joutuisimme ehkä käynnistämään myös yhteistoimintamenettelyn, ellei henkilöstösuunnitelmalla löydetä suhteellisen nopeita ratkaisuja. Tästä mallista jää myös puuttumaan laaja-alaisempi yhteistyömahdollisuus naapurikuntien kanssa. Toiminnot järjestettäisiin edelleen perinteisellä tavalla, joten edelleen ongelmaksi muodostuisi myös talouden ohjaus, joka ei ole ollut mielestäni kannustavaa. Talouden ohjaukseen tulisi luoda myös kannustimia eri tavalla kuin tällä hetkellä.

3) Kuntaliitosneuvotteluiden myötä luodaan isäntäkuntamalli, joka toimii tilaaja-tuottajamallin mukaisesti.

- lähdetään neuvottelemaan kuntien kanssa laajasta yhteistyömallista
- laaditaan strategia palveluille
- määritellään palvelujen tuottajat ja tilaajat
- tehdään poliittiset päätökset
- toteutetaan

Vaihtoehdossa 3 tutkimukseni mukaan ehkä parhaista toimintamalleista Pohjois-Satakunnan alueelle olisi isäntäkuntamalli, jossa kunnat pysyisivät itsenäisinä ja kuntaliitoksia ei tehtäisi. Ainostaan toiminnot järjestettäisiin yhteisesti sovittavalla mallilla tilaaja-tuottajamallin mukaisesti. Kankaanpään kaupungissa käytetään jo tukipalveluja, johon kuuluu tilapalveluyksikkö, siivous ja ruokahuoltoyksikkö, tietohallinnon yksikkö sekä toimistopalveluyksikkö. Tämän mallin laajentaminen ja toimintojen pääpaikkojen sopiminen alueellisesti turvaisi kuntien itsenäisyyden ja lähipalvelut parhaiten. Kaikki toiminnot ja niiden hallinto jaettaisiin yhteistyöalueen mukaisesti ja isäntäkunta tuottaisi palvelut. Kankaanpää suurimpana kuntana tietenkin ottaisi varmasti päävastuun useammasta toiminnosta, mutta hallinnon osalta on varmaan samantekevää, missä kunnassa sijaitsee esimerkiksi vapaa-aikapalveluiden tukikohta kunhan ruohjuuritasen lähipalvelut jäävät kaikkialle yhteistoiminta-alueella. Yhtenä ongelmana tässä kuviossa on se, että valtionhallinnolta tulisi saada lupa tähän toimintamalliin. Järvi-Pohjanmaan

alueella on toimintaa toteutettu hyvällä menestyksellä jo vuodesta 2009 ja he ovatkin pyytämässä valtionhallinnolta lupaa jatkaa samalla toteutustavalla jatkossakin. Toinen pieni ongelma voi olla edelleen monimutkainen lautakuntatyöskentely, jolloin tarvittaisiin yhteistoimintalautakuntia. Tämä tietenkin takaisi varmasti demokratian toimivuuden alueella. Isäntäkuntamallin yhteistoiminta-alueena tulisi pitää nykyistä Pohjois-Satakunnan peruspalveluliikelaitoskuntayhtymää, joka tuottaa alueen sosiaali- ja terveystalvet. POSA:n alueeseen kuuluu Honkajoki, Jämijärvi, Kankaanpää, Karvia, Pomarkku ja Siikainen.

6.6 Toimenpide-ehdotus

Kankaanpään kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnalle esitetään elokuun 2014 lautakunnan kokouksessa nämä kolme eri vaihtoehtoa toteuttaa liikuntapalvelut tulevaisuudessa. Paras vaihtoehto valitaan ja esitetään sitä edelleen kaupunginhallitukselle ja valtuustolle. Kaikkien vaihtoehtojen hyvät ja huonot puolet käydään kokouksessa läpi ja päätetään jatkotoimenpiteistä. Kaikissa vaihtoehtoisissa joudutaan tekemään lisätutkimuksia, johon tarvitaan työryhmä sekä asiantuntijoita miettimään toteutusta. Vaihtoehdossa 1, joka on osakeyhtiömalli, tarvitaan myös muiden kuntien päätöksentekoa toteutukseen ja yhteistyöhön, että mallista saataisiin parhaat tehot irti. Vaihtoehdossa 3, isäntäkuntamalli tarvitaan myös laajempaa päätöksentekoa toimintamallin hyväksymiseksi. Ainoastaan vanhassa mallissa pysyminen, mutta monella tavalla kehitettävä ja uudistettava malli, voidaan päättää kunnan omissa päätöksentekoeleimissä.

Oheisissa SWOT- analyseissä (Taulukko 6, 7 & 8) palvelujen eri tuottamistapojen ja toimintatapojen sisäisiin vahvuuksiin ja heikkouksiin sekä ulkoisiin uhkiin ja mahdollisuuksiin on haettu vastauksia teemahaastattelun avulla. SWOT- analyseissä kuvataan osakeyhtiömallia, tilaaja-tuottaja-mallia ja isäntäkuntamallia. Isäntäkuntamallissa on oma toimintaperiaate, jolloin kunnat ovat pysyneet itsenäisinä. Palvelujen tuottamisessa käytetään kuitenkin hyväksi tilaaja-tuottaja-mallia. Tilaaja-tuottaja-mallin teemahaastattelu on toteutettu Hämeenlinnassa, jossa haastateltiin henkilökohtaisesti Päivi Jokiahola ja Jorma Hassista 10.1.2014. Järvi-Pohjanmaan isäntäkuntamallin teemahaastattelu on toteutettu Soinissa, jossa haastateltiin henkilökohtaisesti Reino Määttä 5.3.2014. Osakeyhtiömallin teemahaastattelu toteutettiin puhelimitse 12.3.2014. Haastateltava oli Lohjan liikuntapalvelut Oy:n toimitusjohtaja Jukka Vienonen.

<p>Vahvuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • motivoiva kirjanpito • konserniavustus tarkennetaan vuosittain • voitot jäävät omaan kassaan • yhteistyö ja päätöksenteko helppoa • hallinto on kevyt • imago on positiivinen • rahoituskuviot ovat vapaammat 	<p>Mahdollisuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • toiminnan laajentaminen
<p>Heikkoudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • konserniohjaus voisi olla muutakin kuin taloutta • joitakin asioita päätetään kahteen kertaan, kuten avustukset urheiluseuroille 	<p>Uhat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hintatason nousu

Taulukko 6. Osakeyhtiömalli SWOT- analyysi.

<p>Vahvuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • joustavuus • työn tuottavuuden lisääminen • olennaiseen keskittyminen • työnjohto • mitä palvelu maksaa • palvelu sanalle on saatu merkitys • investointien helpottuminen • yhteistyön parantuminen muiden tilaajien kanssa 	<p>Mahdollisuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kuntaliitokset • osakeyhtiötä tarvitaan tuottamaan palvelut
<p>Heikkoudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rajapinnat (kuka tekee) 	<p>Uhat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • byrokratia tilaajapuolella • osataanko tilata (mitä halutaan?)

Taulukko 7. Tilaaja-tuottaja-malli SWOT- analyysi.

<p>Vahvuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • lähipalvelut ovat säilyneet • palvelut on hinnoiteltu • kunnat ovat edelleen itsenäisiä, palvelutuotanto on yhdistetty • läpinäkyvyys päätöksien teossa • yhteistyö kuntien välillä • taloudelliset hyödyt 	<p>Mahdollisuudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kuntaliitokset
<p>Heikkoudet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rajapinnat (kuka tekee) 	<p>Uhat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hyväksyykö valtiohallinto toimintamallin jatkossa?

Taulukko 8. Isäntäkuntamalli SWOT- analyysi.

7 Pohdinta

Julkinen sektori elää edelleen suuren murroksen aikaa. Kyseessä ei ole pelkästään 2000-luvun ongelma, vaan pidemmällä aikavälillä tapahtunut valtion huoltosuhteen heikentyminen. Tietynlaisilla ennakoivilla päätöksillä eläisimme todennäköisesti paljon vauraampaa taloutta valtion talouden osalta. Tällä hetkellä kuntien tulisikin tehdä viisaita ratkaisuja palvelutuotantonsa turvaamiseksi kauas tulevaisuuteen. Kuntaliitoskeskustelut ja hallituksen painostaminen kuntaliitoksiin ovat ajankohtainen, mutta onko yksi hallituskausi liian lyhyt aika tekemään harkittuja ja kauaskantoisia viisaita ratkaisuja? Kuntaliitosten saavutuksista on vähän tutkimuksia, joten mille tutkimusmateriaalille perustetaan ne viisaat ratkaisut tulevaisuudessa? Uutta toimintakultuuria kohti on edettävä niissä kunnissa, missä palvelutuotanto ei ole uudistunut millään tavalla.

Yksityistaloudet ovat jollakin tavalla selvinneet hankalatkin laman ajat. Suurimmalla osalla yksityistalouksilla on varaa ja se näkyy esimerkiksi kotitalouksien käyttämässä rahamäärässä vapaa-ajan palveluihin. Hyvinvointipalvelut on se talouden sektori, joka on nykyisen taloudellisen epävarmuuden aikoina menestynyt erinomaisesti. Tässä osasyynä tutkimusten mukaan ovat hyvin toimeentulevat eläkeläiset ja se seikka, että esimerkiksi lasten harrastuksista säästetään viimeisenä. Suurilla ikäpolvilla, jotka ovat jäämässä eläkkeelle tai ovat jääneet eläkkeelle, heillä on suhteellisen hyvät tulot, tai ainakin heillä on omaisuutta, jonka voi muuttaa varallisuudeksi. Tämä seikka tulisi ottaa huomioon yhä paremmin vapaa-aikapalveluiden järjestämisessä. Kysyntää on, mutta luoko palvelujen tarjoajat tarpeeksi palveluita vastaamaan kysyntään? Suurimmat liikuntapalveluiden tuottajat urheiluseurat ja kunnat eivät välttämättä huomioi tätä mahdollisuutta. Lisäksi ei huomioida palveluiden hinnoittelussa, miten hyvin toimeentulevia asiakkaita vapaa-aikapalveluiden käyttäjissä on. Palvelujen laatuun on myös kiinnitettävä huomiota tässä tapauksessa.

Julkisella sektorilla pyritään tekemään laajan mittakaavan uudistusta niin kuntaliitosten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Hallitus on yrittänyt työstää listaa niistä palveluista, joita kunnat eivät välttämättä enää tuota tulevaisuudessa, koska kunnat ovat taloudellisessa ahdingossa. Myös kuntaliitolta on pyydetty hallituksen toimesta ”karsintalistaa” kuntien tehtävistä, mutta kuntaliitto ei ole kyseistä pyyntöä toteuttanut. Vapaa-aikapalvelut on se yksi palvelu, joka herättää keskustelua. 90-luvun laman aikaan tehdyt leikkaukset vapaa-aikapalveluissa näkyvät omalta osaltaan vieläkin. Monet kunnat säästivät liikuntapuolen henkilöstökuluissa ja esimerkiksi liikunnanohjauksen tasosta kuntalaisille luovuttiin monella paikkakunnalla. Erityis-

liikunnanohjaajan toimi tulisi olla jokaisessa kunnassa liikuntalain määräämällä tavalla, tai ainakin sitä tulisi järjestää ostopalveluna. Näin ei kuitenkaan monessakaan kunnassa tällä hetkellä ole.

Kunnan tehtävät ovat lakisääteisiä ja jotkin tehtävät, kuten sosiaali- ja terveydenhuolto, päivähoito, koulut, esiopetus ja vanhustenhuolto ovat tietenkin ne tärkeimmät. Kuntalaisten hyvinvointia tukee taas vähemmän lakisääteiset tehtävät kuten kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut. Näiden palvelun arvoa tulisi mitata ja painottaa toimintaa tarpeen mukaan sillä panoksella, mitä kuntalaiset omassa palvelutarpeessaan tarvitsevat. Taloudellisilla mittareilla mitattuna kuntien terveydenhuolto vie yleensä kuntien taloudesta noin 60 prosenttia. Vapaa-aikapalvelut ovat 1 - 2 prosentin luokkaa kuntien kokonaismenoista. Ei tarvitse olla suuri ennustaja, että mistä kunnan toimialasta tulisi löytää eniten työn tehokkuuden lisäämistä. Jos talousmittarit ovat suurimmassa osassa kuntatalouden tulkintaa määräävässä osassa, tulisi erityisesti kiinnittää huomiota niihin hallinnonaloihin, joiden menot ovat viime vuosikymmenen aikana nousseet prosentuaalisesti eniten. Kuntalaisten sairastavuutta on vaikea ennustaa vuosittain ja erityisesti kalliin erityissairaanhoidon osuutta on miltei mahdotonta arvioida. Jokseenkin on kyseenalaista, että esimerkiksi terveydenhuollon kuntayhtymä arvioi menoja terveydenhuollossa ja valtuusto, joka viime kädessä asiasta päättää, toteaa talousarviokäsittelyssä esityksestä toisin. Mitä keinoja on mahdollisesti käytettävissä, että saadaan terveydenhuollossa säästöjä aikaiseksi? Säästöjen saamiseksi ei ole muuta keinoa, kuin ainoastaan ennaltaehkäisy terveydenhuollon palveluissa. Ennaltaehkäisy tarkoittaa liikunnallisia ja sosiaalisia palveluja sairaille, ikäihmisille, liikuntarajoitteisille, lasten ja nuorten erityisryhmille ynnä muille. Tällä hetkellä ennaltaehkäisyä toteuttaa kunnan palvelutuotannossa suurimmaksi osaksi liikuntapalvelut. Mitä jos näitä palveluja ei ole kunnassa? Siinä tapauksessa toimintaa on organisoitu kolmannen sektorin hoidettavaksi kunnan toimesta. Jokaisessa kunnassa ja terveydenhuollon kuntayhtymässä tulisi koostaa laaja erityisosaajienryhmä suunnittelemaan ja toteuttamaan kuntalaisille sellaista hoitoketjua, joka ottaa huomioon lähes jokaisen hoitoketjussa olevan ihmisen tarpeen. Nykyajan toimintaperiaate kuntoutuksessa ja hoitoketjussa yleensäkin tuntuu olevan yksilöllinen tapa hoitaa asiakkaita. Toimintaa tulisi ohjata ryhmäkuntoutuksen / ohjauksen suuntaan, koska hoitoketjussa on erittäin tärkeää myös sosiaalinen pääoma, jota ryhmätoiminnasta saa.

Kunnalliset liikuntapalvelut ovat ikävä kyllä jääneet suuremmaksi osaksi 90-luvun laman aikoihin. Kehitystä on tapahtunut hyvin vähän siihen nähden, mitä olisi voinut tapahtua. Liikuntapaikat ovat osittain surkeassa kunnossa ja niiden peruskorjaukset ovat viivästyvät, koska kunnissa on huomattu, että kaikki muutkin kiinteistöt ovat peruskorjauksen tarpeessa. Onneksi

muutamia valopilkkuja löytyy Suomen kunnista, jotka ovat rohkeasti lähteneet uudistamaan palvelujen tuotantoon ja syöksyneet kuntien byrokraattisista linnansuojista kilpakentille. Miten kuntien liikuntapalvelut saadaan menestymään? Tutkimuksia ja kokeiluja on vaikka millä mitalla, joista ottaa mallia. Tarvitsee vain nähdä vaivaa ja tehdä pyyteetöntä työtä, että saa päätöksenteon rattaissa päättäjät vakuuttumaan siitä, että asioita voi tehdä paremmin, tehokkaammin, taloudellisemmin ja mikä tärkeintä: palvelun asiakasta paremmin.

Monissa tutkimuksissa on todettu kuntapalvelujen yhtiöittämisen hyötyjä. Nopeampi päätöksenteko ja investointien suunnittelu on mainittu oman talouden kannalta merkittäviksi osakeyhtiön eduksi monissa tutkimuksissa. Lisäksi mainitaan, että osakeyhtiön etuja ovat palvelutarjonnan laadukkuuden ja monipuolisuuden, sekä mahdollisuuden toimia kilpailuilla markkinoilla. Lainsäädännölliset näkökulmat ovat myös osasy, miksi juuri osakeyhtiötä on kaavailtu liiketoimintamuodoksi. Tarkasteltaessa eri toimintamuotojen etuja ne ovat sidoksissa kunnan strategiaan valintoihin, tai ainakin päätöksenteko on hankalaa tapauksessa, jossa ei ole määritelty organisaation suuntaa. Varsinainen päätöksenteon kunnan palvelujen järjestämisvastuun mukaisesti saavat poliittiset päättäjät joka tapauksessa näin ollen tehdä vaikkakin vähän huonommillakin tiedoilla. Mielestäni olisi erittäin olennaista tarkastella ja tilata tutkimuksia alueelta, jolla kuntaliitosneuvotteluja tehdään päätöksenteon tueksi. On kuitenkin nähty, etteivät poliittiset päättäjät välttämättä noteeraa tutkittua tietoa ja mieltävät usein, että heidän oma henkilökohtainen mielipiteensä on se oikea.

Tärkeimpänä asiana on olennaisesti halu muuttua ja toteuttaa palvelut kuntalaisille uudella tavalla. Kuntaliitosneuvotteluissa tulisi miettiä strategisia ratkaisuja palvelun toteutuksessa, eikä keskittyä epäolennaisiin asioihin, kuten kunnan vaakunaan ja nimeen. On myös huomattu tutkimuksissa ja itsekin aikanaan erästä kuntaliitosta toteuttaneena, että organisaatiokaavioihin kyllä keskityttiin, mutta kovinkaan montaa kertaa ei mietitty, miten palvelut voisi tuottaa asiakkaille tehokkaammin ja taloudellisemmin. Kuntaliitoksen yhteydessä ikävä kyllä jää yleensä johtavia virkamiehiä aika paljon ja ruohonjuuritason tehtäviin ei ole riittävästi henkilöitä. Kuntaliitosten myötä yleensä nämä perustehtävät lisääntyvät ja tuovat lisäkuluja uudelle kunnalle. Ainoana järkevänä kuntaliitoksen etenemistapana tulisi olla terve kilpailu henkilöstön sisällä ja julistaa kaikki tehtävät uudelleen haettavaksi edes sisäisesti. Vielä paremman lopputuloksen saisi, että kaikki tehtävät tulisivat julkiseen hakuun, tai ainakin ylimmän johdon ja keski johdon osalta. Tämä siitä syystä, että miten voidaan tietää ilman hakumenettelyä ja kilpailua, pystyykö nykyinen johto reagoimaan muuttuvaan tilanteeseen ja onko siihen riittävää kompetenssia? Yhtenä keinona ovat tietenkin koulutus ja määräaikaiset sopimukset, jonka jälkeen tiedetään,

onko oikea henkilö valittu oikeaan tehtävään. Henkilöstöressurssien suunnittelussa tiedettäisiin kuinka monta käytännön työntekijää tarvitaan ja tällöin keskijohtoa sekä ylintä johtoa pystyttäisiin vähentämään.

Palvelutuotantoa tulisi ajatella myös sillä tavalla, kuka tuottaa minkäkin hintaista palvelua. Esimerkiksi voidaan ottaa vaikkapa paikallinen kuntosalitoiminta. Yksityinen taho tuottaa palveluja, jotka ovat asiakkaalle kalliimpia kuin taas kunnallinen palvelu. Kunnallisella puolella tulee tietenkin keskittyä lain vaatimaan erityisliikunnan osuuteen ja ryhmät ovat muuta kuin työssäkäyviä ihmisiä. Kansalaisopisto voi myös tuottaa palvelua kuntosaliliikuntana ja saa siitä julkisen sivistystyön osuutta. Tulevaisuudessa voitaisiin ajatella, että edullisimmat palvelut työssäkäyville kuntalaisille tulee tulevaisuudessa ohjata kansalaisopiston tuotettavaksi. Urheilujärjestöillä on myös mahdollisuus tuottaa edullisia palveluja työikäisille kuntalaisille ja joiltakin osin tätä jo tapahtuukin. Toiminnassa on vielä kehittämisen varaa urheilujärjestöjen osalta ja uusasiakashankinta on mahdollista. Kunnan liikuntatoimi voi myös ohjata jonkin verran toimintaa avustusperiaatteita muuttamalla, eli tuetaan urheilujärjestöjä tuottamaan liikuntapalveluja aikuisväestölle.

Suurin osa tämänhetkisistä kustannuksista tulee henkilöstön palkoista ja ylläpidettävistä liikuntapaikoista, etenkin kiinteistöjen kustannuksista. Todelliseen toimintaan jäävät varat ovat pienentyneet kaikkien muiden kustannusten noustessa. Todellisuudessa liikuntapalvelut pystyvät talousraamissaan ylläpitämään olemassa olevat liikuntapaikat jollakin tavalla kunnossa, suurempiin kunnostuksiin tarvitaan aina investointirahaa. Uuden toiminnan kehittäminen vaatii ulkopuolista rahoitusta. Ohjatun liikuntatoiminnan puolella ryhmien maksullisuus tuo jonkin verran takaisin sitä rahaa, mitä kuntalaisten liikuttamiseen kuluukin.

Kunnilla tulee olemaan tulevaisuudessa ongelmana palvelujen hinnoittelu. Progressiota tulisi käyttää palvelujen hinnoittelussa ja siinä tulisi olla riittävästi portaita tulorajojen mukaan. Yhtenä esimerkkinä voidaan pitää kunnallista päivähoitoa, jonka kulut ovat kasvaneet viimeiset vuodet huomattavasti myös Kankaanpäässä. Hinnoittelussa tulisi ottaa huomioon myös erittäin hyvin toimeentulevat. Kankaanpääläinen perhe, jossa molemmat vanhemmat käyvät töissä ja ansaitsevat molemmat bruttotuloina yli 2606 euroa maksavat päivähoidosta maksimin mukaan. Palkansaajien keskiansio oli loka-joulukuussa 3206 euroa (Palkansaajien keskiansiot, 2014). Jos keskiarvo on tätä luokkaa, niin miten moni perhe pystyisi maksamaan erilaisessa progressiossa suurempaa päivähoitomaksua?

Liikuntapalveluissa on yleensä käytössä esimerkiksi seniorikortti, jolloin kunta subventoi laskennallisella määrällä senioriliikuntaa omassa kunnassa. Seniorikortti toimii yleensä siten, että vuosimaksulla voit käyttää liikuntapalveluja, kuten uimahallia, kuntosalia ja ohjattuja ryhmiä. Onko tämä sitten kaikkia tuloluokkia suosivaa? Väittäisin, että ettei ole. Palvelumaksuja tulisi miettiä uudesta näkökulmasta ja luoda palveluja, jotka ovat räätälöity eri maksuluokille myös samojen ikäryhmien sisällä. Varakkaammat saavat rahalleen arvoa ja pienituloisemmat eivät maksa palvelustaan saman verran kuin varakkaammat. Joissakin uimahalleissa on käytössä yksinkertainen tapa laatia maksuluokkia, ja se on yksikertaisesti päiväaikojen alhaisempi hinnoittelu. Päiväsaikaan palveluiden käyttäjät ovat perheitä, eläkeläisiä, koululaisia, työttömiä ja ikäihmisiä. Normaalit, korkeammat hinnat otetaan käyttöön esimerkiksi klo 16.00 jälkeen. Viikonloppuhinnoittelu voi myös poiketa viikolla tapahtuvasta hinnoittelusta.

Palveluiden tuottamiselle tulisi miettiä tehokkain ja edullisin tapa. Liikuntapalveluiden tuottajia ovat yksityiset yritykset, kuntasektori, urheiluseurat, kansalaisopisto ja eri järjestöt. Jos ajatellaan tulevaisuudessa palveluiden hinnoittelua, yksityisen sektorin palvelut tulevat olemaan kalliimpia jatkossakin. Kuntapalveluiden hinnat tulevat nousemaan nykyisestä tasosta ja täten hinnat voivat olla liian korkeita kaikkien kuntalaisten kannalta. Kansalaisopisto pystyy tuottamaan palveluita melko edullisesti ja näiden palveluiden tuottamisessa tulee huomioida valtiontukijärjestelmä, joka rahoittaa kansalaisopistojen tuntikehystä. Urheiluseurojen ja eri järjestöjen tuottamien palvelujen hintoja on tutkittu ja viimeisimpänä hyvänä tutkimuksena voidaan pitää minunkin oman opettajani Kari Puronahon tutkimusta ”Mitä liikunta maksaa?”. Tutkimuksen mukaan harrastaminen on kallistunut kolminkertaisesti kymmenessä vuodessa. Palveluita tulisi rakentaa kunnan toimesta eritasoisiin ratkaisuihin, jolloin suurimman osan kuntalaisten liikunnan harrastamiselle ei olisi toimeentulon rajaavaa estettä.

Jatkotutkimuksen kannalta tulisi tutkia vielä tarkemmin toimintamallien mahdollisuuksia ja uhkia. Teemahaastattelussa kartoitettiin lähinnä toimintamallien vahvuuksia ja heikkouksia. Mahdollisuuksia ja uhkia tarkemmin tutkimalla voitaisiin vielä tarkemmin päästä toimintamallien epämuikavuusalueelle, jolloin mahdollisia epävarmuustekijöitä löydettäisiin eri toimintamalleille. Lisäksi tulisi tutkia tarkemmin eri toimintamallien taloudellisia vaikutuksia. Ainoastaan tutkimustulosten perusteella saatu tieto näyttää, että kustannustaso on pysynyt samalla tasolla tutkittavissa malleissa, kun yleisesti ottaen kuntien liikuntapalveluiden kustannustaso on nousut 1 – 3 prosenttiyksikköä vuosittain.

Lähteet

- Audiator. 2013. Yritysjärjestelyt. Luettavissa: <http://www.audiator.fi/yritysjarjestelyt>. Luettu: 4.1.2014.
- Diabetesliitto. 2009. Kansallinen Diabetesohjelma Dehko. Diabeteksen kustannukset Suomessa 1998-2007. Luettavissa: http://www.diabetes.fi/files/1086/Kustannustutkinue_98-07.pdf. Luettu: 13.4.2014.
- Eskola, J & Suoranta J. 2000. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Gummerus. Jyväskylä.
- Harmaakorpi, V. 2013. Innovaatiojärjestelmät. Johtamisen ja kehittämisen koulutusohjelma. Haaga Helia ammattikorkeakoulu. Luentomateriaali.
- Hassinen, J. 2014. Hämeenlinnan Liikuntahallit Oy. Toimitusjohtaja. Haastattelu, 10.1.2014.
- Haveri, A. & Majoinen, K. 1997. Seudullisen yhteistyön johtaminen. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki.
- Haveri, A. & Pehk, T. 2008. Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. s. 9. Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere.
- Ilmakunnas, Seija (toim.) 2008. Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Oy Nord Print Ab. Helsinki.
- Jokiaho, P. 2014. Hämeenlinnan kaupunki. Tilaajajohtaja. Haastattelu, 10.1.2014.
- Juholin, E. 1999. Sisäinen viestintä. s. 174. Inforviestintä Oy. Helsinki.
- Kajaanin ammattikorkeakoulu. 2013. Toimintatutkimus. Luettavissa: <http://www.kamk.fi/opari/Opinnaytetyopakki/Teoreettinenmateriaali/Tukimateriaali/Toimintatutkimus>. Luettu: 11.12.2013.
- Kankaanpään kaupunki. Johtosääntö. 2013.
- Kankaanpään kaupunki. Kuntaselvitys. 2014.
- Kankaanpään kaupunki. Talouden tasapainottamisohjelma 2009-2011.
- Kankaanpään kaupunki. Talouden tasapainottamisohjelma 2014-2016.
- Kankaanpään kaupunki. Tilinpäätös. 2013.
- Kankaanpään kaupunki. Toimintakertomus. 2013.
- Kananen, J. 2009. Toimintatutkimus yritysten kehittämisessä. Jyväskylän Ammattikorkeakoulun julkaisuja- sarja. Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere.
- Kautto, M. 2011. Eläkkeet ja eläkkeensaajien toimeentulo 2000-2010. Eläketurvakeskuksen raportteja. 2011:4, s. 8.
- Kuntalaki 365/1995. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>. Luettu: 11.12.2013.

- Kuntaliitto, 2013. Kuntien ja kuntayhtymien toiminta. Luettavissa:
<http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/Sivut/default.aspx>. Luettu: 4.1.2014.
- Kuntaliitto. 2014. Kuntien tehtävät. Luettavissa:
<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntauudistus/Sivut/kuntien-tehtavat.aspx>. Luettu: 16.2.2014.
- Kuntaliitto, 2014. Nykytilan määrällinen tarkastelu. Luettavissa:
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/kulti/liikunta/nykytila/Sivut/default.aspx>. Luettu: 16.2.2014.
- Kuopila, A. & al. 2007. Tilaa- ja tuottaja-toimintatapa - Ideasta käytäntöön. s.5. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kuula, A. 1999. Toimintatutkimus: Kenttätyötä ja muutospyrkimyksiä. Vastapaino. Tampere.
- Liikuntalaki 1054/1998. Luettavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19981054>. Luettu 11.12.2013.
- Lindroos, J.-E. & Lohivesi, K. 2004. Onnistu strategiassa. Sanoma Pro Oy. Helsinki, s. 217-218.
- Melin, T. 2007. Innovaatiot ja hyvät käytännöt kunnallisessa palvelutuotannossa. Sitra. Helsinki, s.15.
- Metsämuuronen, J. 2001. Laadullisen tutkimuksen perusteet. 2.painos. Methelp. Viro.
- Mäntylä, J. 2009. Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen perustaminen. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Suomen Kuntaliitto.
- Määttä, R. 2014. Soinin kunta. Evp. kunnanjohtaja. Haastattelu, 5.3.2014.
- Niskakangas H., Pönkä P., Hakulinen P. & Pönkä V., 2011. Kuntayhtiöt. Kunnan omistaman osakeyhtiön hallinto. Omistajan ja päättäjän käsikirja. Hakapaino. Helsinki.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2014 a. Liikuntapaikat. Luettavissa:
<http://www.minedu.fi/OPM/Liikunta/liikuntapaikat/?lang=fi>. Luettu: 16.2.2014.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2014 b. Liikuntalain uudistaminen. Luettavissa:
http://www.minedu.fi/OPM/Liikunta/liikuntapolitiikka/vireilla_liikunta/liikuntalaki/index.html?lang=fi. Luettu: 4.1.2014.
- Palkansaajien keskiansiot. 2014. Lehtiartikkeli. Luettavissa:
<http://www.aamulehti.fi/Kotimaa/1194845086693/artikkeli/palkansaajan+keskiansio+3206+euroa+kuukaudessa+valtiolla+hurja+nousu.html>. Luettu: 2.3.2014.
- Piirtola, M. & Huusko, T. 2011. Lonkkamurtuma. UKK-Instituutti. Luettavissa:
<http://www.ukkinstituutti.fi/filebank/678->
- Piirtola_Huusko_Lonkkamurtumat_KH_Hoivapalvelut_2011.pdf. Luettu: 13.4.2014.
- Puttonen, M. 2012. Paljonko syrjäytynyt nuori maksaa? Tiede-lehti, 2012,11.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 2006. Sosiaali- ja terveystalouden strategiat 2015. Kohti sosiaalisesti kestävä ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2006:4. Luettavissa:

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3798.pdf

Luettu: 4.1.2014.

Tilastokeskus. 2009. Luettavissa: [http://www.stat.fi/til/tjt/2009/tjt_2009_2011-05-](http://www.stat.fi/til/tjt/2009/tjt_2009_2011-05-20_kat_003_fi.html)

[20_kat_003_fi.html](http://www.stat.fi/til/tjt/2009/tjt_2009_2011-05-20_kat_003_fi.html). Luettu: 8.1.2014.

Vakkuri, J. 2009. (toim.) Paras mahdollinen julkishallinto? s. 152-153. Gaudeamus. Helsinki.

Valo. 2014. Tiedote kuntastrategioista. Valon liikuntatutkimus, 2014.

Valtioneuvoston hankerekisteri. 2013. Liikuntalain uudistamista valmisteleva työryhmä. Luettavissa: <http://www.hare.vn.fi>. Luettu: 4.1.2014.

Valtiovarainministeriö, 2014 a. Kuntaudistus. Luettavissa:

http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntaudistus/index.jsp. Luettu: 30.3.2014.

Valtiovarainministeriö, 2014 b. Valtionosuusjärjestelmän pääpiirteet. Luettavissa:

http://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/01_kuntatalous/01_valtionosuudet/011_paapiirteet/index.jsp. Luettu: 30.3.2014.

Valtiovarainministeriö, 2014 c. Kuntien tehtävien arviointi. Luettavissa:

http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntaudistus/095_tehtavat/index.jsp. Luettu: 30.3.2014.

Vienonen J. 2014. Lohjan Liikuntakeskus Oy. Toimitusjohtaja. Haastattelu. 12.3.2014.

Liitteet

Liite 1. Teemahaastattelujen kysymysrunko.

TEEMAHAASTATTELUT KEHITTÄMISTYÖ
Kuntien liikuntapalvelujen tuottamisen mallit

1. TOIMINTAMALLIN NIMEÄMINEN
2. TOIMINTAMALLIN VALINNAN PERUSTELUT
3. TOIMINTAMALLIN + / -?
4. MITÄ OPIMME / MITÄ TEKISIMME TOISIN?
5. LUOTTAMUSHENKILÖIDEN ROOLIT TOIMINTAMALLISSA
6. TODENNETUT MUUTOKSET TALOUDESSA
7. TULOKSET