

Liikuntapalveluiden ulkoistaminen ja palveluiden turvallisuus

Nykytilanne ja kuntien kokemukset - Loppuraportti

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:9

Toni Hyytinen & Jouni Kivistö-Rahnasto

Liikuntapalveluiden ulkoistaminen ja palveluiden turvallisuus

Nykytilanne ja kuntien kokemukset - Loppuraportti

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:9

Toni Hyytinen & Jouni Kivistö-Rahnasto



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet
Nuoris- ja liikuntapolitiikan osasto / Ungdoms- och idrottspolitiska avdelningen
PL 29 / PB 29
00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

<http://www.minedu.fi>
<http://www.minedu.fi/OPM/julkaisut>

Taitto / Ombrytning: Erja Kankala, opetus- ja kulttuuriministeriö

ISBN 978-952-263-342-2 (PDF)
ISSN-L 1799-0343
ISSN 1799-0351 (PDF)

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja /
Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2015:9

Sisältö

Esipuhe	4
Tiivistelmä	6
Sammandrag	7
1 Tutkimuksen lähtökohta, tavoitteet ja toteutus	8
1.1 Lähtökohta	8
1.2 Tavoitteet	9
1.3 Tutkimuksen toteutus	9
2 Tutkimuksen tausta	10
2.1 Kuntien liikuntapalveluiden tuottaminen	10
2.2 Kuntien ulkoistaminen lisääntynyt ja edelleen lisääntymässä	11
2.3 Julkinen tuotanto vs yksityinen tuotanto	11
2.4 Mikä on tärkeää ulkoistamisen onnistumisessa	12
2.5 Ulkoistamisten kokemuksia	13
2.6 Ulkoistamisten vaikutukset palveluiden turvallisuuteen	14
3 Tulokset	15
3.1 Selvitykseen osallistuneet kunnat	15
3.2 Kuntien liikuntapalveluiden ulkoistamisten nykytilanne	15
3.3 Kuntien liikuntapalveluiden kokemukset ulkoistamisista	17
3.4 Kuntien liikuntapalveluiden ulkoistamisten lähitulevaisuus	20
3.5 Kuntien liikuntapalveluiden ulkoistamisten vaikutukset liikuntapaikkojen turvallisuuteen	21
3.6 Muita huomioita haastattelujen perusteella	22
4 Pohdinta	23
5 Johtopäätökset	26
Lähteet	27

Esipuhe

Kunnat ovat erikokoisia ja organisoineet liikuntatoimen monin eri tavoin. Hallinnollisesti omaa liikuntatoimea ei osassa kuntia ole, vaan liikunta on osana hyvinvointisektoria tai vapaa-ajan palveluja. Liikuntapalveluja tuotetaan esimerkiksi tilaaja-tuottaja-mallilla. Osassa kunnissa liikunta kuuluu yksiselitteisesti liikuntatoimen alle kattaen niin palvelut kuin liikuntapaikkojen ylläpidon ja huollonkin. Kaikenkokoisissa kunnissa löytyy kuitenkin liikuntapalvelun osia, joita on ulkoistettu toisen osapuolen hoidettavaksi.

Tässä raportissa selvitettiin, millaisia kokemuksia kunnilla on liikuntapalveluidensa ulkoistamisesta, ja miten ulkoistaminen on vaikuttanut liikuntapaikkojen turvallisuuteen. Pienemmässä mittakaavassa on ulkoistettu latujen kunnossapitoa, suuremmassa esimerkiksi uimahallipalvelut kokonaisuudessaan. Yleisimmät palveluntuottajat ulkoistuksissa ovat urheiluseurat ja muut yhdistykset sekä yksityinen sektori. Näiltä tahoilta ostetut palvelut ovat taloudellisesta näkökulmasta olleet kunnalle kannattavia.

Osa kunnista ei ole tehnyt tarkkaa arviointia liikuntapalvelujen ulkoistamisesta, osa on arvioinut taloudellisia vaikutuksia. Raportti osoittaa myös, ettei ulkoistuksia tehtäessä liikuntapaikkojen turvallisuusnäkökulma ole juuri esillä.

Uusi liikuntalaki tulee voimaan tämän kevään kuluessa. Lain keskeisinä tavoitteina on edistää eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa liikuntaa, väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä fyysistä toimintakykyä, lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä sekä liikunnan kansalais- ja seuratoimintaa ja huippu-urheilua. Laki vahvistaa liikunnan peruspalveluluonnetta kunnissa. Keskeisimpinä uusina kirjauksina kunnan tulee kuulla asukkaitaan liikuntaa koskeissa keskeisissä päätöksissä sekä arvioida kunnan asukkaiden liikunta-aktiivisuutta osana terveyden ja hyvinvoinnin kehittämistä.

Kunnan päätehtävä on edelleen yleisten edellytysten luominen kunnan asukkaiden liikunnalle. Liikuntapalveluja voidaan järjestää kunnan omana palveluna, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa yhteistyössä tai ostaa palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta.

Uuden liikuntalain näkökulmasta ulkoistamissuunnitelmien yhteydessä tai niitä tehtäessä tulisi myös kerätä käyttäjäpalautetta. Palautteen avulla voidaan kehittää palveluja ja turvallisuutta, mutta myös ulkoistamissopimuksien sisältöä. Liikuntapalvelujen ulkoistamisen lisääntyminen lähitulevaisuudessa on mahdollista. Ulkoistamista perustellaan kysyntään vastaamisella, kunnan tekemillä strategisilla linjauksilla ja halulla keskittyä ydintoimintoihin. Raportista selviää, että kunnan toiseen organisaatioon tehtyjen ulkoistamisten kokemukset olivat usein kielteisiä, koska liikuntatoimen omat vaikutusmahdollisuudet ulkoistettujen toimintojen organisointiin katoavat lähes kokoa. Näin ollen palveluketju kärsii.

Liikunta on yksi merkittävimmistä terveyden ja hyvinvoinnin edellytyksistä. Kunnan liikuntapalvelujen organisoimisessa on oleellista muistaa liikunnan yhdenvertaisen ja tasa-arvoisen saavutettavuuden turvaaminen. Myöhemmin keväällä voimaan tuleva uusi liikuntalaki painottaa ja alleviivaa

kunnan eri toimialojen välistä yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi liikunnan avulla. Kunnan järjestäessä ja toteuttaessa liikuntapalvelujaan yhteistyössä urheiluseurojen tai muiden sidosryhmien kanssa tai ulkoistaessaan palvelutuotantoa, keskeistä on järjestää palvelut ja olosuhteet eri käyttäjäryhmät huomioiden.

Opetus- ja kulttuuriministeriön liikunnan vastuualue kiittää raportin valmistumisesta Toni Hyytistä ja Jouni Kivistö-Rahnastoa.

Helsingissä 23.2.2015

johtaja Harri Syväsalmi

ylitarkastaja Sari Virta

Tiivistelmä

Liikuntapalveluiden ulkoistaminen ja palveluiden turvallisuus - tutkimus antaa uutta tietoa kuntien liikuntatoimien ulkoistamisen nykytilanteesta ja lähitulevaisuuden suunnasta sekä tehtyjen ulkoistamisten kokemuksista kuntien liikuntatoimen johtajien näkökulmasta. Kunnan liikuntatoimi voi hyödyntää tähän raporttiin kerättyjä kokemuksia ulkoistamispäätöksiä tehdessään.

Kunnat ovat 2000-luvulla alkaneet järjestää palvelujaan uudelleen etenkin ulkoistamalla osaa toiminnostaan. Ulkoistaminen on ulottunut myös kuntien liikuntapalveluihin, mikä aiheuttaa muutoksia kuntien liikuntapalveluiden toimintaan. Osa kunnista on ollut tyytyväisiä ulkoistuksiin, toisaalta monet kunnat ovat myös ilmaisseet halunsa palata liikuntapalveluiden järjestämisessä entiseen toimintatapaan huonojen ulkoistamiskokemusten takia.

Tutkimuksen aineisto kerättiin haastattelemalla puhelimitse kuntien liikuntatoimenjohtajia tai muita liikuntapalveluiden osalta johtavassa asemassa olevia henkilöitä. Haastateltavat kunnat on valittu kolmesta ryhmästä: kaupunkimaiset, taajaan asutut ja maaseutumaiset kunnat.

Haastatelluista kunnista 29 (90.6 %) oli ulkoistanut ainakin jonkun osion liikuntapalveluistaan ja/tai käytti tällä hetkellä ostopalveluja. Kolme (9.4 %) kuntaa ei ollut tehnyt ulkoistamisia tai käyttänyt ostopalveluja tällä hetkellä. Lukumääräisesti eniten ulkoistuksia/ostopalveluja oli haastatelluissa kunnissa käytetty latujen kunnossapitoon (18 kpl). Tyypillisesti latujen kunnossapitopalveluja oli ostettu pinta-alaltaan suuren kunnan syrjäseutujen latujen kunnossapitoon. Samoin erityisesti syrjemmällä sijaitsevien jääkenttien/kaukaloiden jäädytys (14 kpl) ostettiin monessa kunnossa ulkopuolelta. Myös erilaisten liikuntaryhmien ja isojen ulkokenttien kunnossapidon ostaminen oli yleistä haastatelluissa kunnissa. Yhdeksän kuntaa oli ulkoistanut ainakin osittain liikuntapaikkojen siivouspalveluita. Suurien kenttien lisäksi myös puistourheilukenttien tai pienten kyläkenttien hoitoon käytettiin ulkoistuksia. Hallien valvontaa oli ulkoistettu lähinnä ilta- ja viikonloppuaikojen osalta. Lippukassaa/lipunmyyntitoimintaa oli ulkoistettu viidessä kunnassa ja usein samassa yhteydessä lipunmyynnin kanssa palveluntarjoaja piti myös kahvilaa. Urheiluseurat ja yksityinen sektori olivat yleisimmät palveluntuottajat.

Haastattelujen perusteella ulkoistuksia ei pohdita juurikaan liikuntapaikkojen turvallisuuden näkökulmasta. Liikuntapaikkojen turvallisuuden varmistamista ei pääosin erikseen huomioida kilpailutusten tai sopimusten laatimisen yhteydessä. Ulkoistusten kilpailutuksissa hinta oli odotetusti keskeisin valintakriteeri.

Tutkimuksen toteutti Tampereen teknillisen yliopiston (TTY) Teollisuustalouden laitoksen Turvallisuuden johtamisen ja suunnittelun yksikkö. Tutkimuksen toteuttamiseen osallistuivat TTY:n Teollisuustalouden laitoksen Turvallisuuden johtamisen ja suunnittelun yksiköstä hankkeen vastuullinen johtaja professori Jouni Kivistö-Rahnasto sekä hankkeen toteutuksesta vastannut tutkija Toni Hyytinen. Tutkimuksen päärahoittajana toimi opetus- ja kulttuuriministeriö.

Sammandrag

Undersökningen ger ny information om nuläget och utvecklingen i en nära framtid när det gäller att lägga ut produktion av tjänster inom det kommunala idrottsväsendet på entreprenad. Dessutom redogör den för erfarenheter av sådan utläggning ur idrottsväsendenas chefers synvinkel. Det kommunala idrottsväsendet kan dra nytta av de erfarenheter som har samlats i denna rapport när det beslutar om att anlita underleverantörer.

Kommunerna har under 2000-talet börjat organisera om sina tjänster särskilt genom att lägga ut en del funktioner på utomstående företag och organisationer. Utläggningen har även omfattat idrotts- och motionstjänsterna, vilket har lett till ändringar i det kommunala idrottsväsendets verksamhet. En del kommuner är nöjda med utläggningen, men många kommuner har också uttryckt sin vilja att återgå till det tidigare sättet att ordna idrotts- och motionstjänsterna eftersom de har dåliga erfarenheter av utläggningen.

Undersökningsmaterialet samlades in genom telefonintervjuer med kommunala chefer för idrottsväsendet och andra personer i ledande ställning när det gäller idrottstjänsterna. Kommunerna som har utfrågats har valts ut i tre grupper: urbana kommuner, tätortskommuner och landsbygdskommuner.

Av de utfrågade kommunerna hade 29 (90.6 %) lagt ut åtminstone någon del av sina idrottstjänster och/eller använde köpta tjänster. Tre (9.4 %) kommuner hade inte lagt ut några tjänster och använde inte heller köpta tjänster. Flest entreprenader eller köpta tjänster hade de utfrågade kommunerna använt för underhåll av skidspår (18 st.). Ofta hade de tjänster för underhåll av skidspår som köpts utifrån gällt skidspår i glest befolkade delar av vidsträckt kommuner. Likaså sköttes isläggningen av mera avlägset belägna skridskobanor och ishockeyrinkar (14 st.) i många kommuner av utomstående som köpta tjänster. Även olika motionsgrupper och underhållet av stora utomhusbanor sköttes allmänt som köpta tjänster i de utfrågade kommunerna. Nio kommuner hade anlitat utomstående företag för åtminstone en del av städningen av idrottsanläggningarna. Utom för underhållet av stora idrottsplaner anlätades utomstående företag också för underhållet av idrottsplatser i parker och små idrottsplaner i byar. Övervakningen av idrottshallar sköttes av utomstående närmast under kvällar och veckoslut. Biljettkassan och biljettförsäljningen hade lagts ut på entreprenad i fem kommuner, och ofta drev tjänsteleverantören också ett kafé i anslutning till biljettförsäljningen. Tjänsterna produceras oftast av idrottsföreningarna och den privata sektorn.

Av intervjuerna framgår det att utläggningen inte i nämnvärd grad har diskuterats ur ett säkerhetsperspektiv. Hur idrottsanläggningarnas säkerhet ska tryggas beaktas oftast inte särskilt vid anbudstävlingar eller när kontrakt utarbetas. Vid konkurrensutsättningen av entreprenader var priset som väntat det centrala kriteriet.

Undersökningen utfördes av enheten för säkerhetsledning och planering inom institutionen för industriell ekonomi vid Tammerfors tekniska universitet (TTU). Ansvarig chef för undersökningen var professor Jouni Kivistö-Rahnasto och för genomförandet svarade forskaren Toni Hyytinen, båda från ovan nämnda enhet vid TTU. Huvudfinansiering för undersökningen var undervisnings- och kulturministeriet.

1 Tutkimuksen lähtökohta, tavoitteet ja toteutus

1.1 Lähtökohta

Kunnat ovat 2000-luvulla alkaneet järjestää palvelujaan uudelleen etenkin ulkoistamalla osaa toiminnoistaan. Tämä ulkoistaminen on ulottunut myös kuntien liikuntapalveluihin, mikä väistämättä aiheuttaa muutoksia kuntien liikuntapalveluiden toimintaan. Osa kunnista on ollut tyytyväisiä ulkoistuksiin. Toisaalta monet kunnat ovat myös ilmaisseet halunsa palata liikuntapalveluiden järjestämisessä entiseen tapaan huonojen ulkoistamiskokemusten takia. Koska kuntien kokemukset ulkoistamisen eduista ja ongelmista vaihtelevat, on tarpeen kerätä ja arvioida erilaisia kokemuksia sekä toiminnan nykytilan arvioinnin että tulevan kehittämisen tueksi.

Vuonna 2011 Tampereen teknillisen yliopiston (TTY) Turvallisuuden johtamisen ja suunnittelun yksikkö toteutti opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittaman hankkeen ”Ulkoliikuntapaikkojen turvallisuuden hallitseminen ja kuntien liikuntatoimen turvallisuuden johtaminen”. Hankkeen aikana tehdyissä haastatteluissa havaittiin, että kuntien liikuntatoimien ulkoistamiskäytännöt ja -kokemukset olivat hyvin erilaisia:

- Osa kuntien liikuntatoimista oli ulkoistanut erittäin paljon toimintojaan, osa taas erittäin vähän
- Kokemukset ostopalveluiden tuottamasta laadusta vaihtelivat. Osa haastatelluista piti laatua hyvänä, mutta osalla oli ollut sen sijaan huonoja kokemuksia ostopalveluiden tuottamasta laadusta.
- Myös ostopalveluiden taloudellisesta kannattavuudesta oltiin eri mieltä. Osa haastatelluista kertoi ostopalveluiden tulevan edullisemmaksi kuin oma lisätyövoima, kun taas esimerkiksi eräässä kunnassa todettiin, ettei heillä tehdä enää juurikaan ulkoistamista, koska ”ostopalvelut tulevat kalliimmaksi ja työn laatu (ml. turvallisuus) on huonompaa kuin omalla henkilöstöllä”.

Hankkeen tulokset perustuivat kuitenkin vain pieneen määrään haastatteluja. Tämän vuoksi kuntien ulkoistamiskokemuksista onkin tarpeellista kerätä tietoa useammasta kunnasta, jotta ulkoistamisten seurauksista voidaan tehdä luotettavampia johtopäätöksiä.

1.2 Tavoitteet

Tämän loppuvuodesta 2014 toteutetun esiselvityksen tavoitteena oli kerätä puhelinhaastatteluilla vastauksia seuraaviin pääkysymyksiin:

- Miten haastateltavat kokevat:
 - Ovatko ulkoistamiset olleet onnistuneita ja miten liikuntapalveluiden ulkoistaminen on vaikuttanut liikuntapaikkojen päivittäiseen turvallisuuteen?
 - Miten liikuntapalveluiden ulkoistaminen on vaikuttanut palveluiden turvallisuuden pitkäjänteiseen turvallisuuden kehittämiseen?
- Miten liikuntapalveluiden ulkoistaminen ja turvallisuus asemoituvat yleiseen ulkoistamisen ja palveluiden turvallisuuden kehittämiseen? (julkinen, yksityinen, 3. sektori)
- Minkälaisia ulkoistamiseen liittyvät sopimukset ovat (kuinka tarkkaan niiden yhteydessä sovitaan tehtävistä ja vastuista)?
- Minkälaista tiedonvaihtoa ja yhteistyötä kunnan liikuntatoimen ja palveluntuottajan välillä on (varsinkin ulkoistamisen alkuvaiheessa)?
- Mitkä ovat ne tekijät, joiden perusteella ulkoistettujen ja verkottuneiden liikuntapalveluiden turvallisuutta kannattaa kehittää?

Tässä tutkimuksessa ulkoistamisella tarkoitetaan kunnan liikuntatoimen aikaisemmin itse tekemän liikuntapalveluihin liittyvän toiminnon osittaista tai täydellistä hankintaa ulkopuoliselta toimijalta.

1.3 Tutkimuksen toteutus

Tutkimuksen toteutti Tampereen teknillisen yliopiston (TTY) Teollisuustalouden laitoksen Turvallisuuden johtamisen ja suunnittelun yksikkö 1.9.- 31.12.2014 välisenä aikana. Tutkimuksen toteuttamiseen osallistuivat TTY:n Teollisuustalouden laitoksen Turvallisuuden johtamisen ja suunnittelun yksiköstä hankkeen vastuullinen johtaja professori Jouni Kivistö-Rahnasto sekä hankkeen toteutuksesta vastannut tutkija Toni Hyytinen. Tutkimuksen päärahoittajana toimi opetus- ja kulttuuriministeriö.

Tutkimuksen aineisto kerättiin haastatteleamalla puhelimitse kuntien liikuntatoimenjohtajia tai muita liikuntapalveluiden osalta johtavassa asemassa olevia henkilöitä. Haastatteluilla selvitettiin ulkoistamisten nykytilannetta ja kertyneitä kokemuksia liikuntatoimen/liikuntapalveluiden organisaation näkökulmasta. Ennen haastattelujen toteuttamista tehtiin kirjallisuusselvitys ulkoistamisesta ja sen vaikutuksista. Aikaisemman tutkimuksen perusteella tarkennettiin niitä asioita, joita puhelinhaastatteluissa haluttiin erityisesti selvittää.

Haastateltavat kunnat valittiin yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön edustajan kanssa. Ministeriö toivoi, että haastatteluilla katettaisiin Suomi alueellisesti mahdollisimman hyvin. Toisena toiveena oli, että kuntia valittaisiin kohtuullisen tasaisesti kaikista Tilastokeskuksen julkaiseman Tilastollinen kuntaryhmitys -luokittelun kolmesta ryhmästä: kaupunkimaiset, taajaan asutut ja maaseutumaiset kunnat (Kunnat ja kuntapohjaiset aluejaot 2013). Lisäksi ministeriön edustaja nimesi neljän kaupungin (Espoo, Kotka, Kouvola, Vantaa) henkilöt, jotka haluttiin mukaan haastateltavien joukkoon.

Muiden kuntien sopivia haastateltavia etsittiin kuntien internetsivujen yhteystiedoista. Haastatteluohjeille lähetettiin ensin sähköpostitse haastatteluopyyntö. Mikäli sähköpostiin ei saatu vastausta noin viikon kuluessa, pyrittiin haastatteluajankohta sopimaan puhelimitse. Puhelinhaastattelut toteutettiin ajanjaksolla loka-joulukuu 2014.

2 Tutkimuksen tausta

2.1 Kuntien liikuntapalveluiden tuottaminen

Kunnat käyttävät vuosittain yli 700 miljoonaa euroa liikuntapalveluiden ylläpitämiseen. Kuntien omistamia liikuntapaikkoja on Suomessa yli 30 000 ja ne muodostavat noin 70 prosenttia kaikista Suomen liikuntapaikoista. Kuntien liikuntatoimet työllistävät yhteensä noin 5 000 ihmistä. (Kuntien liikuntatoimi 2014)

Kuntalaki (365/1995) määrittää kunnan tavoitteeksi pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä. Liikuntalain (1054/1998) mukaan valtion ja kuntien tehtävänä on yleisten edellytysten luominen liikunnalle. Edellytyksiä kunnan liikuntatoimen on liikuntalain mukaan luotava muun muassa kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä, tarjoamalla liikuntapaikkoja ja järjestämällä liikuntaa ottaen huomioon myös erityisryhmät.

Laissa ei määritetä sitä, millä tavalla kuntien asukkaiden hyvinvointia tulisi edistää ja järjestää liikuntaa. Ulkoistaminen on siten lain mukaan aivan yhtä mahdollinen tapa pyrkiä lain määrittämien tavoitteiden toteutumiseen kuin omana tuotantona tapahtuva toiminta. Kunnilla on lakisääteisten palvelujen järjestämisvastuu, mutta sen ei tarvitse tuottaa palveluja itse.

Palvelun järjestämiseen on erilaisia tapoja (Hallipelto, 2008):

- kunta voi tuottaa palvelun itse
- palvelu voidaan tuottaa yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa
- palvelu voidaan tuottaa yhteistoiminnassa yksityisen sektorin kanssa
- palvelu tai palvelun jokin osio voidaan hankkia ostopalveluna
- toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä
- yksityiseltä sektorilta
- ulkoistetulta yksiköltä, esim. itse perustetulta osakeyhtiöltä
- valtiolta.

Laki julkisista hankinnoista (348/2007) määrittää, että kuntien on kilpailutettava tavara- ja palveluhankintansa tiettyjen ehtojen täyttyessä. Kansallinen kynnsarvo kilpailutusedellytysten täyttymiselle tavara- ja palveluhankinnoissa on 30 000 euroa. Kaikista kansallisen kynnsarvon ylittävistä hankinnoista on ilmoitettava työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämän sähköisen ilmoituskanavan kautta. EU-kynnsarvo ylittyy mikäli kunnan tavara- tai palveluhankinta on vähintään 211 000 euron arvoinen. Vain kansallisen kynnsarvon ylittävien hankintojen kohdalla menettelyt kilpailuttamiseen ovat joustavampia

kuin myös EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen kohdalla. Kaikissa hankinnoissa (myös niissä, jotka eivät ylitä kynnysarvoja) on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti.

2.2 Kuntien ulkoistaminen lisääntynyt ja edelleen lisääntymässä

Ulkoistaminen ei ole ilmiönä uusi, mutta sen yleisyys ja merkitys on kasvanut viimeisen 25 vuoden aikana. Ulkoistamisia tehtiin yrityksissä jo 1950-luvulla, mutta elinvoimainen strategia siitä muodostui yrityksille vasta 1980-luvulla. 1980-luvulla yritykset ulkoistivat prosesseja, jotka eivät olleet heidän ydintoimintojaan, leikatakseen operointikustannuksiaan. 1990-luvulla kustannustehokkuus ei ollut enää ulkoistusten ainoa motiivi, vaan yritykset hakivat ulkoistuksilla myös ulkopuolista taitoa, osaamista ja tietoa. 2000-luvulle tultaessa ulkoistamisella ei voinut enää erottua kilpailijoista, vaan sen yleisyyden vuoksi ulkoistamiset olivat enemminkin sääntö kuin poikkeus. 2000-luvulla ulkoistamista on käytetty apuvälineenä yritysten etsiessä ja rakentaessa sopivimpia organisaatorakenteita. Organisaatioiden väliset rajat ovat myös muuttuneet aikaisempaa epäselvemmiksi 2000-luvulla. (Hätönen & Eriksson 2009)

Suomessa kuntien ulkoistaminen on lisääntynyt viime vuosien aikana. Tähän ovat olleet syynä ydintoiminta-ajattelu, palvelumarkkinoiden kehittyminen, henkilöstökysymykset ja taloudelliset paineet. Vuonna 2011 kunnat käyttivät palvelujen ostoon yhteensä noin 8,9 miljardia euroa. Kunnan oman palvelutuotannon ulkopuolelta tehtävien ostojen suhteellinen osuus menoista on viime vuosina kasvanut merkittävästi. (Kuntatalous, 2012)

Valtiovarainministeriön peruspalvelujen tila -raportin (2014a) mukaan Suomen lii-kuntapaikkaverkosto on osittain rapautumassa ylläpidon heikentymisen takia. Tämän voi arvioida johtuvan kuntien heikosta taloudellisesta tilanteesta ja resurssien suppenemisesta. Väheneviä omia resursseja on pyritty korvaamaan ulkoistusten lisäämisellä. Vuonna 2012 kuntien liikuntatoimilla kului 116,1 miljoonaa euroa ostopalveluihin, mikä oli noin 20 prosenttia liikuntatoimien kaikista toimintamenoista (Peruspalvelujen tila, 2014b).

Suomen taloudellinen tilanne ja tulevaisuudennäkymät ovat heikentyneet viimeisen viiden vuoden aikana. Valtionvelka on kasvanut useilla miljardeilla vuosittain ja lähestyy jo 60 prosenttia bruttokansantuotteesta (Tilastokeskus 2014). Julkisessa valtion talouskeskustelussa yksi jatkuvasti esiin nouseva asia on julkisen sektorin koko. Taloustilanteen parantamiseksi julkiselle sektorille aiheutuu jatkuvaa supistamispainetta. Liikuntapalveluita ei lähtökohtaisesti pidetä yhtä tärkeänä kunnan perustehtävänä kuin esimerkiksi koulutusta ja terveystaloutta. Tämän myötä kuntien liikuntapalveluiden resurssit todennäköisesti vähenevät tulevien vuosien aikana. Tarvitaan uusia ratkaisuja toiminnan organisointiin ja ulkoistukset ovat todennäköisesti merkittävässä asemassa uudelleenorganisoinnissa. Julkisten ja hyvinvointialojen liiton tekemän tutkimuksen mukaan 51 prosenttia tutkimukseen osallistuneista kuntapäätäjistä uskoi ulkoistettujen palvelujen lisääntyvän lähitulevaisuudessa (Tutkimus kuntapäätäjille, 2012).

2.3 Julkinen tuotanto vs yksityinen tuotanto

Yksityisen sektorin ulkoistamisten kokemuksia ei voida välttämättä suoraan yleistää julkiselle sektorille. Tämä johtuu pääosin siitä, että yksityisen ja julkisen sektorin toiminnan tavoitteet eroavat toisistaan. Yksityisen yrityksen lähtökohtaisena tavoitteena on tuottaa omistajalle voittoa, jota yleensä tavoitellaan liiketaloudellisen kannattavuuden ja omistaja-arvon kehittämisen avulla. Nämä asiat ovat yleensä helposti mitattavissa. Julkisella organi-

saatiolla on sen sijaan paljon monimutkaisempi joukko tavoitteita (esimerkiksi sosiaalisen hyvinvoinnin maksimointi), joita on erittäin vaikea mitata. Teollinen tuottavuuskäsitys ei ole oikea tapa julkisten palvelujen tuottavuuden mittaamiseen. Yksittäisen palvelun tuottavuuden parantuminen teollisen tuottavuuskäsityksen mittareilla ei takaa julkisen sektorin tavoitteisiin peilattuna myönteisiä vaikutuksia. Tämän vuoksi julkisella sektorilla kannattaa tarkastella ja arvioida pelkän tuottavuuden sijasta ennen kaikkea palvelujen tuloksellisuutta, jossa tuottavuuteen yhdistetään palvelujen laatu ja (yhteiskunnallinen) vaikuttavuus. (Jensen & Stonecash 2005; Hallipelto 2008)

Yleisessä keskustelussa on usein esitetty oletus, jonka mukaan yksityistäminen olisi välttämätöntä ja riittävää tehokkuuden parantamiseksi. Aihetta käsittelevässä kirjallisuudessa osa pitää kuitenkin naiivina oletusta, että yksityinen sektori on luontaisesti tehokkaampi kuin julkinen sektori. Tutkimuksen mukaan saavutetut säästöt ovat olleet riippumattomia siitä, onko ulkoistamisen kilpailutuksen voittaja ollut julkinen vai yksityinen taho. Palvelun tuottavan organisaation muodon sijaan jotkut pitävät ratkaisevana asiana sitä, että palvelutuotanto on altistunut kilpailulle. Kilpailun puuttuessa näyttää palvelujen hinta ja laatu kärsivän (Jensen & Stonecash 2005; Hallipelto 2008). Julkisen puolen mahdollista tehostumusta perustellaan muun muassa sillä, etteivät tavoitteet, kuten esimerkiksi sosiaalisen hyvinvoinnin maksimointi, ole yksiselitteisiä ja voivat jopa muuttua poliittisten päätösten myötä. Julkiselta sektorilta puuttuu myös yleensä konkurssiuhka, minkä myötä markkinoiden ja rahoittajien asettama paine tehokkuuden ylläpitämiseksi puuttuu. (Fredriksson & Martikainen 2006) Anderssonin & Jordahlin (2011) mukaan omistusmuoto ja kilpailu ovat tasaveroisen tärkeitä asioita julkisen sektorin ulkoistamisten vaikutusten kannalta. Heidän mukaansa yksityiset yritykset tuottavat tavaroita ja palveluita tehokkaammin kuin valtion omistamat yritykset. Lisäksi yksityistämiset ovat tuottaneet positiivisia vaikutuksia sekä hyvin että huonosti kilpailluilla markkinoilla.

2.4 Mikä on tärkeää ulkoistamisen onnistumisessa

Ulkoistamisen onnistumisen kannalta tärkeitä asioita esitetään aihetta käsittelevässä kirjallisuudessa laajasti. Eryityisesti korostetaan kilpailun merkitystä. Ulkoistaminen ei välttämättä takaa onnistumista, mutta ulkoistamisen mukanaan tuoma kilpailu tuottaa usein hyötyjä. Yksi tärkeä asia ulkoistamisessa onkin varmistaa, että ulkoistamista tehdään sellaiselle toiminnolle, jonka palveluntuotannossa on riittävästi kilpailua. Riittävän usean tahon keskinäinen kilpailu palvelun laadusta ja hinnasta tuottavat palvelun tilaajan näkökulmasta parhaiten hyötyjä ulkoistamiseen. Ulkoistuksen pitäisikin perustua oman tuotannon ja tulevaisuuden palvelutarpeiden tuntemisen lisäksi myös oman alueen palvelumarkkinoiden tuntemiseen (Hallipelto 2008; Fredriksson & Junnila 2012).

Kirjallisuus osoittaa, että ulkoistamisen kustannusvaikutuksia laskettaessa piilokuluja ei usein osata huomioida riittävän hyvin (Barthelemy 2003; Quelin & Duhamel 2003). Laskelmien tulee olla riittävän perusteellisia ja niissä tulee huomioida muitakin asioita kuin pelkästään palvelusta maksettava suora hinta. Laskelmia tulee tehdä myös riittävän pitkällä tähtäimellä ja niissä pitää huomioida myös sopimusten dynaamisuus. Ensimmäisessä sopimuksessa palvelu saatetaan saada hyvinkin edullisesti, koska palveluntuottaja tekee tarkoituksella ”liian alhaisen” tarjouksen. Tarkoituksena voi olla nostaa hintaa seuraavassa sopimuksessa, jolloin uudelleenneuvotteluissa edellisen sopimuksen saaneella on lähtökohdaisesti vahvempi asema kuin muilla. Tämän ilmiön myötä lyhyen tähtäimen laskelmat saattavat näyttää erilaisia tuloksia kuin pitkän tähtäimen tarkastelut. (Jensen & Stonecash 2005)

Hyvän sopimuksen laatiminen on yksi kriittinen vaihe ulkoistamisessa (Barthelemy 2003; Jensen & Stonecash 2005). Sekä kilpailutuksen että sopimuksen laatimisen onnistumiseen vaikuttaa se kuinka hyvin ulkoistettava palvelu on määritelty. Ulkoistamisen alla olevat toiminnot tulisi määritellä mahdollisimman tarkasti. (Fredriksson & Martikainen 2006) Muun muassa riskien jakautuminen ulkoistamisen jälkeen on määritettävä sopimuksessa tarkasti (Jensen & Stonecash 2005). Ainakin silloin, jos ollaan tekemässä ensimmäistä sopimusta uuden palveluntuottajan kanssa, kannattaa sopimukseen pyrkiä saamaan pykälä sopimuksen peruuttamisesta, mikäli tilaaja ei ole tyytyväinen palvelun laatuun. Näin varmistetaan tilaajan aidon ohjauksallisen säilyminen ja vältetään uhkakuva kontrollin menetyksestä ulkoistettavaan toimintoon. (Hallipelto 2008; Barthelemy 2003; Quelin & Duhamel 2003)

Tehdyn sopimuksen jälkeen on tärkeää varmistaa vielä palvelun laadun valvonta. Ilman valvontaa voi palveluntuottaja tinkiä palvelun laadusta ja hakea kustannussäästöjä esimerkiksi sovittua pienempien resurssien käyttämisen kautta. (Fredriksson & Martikainen 2006; Hallipelto 2008)

2.5 Ulkoistamisten kokemuksia

Yksityisen sektorin ulkoistamisten kokemuksista löytyy kirjallisuudessa paljon tietoa, mutta niin kuin aikaisemmin jo mainittiin, sitä tietoa ei voida suoraan hyödyntää julkisen sektorin ulkoistamisten arvioinnissa. Julkisen sektorin ulkoistamisten vaikutuksista löytyy huomattavasti vähemmän analysoitua tietoa. Liikuntapalveluiden ulkoistamiset ovat lisäksi vielä oma (suhteellisen pieni) kokonaisuutensa julkisen ulkoistamisen sisällä ja siitä ei löydy käytännössä lainkaan tutkittua tietoa. Täten tämän tutkimuksen tarpeisiin on löydettävissä vain suuntaa antavaa tietoa ulkoistamisten kokemuksista.

Julkisen sektorin ulkoistamisia käsittelevän kirjallisuuden yhteydessä todetaan palveluiden laadun mittaamisen olevan paljon vaikeampaa kuin tuotteen laadun mittaaminen. Lisäksi julkisen sektorin ulkoistamisten vaikutusten arviointi on huomattavasti vaikeampaa kuin yksityisen sektorin tavoitteiden erilaisuuden takia. Vielä yhtenä arviointia vaikeuttavana tekijänä kirjallisuudessa mainitaan ulkoistamissopimusten dynaamisuus, minkä myötä pitkän tähtäimen tarkastelut ulkoistamisten hyödyistä johtavat usein erilaisiin tuloksiin kuin lyhyen tähtäimen tarkastelut.

Edellä mainittujen asioiden myötä ei voida pitää yllätyksenä, että julkisen sektorin ulkoistamisten vaikutuksia käsittelevän kirjallisuuden tulokset ovat ristiriitaisia. Jensen & Stonecash (2005) löysivät laajassa julkisia ulkoistamisia käsittelevien tutkimusten kokooma-artikkelissaan löyhää todistusaineistoa siitä, että ulkoistaminen tuo kustannussäästöjä valtioille. Luotettavien johtopäätösten tekemistä hankaloittaa kuitenkin se, että samalla löydettiin viitteitä varoittavista tekijöistä, kuten esimerkiksi palvelujen laadun kärsimisestä ja säästöjen syntymisestä työtä tekevien palkkojen pienenemisen ja työolojen heikkenemisen sekä säästöjen muualle siirtymisen kautta. Jensenin & Stonecashin yleinen johtopäätös aiheutta käsittelevien artikkelien tarkastelusta olikin se, ettei yleistettävää teoriaa julkisen sektorin ulkoistamisista ole olemassa. Heidän mukaan ulkoistamisen menestys näyttää riippuvan kullekin palveluympäristölle ominaisista, ainutlaatuisista tekijöistä. Pääosin jokainen tapaus näyttää olevan omanlaisensa.

Andersson & Jordahl (2011) päätyivät omassa julkisen sektorin ulkoistamisia käsittelevässä kirjallisuusselvityksessään johtopäätökseen, että julkisen sektorin ulkoistamiset yleisesti ottaen vähentävät kustannuksia palvelun laadun kärsimättä. Tämä näyttäisi pätevän erityisesti kokonaan omaksi kokonaisuudekseen erotettavien palveluiden (perfectly cont-

ractable services), kuten esimerkiksi jätteenkeräyksen, kohdalla, mutta myös esimerkiksi pelastustoimissa ja vankiloissa.

Kakabadse & Kakabadse (2001) keräsivät 692 yksityisen ja julkisen sektorin ylimpään johtoon kuuluvan henkilön mielipiteet tehtyjen ulkoistamisten vaikutuksista. Tutkimuksen kohdealueina olivat USA, Iso-Britannia ja Manner-Eurooppa. Tämän tutkimuksen johtopäätöksenä oli, että julkisen sektorin johtajat olivat kokeneet ulkoistamisten vaikutusten olleen pääosin negatiiviset. Julkisen sektorin johtajien kokemukset olivat olleet negatiivisempia kuin yksityisen sektorin johtajien. Johtajien mukaan ulkoistamiset olivat johtaneet muun muassa toiminnan joustavuuden ja tehokkuuden vähenemiseen, tietotaidon menettämiseen tiettyjen palvelujen osalta, henkilöstön motivaation vähenemiseen sekä teknologian ja tutkimuskapasiteetin vähenemiseen.

Anderssonin & Jordahlin (2011) mukaan julkisen sektorin ulkoistamisten ja yksityistämisten vaikutukset ovat suunnilleen samat, koska julkisen sektorin ulkoistamisten perusmotiivi johtuu pääosin julkisen ja yksityisen organisaation eroista. Kirjallisuuden perusteella julkisen sektorin yksityistämiset näyttäisivät pääosin parantavan yritysten taloudellista tehokkuutta. (Megginson & Netter 2001) Julkisen sektorin muiden kuin taloudellisten tavoitteiden saavuttamista on kuitenkin vaikea todeta empiirisesti. Yksittäisiä esimerkkejä on siitä, kuinka julkisella sektorilla tehdyn yksityistämisen myötä palvelun laatu on heikentynyt. Näissä tapauksissa taloudellisuutta on haettu laadusta tinkimisen kautta. (Fredriksson & Martikainen 2006)

2.6 Ulkoistamisten vaikutukset palveluiden turvallisuuteen

Julkisen sektorin ulkoistamisten vaikutuksista palveluiden turvallisuuteen löytyy vain vähän tutkittua tietoa. Egan et. al. (2007) tarkastelivat julkisen sektorin yksityistämiseen liittyviä tutkimuksia ja etsivät tietoa yksityistämisten vaikutuksista ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen. Yhdentoista löydetyn tutkimuksen perusteella ei löytynyt viitteitä siitä, että yksityistäminen olisi lisännyt vammautumistaajuutta sen paremmin työntekijöiden kuin asiakkaidenkaan osalta. Jensen ja Stonecash (2005) huomauttavat omassa katsauksessaan, että lukemattomat tutkimukset osoittavat työn intensiteetin lisäämisen voivan johtaa työtapaturmien ja rasisvammojen lisääntymiseen. Ja tutkimukset osoittavat joissakin tapauksissa ulkoistamisten nimenomaan johtavan työn intensiteetin lisääntymiseen.

Yksityisen sektorin osalta tutkittua tietoa ulkoistamisten vaikutuksista turvallisuuteen löytyy huomattavasti enemmän. On paljon näyttöä siitä, että ulkoistamisilla on ollut negatiivinen vaikutus työkohteiden turvallisuuteen (esim. Hale 2003; Mayhew & Quinlan 1999; Walters & James 2009). Negatiivisen vaikutuksen arvellaan yleisesti johtuvan työyhteisössä tapahtuvista muutoksista, monimutkaisista verkostoista ja organisaatioiden välisten rajojen hämärtymisestä (Hale 2003; Mayhew & Quinlan 1999). Näitä ongelmia esiintyy erityisesti sellaisissa ulkoistamisissa, jotka aiheuttavat usean eri organisaation työskentelyn samalla alueella. Tällaisella niin kutsutulla yhteisellä työpaikalla töiden, vastuiden ja turvallisuusasioiden koordinointi on vaikeampaa kuin yhden organisaation työpaikalla.

3 Tulokset

3.1 Selvitykseen osallistuneet kunnat

Haastattelupyyntö lähetettiin yhteensä 49 kuntaan. Näistä 32 kunnan kanssa onnistuttiin sopimaan haastatteluajankohta ja suorittamaan haastattelu. Haastatelluista kunnista 12 kappaletta kuului tilastollisen kuntaryhmittelyn mukaan kaupunkimaisiin kuntiin, 10 kappaletta taajaan asuttuihin kuntiin ja 10 kappaletta maaseutumaisiin kuntiin (taulukko 1).

Taulukko 1. Hankkeen aikana haastatellut kunnat kuntaryhmittäin

Kuntaluokka 1: Kaupunkimaiset kunnat (yht. 12 kpl)	Kuntaluokka 2: Taajaan asutut kunnat (yht. 10 kpl)	Kuntaluokka 3: Maaseutumaiset kunnat (yht. 10 kpl)
Espoo	Jämsä	Alavus
Joensuu	Kalajoki	Haapavesi
Kotka	Kankaanpää	Ikaalinen
Kouvola	Kemijärvi	Karvia
Nokia	Kuusamo	Keitele
Oulu	Nurmes	Muonio
Rauma	Loimaa	Parikkala
Riihimäki	Pieksämäki	Sievi
Tornio	Suomussalmi	Sotkamo
Turku	Äänekoski	Viitasaari
Vaasa		
Vantaa		

3.2 Kuntien liikuntapalveluiden ulkoistamisten nykytilanne

Haastatelluista kunnista 29 (90.6 %) oli ulkoistanut ainakin jonkun osion liikuntapalveluistaan ja/tai käytti tällä hetkellä ostopalveluja. Vain kolme (9.4 %) haastateltua kuntaa ei ollut tehnyt ulkoistamisia tai käyttänyt ostopalveluja tällä hetkellä.

Lukumääräisesti eniten ulkoistuksia/ostopalveluja oli haastatelluissa kunnissa käytetty latujen kunnossapitoon (18 kpl). Tyypillisesti latujen kunnossapitopalveluja oli ostettu pinta-alaltaan suuren kunnan syrjäseutujen latujen kunnossapitoon. Samoin erityisesti syrjemällä sijaitsevien jääkenttien/kaukaloiden jäädytys (14 kpl) ostettiin monessa kunnossa ulkopuolelta. Myös erilaisten liikuntaryhmien, kuten esim. jumppien, ohjauspalveluiden (12 kpl) ja isojen ulkokenttien kunnossapidon (12 kpl) ostaminen oli yleistä haastatelluissa kunnissa.

Yhdeksän kuntaa oli ulkoistanut ainakin osittain liikuntapaikkojen siivouspalveluita. Suurien kenttien lisäksi myös puistourheilukenttien tai pienten kyläkenttien hoitoon käytettiin ulkoistuksia (7 kpl). Hallien valvontaa (5 kpl) oli ulkoistettu lähinnä ilta- ja viikonloppuaikojen osalta. Lippukassaa/lipunmyyntitoimintaa oli ulkoistettu viidessä kunnassa ja usein samassa yhteydessä lipunmyynnin kanssa palveluntarjoaja piti myös kahvilaa. Taulukkoon 2 on koottu kaikki useamman kuin yhden maininnan haastatteluissa saaneet ulkoistetut liikuntapalveluiden osiot.

Taulukko 2. Haastatteluissa eniten mainintoja saaneet ulkoistukset/käytetyt ostopalvelut

Ulkoistettu/ostettu liikuntapalveluiden osio	Kpl
Latujen kunnossapito	18
Jääkenttien/kaukaloiden jäädytys/lanaus	14
Liikunnanohjauspalvelut (jumppien, liikuntakerhojen, vesiryhmien jne. vetäminen)	12
Ison ulkokentän (pääosin jalkapallo-/pesäpallokentän) hoitaminen	12
Siivouspalvelut	9
Puistourheilupaikkojen/pienten kyläkenttien hoito	7
Urheiluhallien/muiden sisäliikuntatilojen valvonta	5
Lippukassa/lipunmyynti	5
Kahvilatoiminta	5
Uimahallipalvelut kokonaisuudessaan	3
Tenniskenttien hoitaminen	3
Uimarantojen hoitaminen	3
Laskettelukeskuksen/laskettelurinteen toiminta	3
Moottorikelkkareittien kunnossapito	3
Uimahallien uimavalvonta	2
Liikuntapaikkojen vartiointipalvelut	2
Koko liikuntahallin toiminta	2
Ovien avaaminen ilta-/viikonloppu-aikaan	2
Kuntosalitoiminta	2
Hallivuorojen/kenttävuorojen koordinointi	2

Urheiluseurat ja yksityinen sektori olivat yleisimmät palveluntuottajat. Lähes kaksi kolmasosaa haastatelluista kunnista oli ostanut liikuntapalveluita urheiluseuroilta ja/tai yksityiseltä sektorilta. Myös kyläyhdistyksiltä oli moni kunta ostanut liikuntapalveluja (taulukko 3).

Taulukko 3. Sektoreittain palveluntuottajat, joilta haastatellut kunnat olivat ostaneet liikuntapalveluja.

Palveluntuottaja	% haastatelluista kunnista
Urheiluseura/liikuntayhdistys	65,6 %
Yksityinen sektori	62,5 %
Kyläyhdistys/Kylätoimikunta	37,5 %
Kunnallinen osakeyhtiö	12,5 %
Kunnan toinen organisaatio	12,5 %
Yksityinen henkilö	12,5 %

3.3 Kuntien liikuntapalveluiden kokemukset ulkoistamisista

Kuntien liikuntapalveluiden kokemukset tehdyistä ulkoistuksista/ostopalveluista olivat taloudellisesta näkökulmasta pääosin positiivisia (taulukko 4). Erityisesti urheiluseuroilta ja kyläyhdistyksiltä ostettavia palveluita pidettiin erittäin edullisina kunnan liikuntatoimelle. Yksityiselle sektorille tehtäviä ulkoistamisia piti 60 prosenttia haastatelluista kunnista kustannuksiltaan halvempina verrattuna siihen, että ulkoistetut palvelut tuotettaisiin itse. Ainoastaan kunnan toiseen organisaatioon tehdyissä ulkoistuksissa taloudelliset kokemukset olivat olleet negatiivisia.

Suunnilleen puolet haastatelluista kunnista oli tehnyt tarkkoja laskelmia ulkoistusten taloudellisista vaikutuksista. Muiden kuntien vastaus perustui haastatellun omaan, osin subjektiiviseen, arvioon.

Taulukko 4. Sektoreittain kuntien kokemukset ulkoistusten/ostopalvelujen kustannuksista verrattuna siihen, että tuotettaisiin ulkoistettu palvelu itse.

Palveluntuottaja	Halvempaa	Kalliimpaa	Kokemuksia molempiin suuntiin	Kustannus sama
Urheiluseura/liikuntayhdistys	85,7 %	0,0 %	4,8 %	9,5 %
Yksityinen sektori	60,0 %	15,0 %	15,0 %	10,0 %
Kyläyhdistys/Kylätoimikunta	75,0 %	0,0 %	16,7 %	8,3 %
Kunnallinen osakeyhtiö	50,0 %	25,0 %	0,0 %	25,0 %
Kunnan toinen organisaatio	0,0 %	75,0 %	25,0 %	0,0 %
Yksityinen henkilö	100,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Myös kokemukset palveluntuottajien työn laadusta olivat pääsääntöisesti positiivisia (taulukko 5). Kunnan toiseen organisaatioon tehtyjä ulkoistamisia lukuun ottamatta vähintään puolet haastatelluista kunnista oli tyytyväinen palveluntuottajien tuottamaan laatuun. Moni kunta mainitsi kuitenkin, että palveluntuottajien organisaatioissa ja yksittäisissä henkilöissä on isoja eroja.

Noin kolmasosa haastatelluista kunnista valvoi itse säännöllisesti palveluntuottajien toimintaa ja pystyi sen avulla arvioimaan laatua. Muut haastatellut perustivat arvionsa palvelun laadusta pääosin palveluiden käyttäjiltä tulleeseen palautteeseen.

Taulukko 5. Sektoreittain kuntien kokemukset ulkoistusten/ostopalvelujen laadusta.

Palveluntuottaja	Positiiviset	Negatiiviset	Kokemuksia molempiin suuntiin	Neutraalit
Urheiluseura/liikuntayhdistys	61,9 %	9,5 %	14,3 %	14,3 %
Yksityinen sektori	50,0 %	5,0 %	25,0 %	20,0 %
Kyläyhdistys/Kylätoimikunta	58,3 %	25,0 %	0,0 %	16,7 %
Kunnallinen osakeyhtiö	75,0 %	25,0 %	0,0 %	0,0 %
Kunnan toinen organisaatio	0,0 %	50,0 %	0,0 %	50,0 %
Yksityinen henkilö	75,0 %	0,0 %	0,0 %	25,0 %

Yksityiskohtaisemmassa tarkastelussa yksi asia nousi selvästi esiin ulkoistusten positiivisten asioiden osalta (taulukko 6). Peräti 16 haastateltua kuntaa mainitsi positiiviseksi asiaksi sen, että liikuntapalveluiden omat resurssit eivät riittäisi ilman ulkoistusta jonkun tietyn osion toteuttamiseen joko ollenkaan tai ainakaan läheskään yhtä laadukkaasti kuin

ulkoistettuna. Erityisesti kuntien resurssit olisivat riittämättömät kunnan syrjäseutujen liikuntapaikkojen kunnossapidon osalta. Pinta-alallisesti isoissa kunnissa pelkkään matkustamiseen liikuntapaikasta toiseen kuluisi valtavasti aikaa. Onkin tehokkaampaa tehdä sopimus paikallisten toimijoiden kanssa kunnossapidosta. Paikallinen kunnossapito mahdollistaa myös nopeamman reagoinnin esimerkiksi sääolosuhteiden muuttuessa.

Liikuntapaikkoja käyttäville tahoille kuten urheiluseuroille (esim. kentät ja hallit) tai yksityisille henkilöille (esim. hiihtoladut) tehtyjen ulkoistusten kokemukset olivat yleisesti ottaen positiivisia. Seitsemän kuntaa mainitsi perusteluiksi sen, että näillä tahoilla on korkea motivaatio tehdä hyvää laatua, koska he toimivat itse myös kunnossapidettävän liikuntapaikan asiakkaina. Joissakin tapauksissa urheiluseura saattaa olla jopa jonkun liikuntapaikan pääasiallinen käyttäjä (esim. jalkapallo-, tennis- tai pesäpallokentän osalta). Viisi kuntaa mainitsi, että urheiluseuroille tehtävässä ulkoistamisessa molemmat osapuolet voittavat. Kunta saa edullisella hinnalla hyvää laatua tuottavan toimijan ja urheiluseura taas toimintansa ylläpitämiseen tarvitsemaansa rahaa.

Joustavuus ja nopean reagoinnin mahdollisuuden lisääntyminen olivat monen haastatellun kokemusten mukaan myös ulkoistuksista seuranneita positiivisia asioita. Näiden asioiden nähtiin parantuvan ulkoistusten myötä kahta kautta. Kuusi kuntaa mainitsi kunnan oman toiminnan olevan byrokraattista ja jäykkää. Haastateltujen mukaan joissakin tilanteissa nopeiden muutosten tekeminen on mahdotonta muun muassa kunnan hitaan päätöksentekoprosessin takia. Ulkoistusten myötä toimintaa on mahdollista joustavoittaa. Joustavuus näkyy esimerkiksi yllättävissä tilanteissa, joissa tarvitaan suunnitellun budjetin muuttamista, koska haastateltujen mukaan yksityisellä puolella päätöksentekoprosessi on suoraviivaisempi kuin kunnissa. Viiden kunnan maininnan perusteella joustavuutta voidaan lisätä myös sellaisilla ulkoistamissopimuksilla, joissa ei ole etukäteen määritetty työn määrää. Tällöin esimerkiksi leutona talvena saadaan tilattua resursseja vain juuri tarpeellinen määrä. Haastateltujen mukaan omana tuotantona talven ulkoliikuntapaikkojen kunnossapitoon piti aina varmuuden vuoksi varata riittävästi työntekijöitä ja mikäli talvi oli leuto ja vähäluminen niin työntekijöille ei riittänyt aina töitä. Joustavalla ulkoistamissopimuksella voidaan sen sijaan talvisin hankkia kunnossapitoon työvoimaa juuri tarvittava määrä.

Neljä kuntaa kertoi kallista kalustoa vaativan työn ulkoistamisen olevan erityisen järkevää kunnan kannalta. Esimerkiksi jääkenttien jäädyttämistä varten tarvitaan raskasta kalustoa, joka olisi kuitenkin käytössä vain muutaman kuukauden ajan vuodesta. Kunnan omistuksessa kalusto saattaisi pahimmassa tapauksessa seisoa käyttämättömänä suurimman osan ajan vuodesta. Tällöin on järkevää ostaa kenttien jäädytys esimerkiksi yritykseltä, jolla on yleensä jäädytystä tekeväälle kalustolle vuoden aikana muutakin käyttöä.

Taulukko 6. Haastattelussa eniten mainintoja saaneet positiiviset asiat ulkoistuksista.

Ulkoistuksesta koituneiden positiivisten asioiden mainintoja	Kpl
Kuntien resurssit eivät riittäisi ilman ulkoistusta jonkin osa-alueen toteuttamiseen (ainakaan yhtä laadukkaasti)	16
Urheiluseuroilla/yksityishenkilöillä oma intressi/motivaatio liikuntapaikan kunnossapitoon, koska myös käyttäjänä -> tuottaa hyvää laatua	7
Joustavuuden lisääntyminen, byrokratian väheneminen, nopean päätöksenteon helpottuminen	6
Kysynnän/tarpeen muutoksiin nopeampi reagointikyky (esim. asiakkaiden mieltymysten muuttuminen, vähälumisena talvena voidaan käyttää vain tarpeen mukaan resursseja)	5
Raskasta kalustoa vaativa ulkoistaminen järkevää, koska ei ole järkeä että kunta omistaa itse kaluston jota käytettäisiin vain muutama kuukausi vuodesta	4
Liikuntapaikkojen kunto ja turvallisuus paranee, koska palveluntuottaja pystyy reagoimaan muuttuviin olosuhteisiin paljon nopeammin kuin liikuntapalvelu pystyisi.	4
Saadaan ulkoistettua henkilöstön poissaoloista koituvat riskit/ongelmat työpanoksen korvaamisen osalta	3
Molemmat osapuolet hyötyvät, koska urheiluseurat saavat työllään tarvitsemaansa lisärahaa ja kunta edullisesti laadukasta työpanosta	3
Liikuntapalvelu kehittynyt paremmin kuin mitä omana tuotantona olisi tapahtunut	2
Kyläyhdistyksille/seuroille tehty ulkoistaminen luo yhteisöllisyyttä	2

Ulkoistusten negatiivisten kokemusten osalta selvästi eniten haastatellut olivat huolissaan aitojen, kilpailujen markkinoiden puutteesta (taulukko 7). Monille liikuntapalveluille, joille kunnat olivat hakeneet ulkoistuksia, ei ollut ollut juurikaan tarjontaa. Järjestettyihin kilpailutuksiin saattoi tulla vain 1-2 tarjousta. Tällöin kunnilla ei ole ollut juuri ollenkaan valinnanvaraa palveluntuottajan osalta.

Palveluntuottajien toiminnan laadussa nähdään myös olevan paljon eroja. Yleensä tämä joudutaan toteamaan yrityksen ja erehdyksen kautta. Uuden palveluntuottajan toiminnan laatua on vaikea arvioida etukäteen, joten usein se todetaan vasta sopimuksen teon jälkeen varsinaisen toiminnan jo käynnistyttyä. Vaikka sopimuksessa olisikin mahdollista tietyn ajan puitteissa purkaa sopimus, niin uusi palveluntuottajan valintaprosessi aiheuttaa kustannuksia ja työtä kunnalle.

Sopimusten laatiminen aukottomiksi on haastateltujen mukaan lähes mahdotonta. On erittäin vaikeaa ennakoita sopimuksissa kaikkea mahdollista. Melkein aina sopimuskauden aikana vastaan tulee yllättäviä tilanteita, joiden ratkaisemiseen sopimuksesta ei löydy tekstiä. Yleensä tämä tarkoittaa sitä, että vaikka palveluntuottaja vastaan tulevan ongelman toiminnallaan lopulta ratkaisisikin, veloittaa se tästä toiminnasta kunnalta lisämaksuja. Jos sopimuksesta ei erillistä kohtaa tiettyyn tilanteeseen löydy, on palveluntuottajan neuvotte-luasema yleensä aina vahva.

Moni haastateltu koki huolestuttavana asiana sen, että ulkoistamisten seurauksena liikuntatoimen vaikutusmahdollisuudet varsinaisen toiminnan toteuttamiseen usein vähenee merkittävästi. Kuuden haastatellun mukaan liikuntatoimen toiveita ei ollut otettu riittävän hyvin huomioon ulkoistamisprosessin aikana. Liikuntatoimet kokivat, että heillä olisi ollut paras asiantuntemus esimerkiksi kilpailutuskriteerien ja sopimusten yksityiskohtien osalta. Ulkoistamisprosessia toteutti kuitenkin jokin muu kunnan yksikkö, joka ei huomionnut riittävän hyvin liikuntatoimen kommentteja. Ulkoistuksen myötä liikuntatoimen kontrolli ulkoistettuun osioon saattaa kadota lähes täysin. Palveluntuottajalla voi olla erittäin vapaat kädet toiminnan organisointiin eikä liikuntatoimella ole mahdollisuutta vaikuttaa toimintaan sopimuskauden aikana.

Kuusi haastateltua piti ulkoistamisprosessia erittäin raskaana. Prosessi vaatii huolellista valmistelua ja asiaan perehtymistä, minkä myötä se vie paljon aikaa ja resursseja. Moni haastateltu tosin totesi, että tilanne helpottuu kokemuksen myötä eli sen jälkeen kun ulkoistamisprosessi on jo viety useita kertoja läpi.

Viisi haastateltua kritisoi sitä, että palveluntuottajat eivät jousta missään asiassa, vaan tekevät vain täsmälleen sen, mitä sopimuksissa on sovittu. Neljä haastateltua puolestaan koki palveluntuottajien valvomiseen kuluvan kohtuuttoman paljon aikaa. Ainakin osa ulkoistamisen hyödyistä hukkuu siihen, että liikuntatoimi joutuu käyttämään paljon aikaa palveluntuottajien toiminnan laadukkuuden valvontaan ja esimerkiksi säännöllisiin palaverihin heidän kanssaan.

Taulukko 7. Haastatteluissa eniten mainintoja saaneet negatiiviset asiat ulkoistuksista.

Ulkoistusten negatiivisten asioiden mainintoja	Kpl
Aitojen, kilpailtujen markkinoiden puute hankittavalle palvelulle	16
Palveluntuottajien tasossa on isoja eroja ja heikkolaatuinen toimija huomataan yleensä vasta sopimuksen teon jälkeen	8
Sopimuksissa ei pystytä ennakoimaan kaikkea -> tulee yllättäviä tilanteita vastaan jolloin ei osata sanoa kummalle osapuolelle tehtävä kuuluu -> yleensä tietää lisäkustannuksia liikuntatoimelle	6
Ulkoistamisprosessin aikana päätöksiä ei ole tehty liikuntatoimen toiveiden mukaisesti/ liikuntatoimi ei ole päässyt vaikuttamaan riittävästi esimerkiksi kilpailukriteereihin tai sopimuksen yksityiskohtiin	6
Isommat ulkoistamiset ovat aikaa vieviä, pitkiä prosesseja, jotka vievät paljon resursseja ja vaativat osaamista	6
Palveluntuottaja tekee vain täsmälleen sen mistä on sovittu, oma henkilökunta tekisi monipuolisemmin ja joustavammin työtehtäviä	5
Ulkoistuksen myötä kontrolli ulkoistettuun toimintaan katoaa. Pahimmassa tapauksessa vastuu voi jäädä liikuntatoimelle vaikka sillä ei olekaan enää työnjohdollista oikeutta vaikuttaa tuottajan toimintaan	5
Osa liikuntatoimen henkilöstön ajasta menee palveluntuottajien työn laadun valvontaan/ palaverien lisääntymiseen	4
Urheiluseurat tekevät joitakin töitä talkoohengessä, erittäin kokemattomilla henkilöillä, jotka eivät välttämättä osaa toimia ainakaan poikkeavissa tilanteissa	2
Ulkoistamista tehdään vain trendin/ideologian/strategian takia vaikka se ei olisi oikeasti kannattavaa/järkevää	2
Palveluntuottajan vaihtuminen aiheuttaa negatiivisuutta/muutosvastarintaa asiakkaissa	2
Erityisosaamista/ammattitaitoa vaativan osion ulkoistamisessa isoja riskejä (esim. uimahallitoiminta)	2

3.4 Kuntien liikuntapalveluiden ulkoistamisten lähitulevaisuus

Haastatelluilta kysyttiin haastattelujen lopuksi heidän omaa arviotaan siitä mihin suuntaan liikuntatoimen ulkoistusten määrä kehittyi omassa kunnassa lähitulevaisuudessa eli noin 2-3 vuoden sisällä (taulukko 8). Viidessätoista kunnassa arvioitiin ulkoistusten lisääntyvän lähitulevaisuudessa. 11 kuntaa arvioi pitävänsä ulkoistukset nykyisellä tasolla lähitulevaisuudessa. Kolme kuntaa aikoo huonojen kokemusten takia palauttaa ainakin osan tehdyistä ulkoistuksista takaisin omaksi toiminnaksi. Kolme haastateltua ei osannut arvioida ulkoistusten lähitulevaisuuden suuntaa.

Taulukko 8. Haastattelujen arviot lähitulevaisuuden suunnasta ulkoistusten osalta.

Lähitulevaisuuden (2-3 vuotta) suunta ulkoistusten osalta			
Lisätään	Pidetään ennallaan	Vähennetään/ palautetaan omaksi	Ei osaa sanoa
15	11	3	3

Lisääntyvät ulkoistukset tulevat olemaan haastattelujen perusteella pääosin pienimuotoisia. Lähinnä suunnitelmissa on lisätä ulkoistusten kautta urheiluseurojen tai pienten yritysten tekemää liikuntapaikkojen kunnossapitoon ja valvontaan liittyviä tehtäviä. Myös uimavalvonnan ja kassapalvelujen ulkoistamista ollaan lisäämässä. Kolme haastateltua kertoi jäähallin yhtiöittämisen olevan lähellä tulevaisuudessa.

Liikuntapalveluiden omien resurssien riittämättömyys oli yleisin perustelu lähitulevaisuuden lisääntyvälle ulkoistamiselle (taulukko 9). Neljä kuntaa perusteli ulkoistamisen lisäämistä sillä, etteivät omat resurssit riitä vastaamaan asiakkaiden kysyntään. Tämän lisäksi kolme kuntaa aikoi korvata tulevia eläköitymisiä ulkoistamisen kautta.

Haastateltavien mukaan neljässä kunnassa ulkoistusten lisääminen on poliittisesti linjattu tai muuten kirjattu lähitulevaisuuden strategiaan. Kolme kuntaa haluaa lisätä ulkoistuksia, koska ulkoistusten kokemukset ovat olleet positiivisia. Yhtä monta kuntaa perusteli lisääntyviä ulkoistuksia sillä, että liikuntapalvelut haluavat keskittyä pelkästään ydintoimintaansa ja ovat valmiita ulkoistamaan kaiken muun toiminnan.

Taulukko 9. Haastattelujen perustelut lisääntyvälle ulkoistamiselle.

Lisääntyvän ulkoistamisen syyt	Kpl
Liikuntapalveluiden omat resurssit eivät riitä vastaamaan kysyntään	4
On linjattu poliittisesti/määritetty strategiassa	4
Tulevat eläköitymiset korvataan ulkoistuksilla	3
Kokemukset olleet hyviä, joten halutaan edelleen lisätä ulkoistuksia	3
Halutaan keskittyä ydintoimintoihin	3
Taloudellisesti kannattavaa	2
Halutaan lisätä joustavuutta	1

3.5 Kuntien liikuntapalveluiden ulkoistamisen vaikutukset liikuntapaikkojen turvallisuuteen

Haastattelujen perusteella ulkoistuksia ei pohdita juurikaan liikuntapaikkojen turvallisuuden näkökulmasta. Liikuntapaikkojen turvallisuuden varmistamista ei pääosin erikseen huomioida kilpailutusten tai sopimusten laatimisen yhteydessä. Haastatellut näkivät liikuntapaikkojen turvallisuuden tulevan palvelun laadun kautta. Silloin kun valitaan taho, jonka toiminta tuottaa hyvää laatua, uskotaan sen vaikuttavan automaattisesti myönteisellä tavalla myös liikuntapaikkojen turvallisuuteen.

Suurin osa haastatteluista oli sitä mieltä, etteivät ulkoistukset ole vaikuttaneet liikuntapaikkojen turvallisuuteen asiakkaiden kannalta juuri mitenkään. Osa kunnista koki esimerkiksi hiihtolatujen ja jääkenttien turvallisuuden olevan ulkoistettuna parempi kuin jos kunnan liikuntapalvelut vastaisivat niiden kunnossapidosta. Perusteena pidettiin sitä, että kunnan omat resurssit eivät olisi riittävät yhtä laadukkaaseen kunnossapitoon. Esimerkiksi säätilan muuttuessa reagointiaika ulkoliikuntapaikkojen kunnostamiseen olisi paljon pidempi kuin palveluntuottajien resursseilla. Harvat negatiiviset kokemukset ulkoistusten liikuntapaikkojen turvallisuuden osalta liittyivät kokonaisuudessaan huonoihin palvelun-

tuottajiin. Kunnilla on ollut joitakin kokemuksia, jolloin on valittu väärä palveluntuottaja, jonka osaaminen ja ammattitaito eivät ole riittäneet tehtävään, mikä on näkynyt suoraan myös liikuntapaikkojen turvallisuuden heikentymisenä.

Liikuntapaikkojen turvallisuuden pitkäjänteistä kehittämistä voidaan tehdä monella eri tavalla, kuten esimerkiksi säännöllisellä riskien arvioinnilla, tapaturmista ja läheltä piti –tilanteista tietoja keräämällä ja tapaukset analysoimalla, turvallisuussuunnitelman säännöllisellä päivittämisellä jne. Haastatteluista kunnista vain muutama oli ottanut palveluntuottajia mukaan näihin toimintatapoihin.

3.6 Muita huomioita haastattelujen perusteella

Ulkoistusten kilpailutuksissa hinta oli odotetusti keskeisin valintakriteeri. Kunnossapitotehtäviin palveluntuottajan konekalusto oli myös yleinen valintakriteeri. Osa kunnista tarkasteli kilpailutusvaiheessa myös palveluntuottajan resursseja (henkilömäärä, ajankäyttö) ja ammattitaitoa.

Ulkoistuksista tehtyjen sopimusten muoto ja laajuus vaihtelivat erittäin paljon haastateltujen kuntien välillä. Suurin osa sopimuksista tehtiin kirjallisina, mutta varsinkin pienemmissä kunnissa, joissa palveluntuottajat tunnettiin hyvin, käytettiin myös suullisia sopimuksia. Sopimuksen tyypillinen kestoaika oli 2-4 vuotta lisättyä yhdellä tai kahdella optiovuodella. Joissakin tapauksissa sopimusta tarkasteltiin vuosittain, jolloin kumpi tahansa osapuoli sai purkaa sopimuksen tiettyyn aikaan vuodesta. Kirjalliset sopimukset olivat pääosin lyhyitä ja niissä sovittiin vain kaikkein keskeisimmistä asioista kuten hinnasta, työtehtävistä ja työtunneista. Osa kunnista oli kuitenkin laatinut huomattavasti yksityiskohtaisempia sopimuksia, joissa oli määritetty hyvin tarkasti palveluntuottajan vastuulle kuuluvat asiat ja esimerkiksi kriteerit, joiden täytyessä palveluntuottajan täytyy toimia (kuten esimerkiksi satanut lumimäärä).

Ulkoistamisprosessia ei yleisesti ottaen pidetty raskaana tai vaikeana. Vain muutama kunta piti prosessiin kuluvaan työmäärää kohtuuttomana ja etenkin kilpailutuksen ja sopimuksen laatimista vaikeana. Suurissa kunnissa on omat ulkoistamisprosessiin erikoistuneet yksikkönsä, jotka hoitavat ulkoistamisten keskeiset vaiheet kunnan liikuntatoimen puolesta.

Suunnilleen kolmasosa haastatelluista kunnista oli keskustellut muiden kuntien kanssa ulkoistamisten kokemuksista. Tietoa, kokemuksia ja apua haettiin muilta kunnilta erityisesti siinä vaiheessa kun oltiin harkitsemassa jonkin uuden liikuntapalveluiden osion ulkoistamista.

4 Pohdinta

Raportin tuloksia lukiessa ja analysoidessa tulee huomioida, että tutkimuksessa on selvitetty liikuntapalveluiden ulkoistamista pääosin vain liikuntatoimen johtajien näkökulmasta. Laajemman ja luotettavamman kokonaiskuvan saamiseksi näkemyksiä ulkoistamisten vaikutuksesta pitäisi selvittää myös muiden ryhmien, kuten esimerkiksi palveluntuottajien, liikuntapaikkojen käyttäjien ja kunnanhallinnon, näkökulmasta. Tutkimusta varten otettiin 32 kunnan otos, joten tuloksia ei voida suoraan yleistää koskemaan koko Suomen tilannetta. Tutkimuksen luotettavuutta lisää kuitenkin se, että haastatellut kunnat valittiin pääosin satunnaisesti tiettyjen peruskriteerien pohjalta eli siten, että haastatteluilla katettiin alueellisesti eri osat Suomesta ja saatiin kerättyä tietoa varsin tasaisesti erikokoisilta kunnilta.

Tutkimuksen aineisto kerättiin lyhyillä noin puolen tunnin mittaisilla puhelinhaastatteluilla, joten aihetta ei ollut mahdollista käsitellä syvällisesti. Varsinkin suurien ulkoistusten monimutkaisista ja monimuotoisista prosesseista oli vaikea saada selkeää kokonaiskäsitystä lyhyiden puhelinhaastattelujen perusteella. Monimutkaisempiin sopimuksiin liittyviä yksityiskohtia haastateltavat eivät myöskään usein muistaneet. Suurempien kokonaisuuksien ulkoistamisten kokemuksista tarvittaisiinkin perusteellisempaa jatkotutkimusta luotettavien johtopäätösten tekemistä varten.

Tässä tutkimuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella pienimuotoisista, tarkasti rajattujen liikuntapalveluiden osioiden ulkoistuksista kuntien kokemukset ovat olleet erittäin myönteiset. Pienimuotoisten ostopalvelujen osalta ongelmia on aiheutunut lähinnä kahdesta asiasta. Ensinnäkin liikuntatoimen tarpeisiin ei ole haastattelujen perusteella ollut läheskään aina riittävästi palvelun tarjoajia. Markkinoiden ja kilpailun puute on aiheuttanut sen, että kuntien liikuntatoimet eivät ole päässeet lainkaan valitsemaan parasta palveluntuottajaa, vaan ovat joutuneet ottamaan sen palveluntuottajan, joka yleensäkin on ollut valmis tuottamaan tarvittavan palvelun. Tällaisissa tilanteissa palveluntuottajan neuvotteluasema on ollut vahva, mikä on vaikuttanut joissakin tapauksissa liikuntatoimen näkökulmasta negatiivisesti palvelun hintaan ja/tai laatuun. Toisaalta riittävä kilpailukaan ei ole aina automaattisesti taannut ulkoistamisen onnistumista. Haastateltujen mukaan palveluntuottajien toiminnassa on isoja eroja. Mikäli aikaisempia kokemuksia ei palveluntuottajista ole ollut, niin valinta on saattanut kohdistua huonolaatuiseen toimijaan. Kilpailu takaa yleensä liikuntatoimen näkökulmasta edullisen hinnan, mutta halvinta hintaa tarjoava ei välttämättä ole laadukas ja ajan kuluessa kannattavin valinta.

Palveluiden vähäisen tarjonnan ongelmaan kunnat eivät voi juurikaan vaikuttaa, mutta vaikutusmahdollisuudet palveluiden laatuun ovat huomattavasti paremmat. Silloin kun palvelun tarjoajia on runsaasti, kunnalla on hyvä neuvotteluasema. Kunnan on tällöin helppompaa saada omasta näkökulmastaan tärkeitä asioita lisättyä sopimuksiin. Yksi tällainen

voi olla esimerkiksi koeaika, jonka kuluessa palveluntuottaja voidaan yksipuolisella päätöksellä vaihtaa, mikäli palvelun laatu ei tyydytä ostajaa. Tällöin mahdolliset virheelliset valinnat voidaan korjata nopeasti ilman suuria lisäkustannuksia. Kunta voi myös kehittää kilpailutusprosessiaan niin, että valinta kohdistuu varmemmin suoraan parhaaseen vaihtoehtoon. Valintaa tehtäessä kannattaa myös hinnan lisäksi käyttää laadullisia kilpailutus-kriteereitä ja siten pyrkiä varmistamaan palveluntuottajan toiminnan laadukkuus jo etukäteen. Kilpailutuksen yhtenä tuloksena tulisi hyväksyä myös se vaihtoehto, että ulkoistamista ei tehdä lainkaan, mikäli riittävän hyvää palvelun tarjoajaa ei näytä olevan tarjolla. Sopimuksia laadittaessa pitäisi pyrkiä varautumaan myös poikkeaviin tilanteisiin ja sopia toimintatavat niiden osalta.

Haastattelujen perusteella muodostui varsin selkeä kuva siitä, että ainakin pinta-alaltaan suurten kuntien syrjäseutujen liikuntapaikkojen kunnossapidon ulkoistamiset ovat olleet kannattavia. Jos syrjäseutujen liikuntapaikkojen kunnossapitoon vain on tarjolla jokin paikallinen toimija, niin ulkoistaminen näyttää olevan lähes aina kannattava ratkaisu liikuntatoimen näkökulmasta. Yleensäkin haastatelluilla oli ollut erittäin positiivisia kokemuksia sellaisista ulkoistuksista, joissa liikuntapaikan kunnossapitoa teki taho, joka myös itse toimi käyttäjänä kunnossapidettävällä liikuntapaikalla. Palveluntuottajana saattoi tällaisessa tapauksessa olla yksityinen henkilö, urheiluseura tai kyläyhdistys. Kolmantena lähes yksimielisesti kannattavana ulkoistusmuotona haastatellut pitivät raskasta konekalustoa vaativan kunnossapitotoiminnan ulkoistamista, koska se säästää aina kunnat kalliilta koneinvestoinneilta ja koneiden huoltotoiminnalta.

Isompien kokonaisuuksien ulkoistamisista haastateltujen kokemukset olivat olleet kielteisempiä kuin pienistä ulkoistuksista. Esimerkiksi kunnan toiseen organisaatioon tehtyjen ulkoistamisten kokemukset olivat olleet haastateltavien mukaan pääosin kielteisiä. Haastateltujen mukaan isoissa ulkoistuksissa kunnan liikuntatoimen vaikutusmahdollisuudet ulkoistetun osion toimintojen organisointiin katoaa lähes kokonaan, mikä oli tuottanut ongelmia. Palveluntuottajat olivat tavoitelleet toiminnallaan eri asioita kuin mikä liikuntapalveluiden tarjoamisen alkuperäinen lähtökohta on kunnissa ollut. Palveluntuottajat olivat pyrkineet maksimoimaan omat etunsa, mikä näkyi haastateltujen mukaan liikuntatoimen näkökulmasta kalliina hinta-laatu -suhteena. On tosin todettava, että isompiin kokonaisuuksiin liittyvien ulkoistusten määrä oli tässä tutkimuksessa pieni, joten yleistettäviä johtopäätöksiä ei tämän tutkimuksen aineiston pohjalta voida niiden osalta tehdä.

Haastattelujen perusteella havaittiin myös, että palveluntuottajan kanssa oli usein sovittu vain kaikkein keskeisimmistä asioista kuten hinnasta, työtehtävistä ja työtunneista. Usein ulkoistamisella on siten ostettu vain resursseja eikä varsinaista palvelukokonaisuutta. Omien resurssien riittämättömyyden paikkaaminen olikin yleisimmin mainittu myönteinen seuraus tehdyistä ulkoistuksista. Haastatellut olivat huolissaan kunnan liikuntatoimen resurssien riittävydestä myös tulevaisuuden osalta, koska kuntien taloudellinen tilanne näyttää edelleen heikentyvän. Heikentyviä resursseja ja tulevia eläköitymisiä aiotaan haastateltavien mukaan korvata pääosin lisääntyvän ulkoistamisen kautta.

Haastattelujen perusteella ulkoistuksia oli mietitty hyvin vähän liikuntapaikkojen turvallisuuden näkökulmasta. Haastatellut kokivat, että turvallisuus syntyy lähinnä palveluntuottajien toiminnan laadun kautta. Joidenkin osioiden osalta näin asia onkin. Esimerkiksi latujen ja jääkenttien kunnossapito ovat sellaisia toimintoja, joissa palveluntuottajan toiminnan laatu vaikuttaa suoraan liikkujan turvallisuuteen hyväkuntoisen ladun tai kentän myötä. Kaikkien ulkoistusten kohdalla yhteys laadun ja turvallisuuden välillä ei kuitenkaan ole yhtä suora tai yksiselitteinen. Liikuntapaikkojen turvallisuuden varmistamisessa kannattaisi tehdä yhteistyötä eri toimijoiden, kuten liikuntatoimen ja palveluntuottajan,

välillä. Haastattelujen perusteella yhteistyötä ei kuitenkaan juurikaan tehdä. Turvallisuus pitäisi huomioida koko ulkoistamisprosessin ajan aina kilpailutuksesta ja sopimuksesta lähtien varsinaiseen päivittäiseen toimintaan saakka. Ainakin uuden palveluntuottajan kohdalla turvallisuusasioissa kannattaisi tehdä alkuvaiheessa erityisen tiivistä yhteistyötä ja varmistaa palveluntuottajan oppiminen asiakkaiden turvallisuuden varmistamisessa. Säännölliset riskien arvioinnit, poikkeamien kirjaaminen ja niistä oppiminen sekä turvallisuus-suunnitelmien laatiminen ovat esimerkkejä turvallisuuden varmistamisen pitkäjänteisistä toimintatavoista, joiden jatkuvuus tulee varmistaa myös ulkoistettujen osioiden osalta.

5 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen perusteella ulkoistaminen on nykyään yleinen toimintatapa myös Suomen kuntien liikuntatoimissa. Yli 90 prosenttia tutkimukseen osallistuneista kunnista on ulkoistanut ainakin jonkun osion liikuntapalveluistaan. Talviliikuntapaikkojen kunnosapitalpalvelut ja liikunnanohjauspalvelut ovat yleisimmin ulkoistettuja liikuntapalveluiden osioita. Ulkoistuksia käytetään ensisijaisesti paikkaamaan omia vähentyviä resursseja. Ulkoistamisia ollaan edelleen lisäämässä lähitulevaisuudessa.

Puhelinhaastatteluilla kerättyjen kokemustietojen perusteella pienten ja selkeästi rajattujen kokonaisuuksien ulkoistamisia voidaan suositella kuntien liikuntatoimille. Erityisesti silloin, kun palveluntarjoajia on riittävästi tarjolla tai kun palveluntuottajana toimii taho, joka käyttää itse ulkoistuksen kohteena olevaa palvelua. Kunnan liikuntatoimen tulee kuitenkin huolehtia oman kilpailutusprosessinsa laadukkuudesta. Valinnassa tulee huomioida hinnan lisäksi palvelun sisältöön, laatuun sekä turvallisuuteen vaikuttavat tekijät. Uusien palveluntuottajien kohdalla ensimmäiseen sopimukseen tulee pyrkiä saamaan joustava irtisanomismahdollisuus. Laajempien kokonaisuuksien ulkoistamisten osalta haastateltujen kokemukset olivat olleet kielteisempiä kuin pienempien ulkoistusten.

Haastateltavien mukaan tehtyjä ulkoistuksia ei ollut juurikaan mietitty liikuntapaikkojen turvallisuuden näkökulmasta. Turvallisuusasioiden huomioiminen pitäisikin lisätä olennaiseksi osaksi kuntien liikuntatoimien ulkoistamisprosessia.

Tämä tutkimus antaa uutta tietoa kuntien liikuntatoimien ulkoistamisten nykytilanteesta ja lähitulevaisuuden suunnasta sekä tehtyjen ulkoistamisten kokemuksista kuntien liikuntatoimen johtajien näkökulmasta. Kunnan liikuntatoimi voi hyödyntää tähän raporttiin kerättyjä kokemuksia ulkoistamispäätöksiä tehdessään. Aiheen tiimoilta tarvitaan jatkotutkimusta, jotta nyt kerättyä tietoa voidaan syventää. Hyvien ulkoistamiskäytäntöjen levittämiseksi ja yhtenäistämiseksi jatkotutkimuksen yhteydessä voitaisiin laatia ohjeistus kuntien liikuntatoimille ulkoistamisprosessin läpiviemisestä ja kussakin vaiheessa tärkeimmistä huomioitavista asioista.

Lähteet

- Andersson, F. & Jordahl, H. 2011. Outsourcing public services: Ownership, quality and contracting. IFN Working Paper number 874.
- Barthelemy, J. 2003. The seven deadly sins of outsourcing. *The Academy of Management Executive* Volume 17, Issue 2, pp. 87-98.
- Fredriksson, S. & Junnila, M. 2012. Palvelujen ulkoistus – Tilaaminen ja tuottaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos*. Tampere. 34 s.
- Fredriksson, S. & Martikainen, T. 2006. Kilpailuttamisen kokemukset. *Kunnallisen kehittämissäätiön Kunna ja kilpailu –sarjan julkaisu numero 1*. Vammala. 131 s.
- Hale, A. R. 2003. Safety management in production. *Human Factors and Ergonomics in Manufacturing & Service Industries*. Volume 13, Issue 3, pp. 185-201.
- Hallipelto, A. 2008. Paras tuottakoon! Hyvinvointipalveluiden tulevat markkinat. *Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu numero 68*. Vammala. 119 s.
- Hätönen, J. & Eriksson, T. 2009. 30+ years of research and practice of outsourcing – Exploring the past and anticipating the future. *Journal of International Management*. Volume 15, Issue 2, pp. 142-155.
- Jensen, P. & Stonecash, R. 2005. *Journal of Economic Surveys*, Volume 19, Issue 5, pp. 767-787.
- Kakabadse, A. & Kakabadse, N. 2001. Outsourcing in the public services: A comparative analysis of practice, capability and impact. *Public Administration and Development*. Volume 21, Issue 5, pp. 401-413.
- Kunnat ja kuntapohjaiset aluejaot 2013. 2013. Tilastokeskuksen käsikirja numero 28. Saatavissa: http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/yksk28_201300_2013_9942_net.pdf
- Kuntalaki 365/1995. Finlex-tietokanta. Viitattu: 26.11.2014. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>
- Kuntatalous – monen muuttujan summa. 2012. Suomen kuntaliitto. Helsinki. 78 s.
- Kuntien liikuntatoimi. 2014. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Viitattu 25.11.2014. Saatavissa: http://www.minedu.fi/OPM/Liikunta/kuntien_liikuntatoimi/?lang=fi
- Laki julkisista hankinnoista 348/2007. Finlex-tietokanta. Viitattu 30.12.2014. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348>
- Liikuntalaki 1054/1998. Finlex-tietokanta. Viitattu: 25.11.2014. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19981054>
- Mayhew, C. & Quinlan, M. 1999. The effects of outsourcing on occupational health and safety: A comparative study of factory-based workers and outworkers in the Australian clothing industry. *International Journal of Health Services*. Volume 29, Issue 1, pp. 83-107.
- Megginson, W. & Netter, J. 2001. From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*. Volume 39, number 2, pp. 321-389.
- Peruspalvelujen tila –raportti 2014. 2014. Valtiovarainministeriön julkaisuja 9/2014 osa I. 72 s. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20140319iojioj/Peruspalvelujen_tila-raportti_9_2014_osa_I.pdf
- Peruspalvelujen tila –raportti 2014. 2014. Valtiovarainministeriön julkaisuja 9/2014 osa II. 253 s. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20140319iojioj/Peruspalvelujen_tila-raportti_9_2014_II_osa.pdf
- Quelin, B. & Duhamel, F. 2003. Bringing together strategic outsourcing and corporate strategy: Outsourcing motives and risks. *European Management Journal*. Volume 21, Issue 5, pp. 647-661.
- Tilastokeskus. 2014. Suomen virallinen tilasto. Julkinen talous - Velka. Viitattu 17.12.2014. Saatavissa: http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_valtiontalous.html#velka
- Tutkimus kuntapäätäjille: Kuntapalvelujen ulkoistaminen näyttää lisääntyvän, vaikka palvelujen laadun uskotaan heikkenevän ulkoistuksien myötä. 2012. Julkisten ja hyvinvointialojen liiton internetsivut. Viitattu 17.12.2014. Saatavissa: <http://www.jhl.fi/portal/fi/jhl-tieto/tiedotteet/?bid=2277>
- Walters, D. & James, P. 2009. Understanding the role of supply chains in influencing health and safety at work. *IOSH, UK*. 78 s.

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja -sarjassa vuonna 2015 ilmestyneet

- 1 Liikuntatoimi tilastojen valossa;
Perustilastot vuodelta 2013
- 2 Toiminta- ja taloussuunnitelma 2016–2019
- 3 Baltic Sea Region Cultural Routes;
Eastern Viking Forum II
- 4 Kansainvälisen opetuksen ja oppimisen
tutkimus TALIS 2013. Tarkastelun kohteena
alakoulun ja toisen asteen oppilaitosten
opettajat ja rehtorit
- 5 Suomalaisen yliopistotutkimuksen tuottavuus
ja vaikuttavuus. Opetus- ja kulttuuriministeriön
profiiliryhmän raportti



Opetus- ja kulttuuriministeriö
Undervisnings- och kulturministeriet
Ministry of Education and Culture
Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-263-342-2 (PDF)

ISSN-L 1799-0343

ISSN 1799-0351 (PDF)