



OPINNÄYTETYÖ - AMMATTIKORKEAKOULUTUTKINTO  
YHTEISKUNTATIETEIDEN, LIIKETALouden JA HALLINNON ALA

# PALVELUIDEN TUOTTAMIS- TAVAT IISALMEN VERROKKI- KUNNISSA

TEKIJÄ/T: Roosa Kärkkäinen  
Verna Korhonen

Koulutusala Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala	
Koulutusohjelma/Tutkinto-ohjelma Liiketalouden koulutusohjelma	
Työn tekijä(t) Roosa Kärkkäinen, Verna Korhonen	
Työn nimi Palveluiden tuottamistavat Iisalmen verrokkikunnissa	
Päiväys	6.11.2017
Sivumäärä/Liitteet	41/6
Ohjaaja(t) Ulla Loikkanen, Pentti Mäkelä	
Toimeksiantaja/Yhteistyökumppani(t) Iisalmen kaupunki	
Tiivistelmä	
<p>Opinnäytetyömme toimeksiantajana oli Iisalmen kaupunki, jossa oli keväällä 2017 meneillään kaupunkistrategian päivittäminen ja siihen liittyvä erillinen palvelustrategian päivittytyö. Palvelustrategian päivittämiseen liittyen saimme toimeksiannon. Opinnäytetyömme tarkoituksena oli selvittää erilaisten palveluiden tuottamistapoja Iisalmen kokoisissa kunnissa.</p> <p>Opinnäytetyömme teoriaosassa käsittelemme kunnan velvoitteita ja säädöspohjaa. Tarkastelimme teoriaosassa myös uutta kuntalakia, sote- ja maakuntauudistusta, kuntastrategiaa sekä yhtä palvelun tuottamistavoista – ulkoistamista. Tutkimusmenetelmänä käytimme kvantitatiivista eli määrällistä tutkimusta ja kyselyn suoritimme Webropol-ohjelmalla. Tutkittavat kunnat olivat asukasluvultaan korkeintaan 20 % pienempiä tai 20 % suurempia kuin Iisalmi. Näiden verrokkikuntien lisäksi tutkimukseen mukaan haluttiin Kainuun kuntakeskus Kajaani. Yhteensä tutkimuksessa mukana olleita kuntia oli 24 kappaletta, jotka sijaitsevat ympäri Suomea. Tutkimme neljäätoista eri palvelua, jotka valittiin Iisalmen kaupungin kolmelta toimialalta.</p> <p>Tutkimuksemme tulokset osoittivat, että kunnissa hyödynnetään paljon vaihtoehtoisia tuottamistapoja. Oman tuotannon lisäksi suosituin vaihtoehtoinen palvelun tuottamistapa vastaajakuntien keskuudessa oli palvelun ostaminen yrityksiltä. Jokainen vastaajakunta kertoi käyttävänsä ostopalveluita. Vaikka palveluiden ulkoistamisella tavoitellaan yleensä kustannusten pienenemistä, tutkimuksemme tulokset kuitenkin osoittivat, että kustannukset pysyvät yleensä samana tai jopa kasvavat suuremmiksi. Vastaajakunnat olivat pääpiirteissään tyytyväisiä palveluiden tuottamiseen, eivätkä olleet ainakaan tällä hetkellä halukkaita muuttamaan palveluiden tuottamistapoja. Vastausten perusteella noin puolet kunnista ohjasi palveluiden tuottamista joko palvelustrategian tai muun ohjaavan työn avulla. Tutkimuksen tulosten vuoksi olisi kiinnostavaa tehdä jatkotutkimus ulkoistamisella saavutettavista hyödyistä kunnissa.</p>	
Avainsanat kunta, kuntastrategia, määrällinen tutkimus, palveluiden ulkoistaminen, ulkoistaminen	

Field of Study Social Sciences, Business and Administration			
Degree Programme Degree Programme in Business Administration			
Author(s) Roosa Kärkkäinen, Verna Korhonen			
Title of Thesis Service production methods in Iisalmi's comparison municipalities			
Date	6.11.2017	Pages/Appendices	41/6
Supervisor(s) Ulla Loikkanen, Pentti Mäkelä			
Client Organisation /Partners City of Iisalmi			
<p>Abstract</p> <p>This thesis was executed in collaboration with the city of Iisalmi. In spring 2017 Iisalmi was updating its municipal strategy and its separate service strategy. Concerning the service strategy updating process, our assignment defined by the commissioner was to explore various ways of producing services in municipalities with the same population as Iisalmi.</p> <p>The theoretical part of this thesis consists of commitments and regulations in municipalities. Moreover, theory discusses the available possibilities in a municipal strategy and optimizing outsourcing, which is one of the most common ways to produce services. The research was quantitative and the survey was conducted by Webropol-survey program. The municipalities in the survey were maximum 20 percentage larger or maximum 20 percentage smaller than Iisalmi. In addition to these municipalities, also Kajaani was included in this research because it is the municipality centre of Kainuu. In total, there were 24 municipalities across Finland in this research. The research deals with 14 individual services.</p> <p>The results revealed that the municipalities investigated utilize various ways of producing services. The most popular way to produce services was outsourcing a service. While the most desired outcome reached by outsourcing is decreasing the costs, the results indicated that the costs would usually remain or even increase. In general, all the respondents were satisfied with producing services. Furthermore, no willingness to modify the service production process could be identified among the respondents. The results also revealed that half of the respondent municipalities were guided by service strategy or another regulatory activity. To gain a deeper understanding in view of the study results, further research could be conducted into the benefits of outsourcing in municipalities.</p>			
<p>Keywords municipality, municipality strategy, quantitative study, outsourcing of services, outsourcing</p>			

## SISÄLTÖ

1	JOHDANTO .....	6
2	KUNTA .....	8
2.1	Kunta asukkaan kannalta.....	9
2.2	Uusi kuntalaki.....	9
2.3	Kunnan tehtävät .....	9
2.3.1	Kunnan itsehallinnolliset tehtävät .....	11
2.3.2	Kunnan lakisäätöiset tehtävät .....	11
2.4	Palveluiden järjestäminen .....	12
2.5	Palveluiden tuottamistavat.....	13
2.6	Esimerkki palvelukustannuksista .....	14
3	KUNTASTRATEGIA.....	15
3.1	Kunnan palvelustrategia .....	17
3.2	Ulkoistaminen.....	18
3.2.1	Ulkoistamisen hyödyt ja haitat .....	19
3.2.2	Ulkoistamisprosessi .....	20
4	SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUS .....	22
4.1	Tehtävien jako uudistuksen myötä .....	22
4.2	Kuntien yhteistyö maakuntien ja kolmannen sektorin kanssa .....	23
5	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN JA TAVOITTEET .....	24
5.1	Määrällinen tutkimus .....	24
5.2	Tiedonkeruumenetelmä .....	25
5.3	Tutkimuksen toteutus.....	25
5.4	Analysointimenetelmät .....	26
5.5	Luotettavuuden arviointi.....	27
6	TUTKIMUKSEN TULOKSET .....	29
6.1	Vastaajien taustatiedot.....	29
6.2	Palveluiden vaihtoehtoiset tuottamistavat ja tulevaisuuden tuottamistavat.....	30
6.3	Vaihtoehtoisten tuottamistapojen vaikutus kustannuksiin ja tuottamistavat tutkittavissa palveluissa	31
6.4	Tyytyväisyys palveluiden tuottamiseen tutkittavissa kunnissa.....	33
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....	35

7.1	Johtopäätökset .....	35
7.2	Pohdinta.....	36
8	LÄHTEET JA TUOTETUT AINEISTOT .....	39
9	LIITE 1: SAATEKIRJE.....	42
10	LIITE 2: KYSELYLOMAKE.....	43

## 1 JOHDANTO

Opinnoissamme olemme tottuneet tarkastelemaan asioita yrityksiä näkökulmasta, joten halusimme laajentaa osaamistamme myös julkishallinnon puolelle. Kysimme, olisiko Iisalmen kaupungilla tarjota meille opinnäytetyöaihetta. Iisalmen kaupungilla oli käynnissä keväällä 2017 kaupunkistrategian päivittäminen, johon liittyi myös erillinen palvelustrategian päivitystyö. Palvelustrategian päivittäminen liittyen saimme toimeksiannon, jossa selvitetään kuntien palveluiden tuottamistapoja.

Opinnäytetyömme aihe on ajankohtainen, sillä vuonna 2015 voimaan tullutta uutta kuntalakiä sovelletaan kaikkine säädöksineen uuden valtuustokauden alkaessa 1.6.2017. Uusi kuntalaki velvoittaa kuntia laatimaan muun muassa kuntastrategian, jota tarkastelemme tässä raportissa tuonnempana. Lisäksi käynnissä oleva sote-uudistus muuttaa kunnan roolia palveluiden tuottajana. Uudistuksen myötä kunnan rooli palveluiden tuottajana pienenee ja varsinkin kolmas sektori tulee olemaan suuressa roolissa. Huomattavimpana muutoksena tämän hetkisen tiedon mukaan on, että nykyään kuntien järjestämät sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät 18 uuden maakunnan järjestettäväksi (Kuntatyönantajat 2017).

Tutkimuksemme tavoitteena on selvittää palveluiden tuottamistapoja kunnissa. Tutkimuskysymyksiinä opinnäytetyössämme ovat:

- Millä eri tavoilla kunnat tuottavat palveluita?
- Mikä on suosituin palveluiden tuottamistapa?
- Minkälaisia vaikutuksia erilaisilla vaihtoehtoisilla palveluiden tuottamistavoilla on kustannuksiin?

Tutkimukseen valittiin 14 palvelua eri toimialoilta. Tutkittavat kunnat olivat asukasluvultaan enintään 20 % suurempia ja enintään 20 % pienempiä kuntia kuin Iisalmi. Näitä kuntia kutsumme tässä työssä verrokkikunniksi. Verrokkikuntien lisäksi tarkasteluun haluttiin myös Kajaani, koska se on Kainuun kuntakeskus. Tutkimuksemme suoritettiin määrällisenä tutkimuksena ja Webropol-kyselynä. Tutkittavat kunnat edellä mainitun Kajaanin lisäksi olivat seuraavat: Hamina, Heinola, Hollola, Jämsä, Kemi, Laukaa, Lempäälä, Lieto, Mustasaari, Mäntsälä, Naantali, Pieksämäki, Pietarsaari, Pirkkala, Raahel, Raisio, Sastamala, Siilinjärvi, Sipoo, Tornio, Valkeakoski, Varkaus ja Äänekoski.

Toimeksiantajamme Iisalmen kaupunki on Ylä-Savon seutukunnan keskuskaupunki, jossa on noin 22 000 asukasta. Iisalmi on tunnettu maailmalla vientiyrityksistä, joita ovat muun muassa Olvi, Ponsse, Profile Vehicles, Genelec, Lunawood sekä Normet. Historiallisesti puolestaan Iisalmi muistetaan sodan aikaisesta Koljonvirran taistelusta, vuodelta 1808. (Iisalmen kaupunki, Kaupunki-info.)

Iisalmen kaupungin järjestämät palvelut on organisoitu kolmeen toimialaan. Vuoden 2017 alusta voimaan tulleen organisaatiouudistuksen mukaan kaupungin toimialat ovat tekninen toimiala, sivistys- ja hyvinvointitoimiala sekä elinkeino- ja konsernipalvelut. Iisalmen kaupunki on myös konserni,

jossa osa palveluista tuotetaan liikelaitoksessa sekä tytär- ja osakkuusyhteisöissä. (Iisalmen kaupungin talous- ja toimintasuunnitelma 2017 – 2019, 6-7.)

Tämä raportti koostuu seitsemästä luvusta. Ensimmäisenä lukuna on johdanto, jossa johdatellaan lukijaa aiheeseen sekä esitellään opinnäytetyön toimeksiantaja. Toinen ja kolmas luku käsittelevät opinnäytetyöhön liittyvää teoriapohjaa kunnan velvoitteista ja säädöspohjasta sekä kuntastrategiasta ja siihen kuuluvasta palvelustrategiasta. Lisäksi teoriaosuudessa on käsitelty erillisenä ulkoistamista, koska kyselyssämme haluttiin selvittää muun muassa ulkoistamisen vaikutuksia kustannuksiin. Neljännessä luvussa kerrotaan ajankohtaisesta sote- ja maakuntauudistuksesta ja sen vaikutuksista kunnan toimintaan. Viidennessä luvussa käsitellään määrällistä tutkimusta ja tutkimuksemme toteuttamista ja tavoitteita. Tutkimuksen tulokset avataan kuudennessa luvussa ja viimeisessä, seitsemännessä luvussa olemme pohtineet työtämme ja tehneet johtopäätöksiä kyselyn tuloksista.

## 2 KUNTA

”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.” (Suomen perustuslaki 1999, §121.) Suomessa kuntien toimintaa ja taloutta seuraa Valtiovarainministeriö. Lisäksi Valtiovarainministeriö pitää huolen myös siitä, että lainsäädännön valmistelussa otetaan huomioon kuntien itsehallinto. Tarvittaessa aluehallintovirasto voi kantelun vuoksi tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. (Kuntalaki 2015, §10.)

Suomen yleiskielessä ja oikeudessa kunnalla tarkoitetaan paikallista itsehallintoyhteisöä. Pelkistetysti sanoen kunnallisella itsehallinnolla tarkoitetaan paikallisen väestön oikeutta päättää omavastuisesti omista asioistaan. Suomi on kunnallisvaltio, jossa kaksi kolmasosaa julkisesta palvelutuotannosta on kunnallisen itsehallinnon hoidossa. Tässä Suomi poikkeaa merkittävästi monista Euroopan maista, sillä Suomessa kunnat tai kuntien yhteenliittymät hoitavat asioita, joita muissa maissa hoitaa laajemmat yksiköt, esimerkiksi maakunnat. Muista maista poiketen Suomessa on vain yksi alueellisen itsehallinnon järjestelmän taso, jota kutsutaan kunnaksi. Kuntia voidaan pitää poliittisina yhteisöinä, palvelulaitoksina sekä hallintoyksikköinä. Kunnilla on omat maantieteelliset ja kulttuurilliset ominaisuudet. Ne pyrkivät itsehallintonsa ja kansanvaltaisen organisaationsa kautta omiin tavoitteisiinsa. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryytänen ja Siitonen 2003, 24; Heuru, Mennola ja Ryytänen 2001, 14-16.)

Kuntien asema on muotoutunut yhteiskunnan muutoksien myötä monien kehitysvaiheiden aikana. Kaupunkien kunnallishallinto johtaa juurensa Ruotsin vallan ajalta 1300-luvulta. Maaseudulle puolestaan kunnallishallinto perustettiin vasta autonomian aikaan 1860-luvulla. Tällöin kunnat muodostettiin pitäjäjyhteisöistä, jotka olivat siihen asti toimineet seurakuntina. 1920-luvulle asti kunnat olivat itsenäisiä valtioon nähden, huolehtien köyhäinhoidon ja kansanopetuksen järjestämisestä. 1930-luvulta alkaen valtiolla on ollut oikeus säätää kunnille lakisääteisiä tehtäviä terveydenhuollon ja kansanopetuksen järjestämiseksi. 1960-luvulla kuntien tehtäväkenttä laajeni ja kunnat muuttuivat valtion ohjaaman hyvinvointipolitiikan toteuttajiksi. 1990-luvulla kuntien itsehallintoa laajennettiin edelleen, samalla kuntien tuli tehostaa toimintaansa laman vuoksi. 2000-luvulla kunnilla on haasteita sopeutua väestön ikääntymiseen, Euroopan yhdentymiskehitykseen, uuden talouspolitiikan asettamiin kehyksiin sekä palvelujen kilpailuttamista koskeviin vaatimuksiin. (Anttiroiko ym 2003, 11.)

Vuonna 2017 Suomessa on 311 kuntaa, joista 106 on kaupunkeja. Kuntaliitoksia syntyy yhä enemmän, mikä johtaa kuntien vähenemiseen. Esimerkiksi vuonna 2013 kuntaliitosten myötä kuntien määrä väheni kuudellatoista kunnalla. Seuraavat kolme kuntaliitosta toteutuivat vuonna 2015 ja vuonna 2016 puolestaan toteutui neljä liitosta. Vuonna 2017 toteutui kaksi liitosta, minkä jälkeen kuntien määrä on edellä mainittu 311 kappaletta. Kuitenkin verrattaessa Pohjoismaihin Ruotsiin ja Tanskaan, Suomessa on paljon kuntia edelleen. (Kuntaliitto 2017a; Harjula ja Prättälä 2015, 125.)



## 2.1 Kunta asukkaan kannalta

Kuntien asukkaiden kannalta kunnat ovat alueellisia pakkoyhteisöjä. Kunnan jäsenyys määräytyy sen mukaan, missä kunnassa henkilö vakituisesti asuu. Asukkailla on kotikunnassaan monia rooleja, jotka koostuvat erilaisista oikeuksista ja velvollisuuksista. Oikeuksia ovat mahdollisuus saada muun muassa koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluita sekä viimeisimpänä toimeentuloturva. Kunnan asukkailla on myös oikeus äänestää kunnallisvaaleissa, saada tietoja julkisista asiakirjoista sekä hakea muutosta toimielinten tekemiin päätöksiin. (Anttiroiko ym. 2003, 13.)

Merkittävimpiä kuntalaisen velvollisuuksina on maksaa tuloistaan kunnallisveroa sekä maksaa palvelumaksuja käyttämistään palveluista. Kunnan asukas on myös velvoitettu hoitamaan kunnan luottamustehtävää, jos hänet on toimielimen jäseneksi valittu. Lisäksi kunnan asukkaat ovat velvollisia noudattamaan kunnan järjestyssääntöä sekä palveluja ja asuinympäristöä koskevia päätöksiä. (Anttiroiko ym. 2003, 14.)

## 2.2 Uusi kuntalaki

Uusi kuntalaki astui voimaan 1.5.2015. Suurta osaa kuntalain säännöksistä on sovellettu kuitenkin vasta valtuustokaudesta 1.6.2017 alkaen, mutta esimerkiksi kunnan talouteen liittyviä säännöksiä on sovellettu jo ennen tätä. Uusi kuntalaki edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä sekä kunnan asukkaiden itsehallinnon ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista. Uudessa laissa huomioidaan myös kunnan toiminta laajasti. Kunnan toimintaa on ohjattava kokonaisuutena riippumatta siitä, hoidetaanko kunnan tehtävät omassa organisaatiossa, kuntayhtymässä, kunnan omistamassa yhtiössä tai ostopalveluina. (Valtiovarainministeriö 2017a.)

Kuntien uusia lakisäätteisiä velvoitteita ovat kuntastrategian laatiminen, johtajasopimuksen tekeminen kunnan ja kunnanjohtajan välillä sekä nuorisovaltuuston ja vammaisneuvoston asettaminen. Muita velvoitteita ovat kuntayhtymän alijäämän kattaminen, takausten rajoittaminen, mahdollisuus antaa palveluvelvoite sekä kunnan toiminnan kannalta keskeisten asiakirjojen, päätöspöytäkirjojen ja sidonnaisuuksia koskevien ilmoitusten julkaiseminen yleisessä tietoverkossa. Lisäksi konserniohjeiden sisältövaatimukset ja kiinteistön myyntiä koskevat säännökset on määriteltävä uudessa kuntalainlaissa. (Valtiovarainministeriö 2017a.)

## 2.3 Kunnan tehtävät

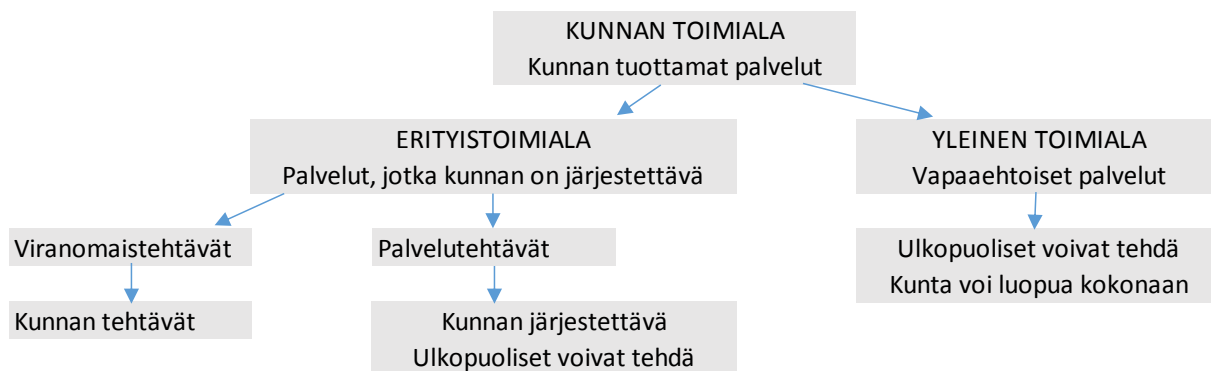
Kunta on asukkaidensa demokraattinen paikallisyhteisö, joka toteuttaa paikallista itsehallintoa. Näin ollen kunnan rooli on toimia poliittisena toimintakenttänä, jossa tärkeimpänä on erilaisten arvojen ja näkemysten välinen keskustelu. Lisäksi kunta toimii hyvinvointipalvelujen järjestäjänä sekä paikallisen elinvoiman kehittäjänä ja yhteistyökumppanina. Hyvinvointipalvelujen järjestäjänä kunnalla on suuri rooli, sillä se järjestää suurimman osan julkisista hyvinvointipalveluista. Elinvoimaisuuttaan kunta lisää omilla toimenpiteillään, jotta paikallistalous voi kehittyä ja samalla tulla myös vetovoimaiseksi ympäristöksi niin kuntalaisten, yritysten ja muiden toimijoiden kannalta. (Sallinen, Majoinen ja Salenius 2012, 11.)

Kunnan tulee toiminnassaan noudattaa julkiselle hallinnolle ominaisia periaatteita. Periaatteet johtuvat oikeusjärjestyksen kokonaisuudesta, hyvästä hallintotavasta ja demokratian periaatteesta. Noudatettavia periaatteita ovat legaliteettiperiaate, demokratiaperiaate, objektiiviperiaate, suhteellisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate, johdonmukaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, tarkoituksenmukaisuuden periaate ja hyvän hallinnon periaate. (Heuru ym. 2001, 173 – 176.)

Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolaissa. Perusteisiin kuuluvat oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisen, eli tässä tapauksessa kunnan päätösharkintaa ja muuta asian käsittelyä. Edellä mainituista oikeusperiaatteista osaa tarkemmin avaten, esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa tasapuoliseen kohteluun, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen. Tarkoitussidonnaisuuden periaate puolestaan tarkoittaa sitä, ettei viranomaisella saa olla toiminnassaan vääriä vaikutimia eikä hän saa käyttää harkintavaltaansa väärin. Objektiiviperiaate edellyttää viranomaisilta asiallista ja puolueetonta toimintaa. Suhteellisuusperiaatteella pyritään mitoittamaan esimerkiksi terveysvalvonnan keinot niin, ettei kenenkään oikeuksia tai etuja rajoiteta enemmän kuin haitan tai vaaran poistaminen sitä edellyttää. (Harjula, Lundström, Kirvelä, Majoinen ja Myllyntaus 2004, 68.)

Perustuslaissa säädetty yksilön perusoikeudet määrittävät kunnan tehtäviä ja velvollisuuksia. Perusoikeudet turvaavat kuntalaisten oikeuksia julkista valtaa kohtaan. Näistä merkittävimpinä ovat TSS-oikeudet eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet. Kunnat ovat suuresti vastuussa perusoikeuksien toteutumisesta käytännössä. Kunnan tehtävä on tuottaa asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävästi. Kunta hoitaa itsehallintonsa puolesta kuuluvien tehtävien lisäksi laissa erikseen säädetty tehtävät. Lisäksi kunnan on järjestettävä palveluita yhdessä muiden kuntien kanssa, mikä on laissa määrättyä yhteistoimintaa. Kunnalla on myös mahdollisuus ottaa hoidettavakseen muita kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia palveluita. (Harjula ym. 2004, 22; Kuntalaki 2015, §7.)

Kuntalaissa säädetään kunnan tehtävistä eli toimialasta. Kunnan toimiala jaetaan yleiseen ja erityistoimialaan kuten seuraavassa kuviossa 1 on esitetty. Yleisen toimialan tehtävät kunta voi ottaa hoidettavakseen omilla päätöksillään. Erityistoimialaan puolestaan kuuluvat tehtävät, joita kunnan on hoidettava eri lakeihin sisältyvien säännösten nojalla. Suurin osa kunnan tehtävistä kuuluu erityistoimialaan eli perustuu erityislainsäädäntöön. Erityistoimialasta kunnan vastuulla ovat varsinkin kuntalaisten hyvinvointipalvelut. (Harjula ym. 2004, 22.)



KUVIO 1. Kunnan palvelukokonaisuus. (Harjula ym. 2004, 22.)

### 2.3.1 Kunnan itsehallinnolliset tehtävät

Kunnan itsehallinnolliset tehtävät täydentävät lakisääteisiä tehtäviä. Kunnan itselle ottamat tehtävät kunta rahoittaa itse. Kunnan toiminnassa ei yleensä eroteta itsehallinnollisia ja lakisääteisiä tehtäviä. Kunnan tehtävät muodostuvat asukkaiden ja elinkeinoelämän palvelutarpeiden sekä lainsäädännön yhteistoimesta. Myös kunnan sijainti ja kulttuuri vaikuttavat kunnan tehtäväkokonaisuuteen. Kuntien itsehallinnolliset tehtävät liittyvät muun muassa seuraaviin kokonaisuuksiin: elinkeinoelämän ja työllisyyden edistäminen, asuntotuotanto, yhdistysten ja vapaan kansalaistoiminnan tukeminen, poliittisen toiminnan tukeminen, tietoverkkojen rakentaminen ja ylläpito, pienvenesatamat sekä muut itsehallinnolliset tehtävät. (Valtiovarainministeriö 2015, 25 – 26.)

Itsehallinnon nojalla kunnan hoitamat tehtävät katsotaan kuuluvan yleisen toimialan eli ei-lakisääteisiin tehtäviin. Kuitenkin kunnan lakisääteisiin tehtäviin liittyy myös itsehallinnollisia piirteitä, sillä lakisääteisten tehtävien järjestämisessä on usein mahdollisuus päättää toiminnan organisoimisesta sekä sisällön laajuudesta. Kunta voi myös tarjota vapaaehtoisesti palvelua, jolloin kyseessä on itsehallinnollinen tehtävä. Tätä saattaa määritellä kuitenkin erityislainsäädäntö, jolloin kunnan itsehallintonsa nojalla hoitamasta tehtävästä syntyykin lakisääteinen. Tästä hyvänä esimerkkinä kunnan järjestämä lukiokoulutus, joka on harkinnanvarainen tehtävä. Sen hoitamiseksi ei ole lakisääteistä velvoitetta, mutta jos tehtävän hoitamiseen ryhdytään, on siinä noudatettava kuitenkin erityislainsäädäntöä. (Valtiovarainministeriö 2015, 15-17; Sallinen ym. 2012, 88.)

### 2.3.2 Kunnan lakisääteiset tehtävät

Laissa määrätyt tehtävät muodostavat kunnan erityisen toimialan. Suurin osa kunnan tehtävistä perustuu nykyään erityislainsäädäntöön ja kunnan on tällöin noudatettava kyseisen lain säännöksiä. (Valtiovarainministeriö 2015, 15-17.) Erityistoimialaan kuuluvista palveluista puhutaankin yleensä peruspalveluina, joilla tarkoitetaan kunnan järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevia palveluita. Yleensä peruspalveluina tarkoitetaan palveluja, jotka koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisen jokapäiväiseen elämään. Peruspalveluiden puuttuminen aiheuttaisi ihmisille merkittäviä ongelmia. Peruspalveluiden järjestämisestä säädetään laissa. Valtion ja kunnan työnjako peruspalveluiden järjestämisessä määräytyy siten, että valtio huolehtii niihin liittyvästä lainsäädännöstä sekä tulonsiir-

rosta ja kunta palveluiden järjestämisestä sekä tuottamisesta kunnan asukkaille. Näiden lisäksi kunta hoitaa jo edellä mainittuja yleiseen toimialaan kuuluvia vapaaehtoisia palveluita. Yleisen toimialan keskeisimpiä palveluita ovat kunnan elinkeinopolitiikka ja yritystoiminnan tukeminen. (Harjula ym. 2004, 22; Heuru ym. 2001, 41-42; Myllyntaus 2004, 7.)

Kunnan lakisääteiset tehtävät jaetaan kunnan harkintavallan laajuuden, julkisen vallan käytön ja velvoittavuuden asteen käytön perusteella seuraaviin tehtäviin; subjektiivisiin oikeuksiin liittyvät, pakolliset, harkinnanvaraiset ja viranomaistehtävät. Subjektiivisiin oikeuksiin liittyviin tehtäviin kunnilla ei ole ollenkaan harkintavaltaa ja ne on pakko toteuttaa. Näitä ovat muun muassa välttämätön ja kiireellisesti järjestettävä toimeentulo, huolenpito terveys- ja sosiaalipalveluissa sekä maksuton perusopetus. Pakolliset tehtävät kunnan on hoidettava erityislainsäädännön velvoittamana, mutta erityislainsäädäntö jättää kunnalle kuitenkin harkintavaltaa tehtävän laajuuden suhteen. Kyseiset palvelut kunta voi järjestää haluamassaan laajuudessa määrärahojen puitteissa. Kunnan pakollisia tehtäviä ovat esimerkiksi nuorisotyö, vanhustenhuolto, kulttuuritoiminta ja kirjastopalvelut. (Sallinen ym. 2012, 88.)

Lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat harkinnanvaraiset tehtävät mahdollistavat kunnan päättää, ottavatko ne kyseisen tehtävän hoitaakseen. Kunnalla ei ole lakisääteistä velvoitetta hoitaa tehtävää. Jos kunta päättää ottaa tällaisen tehtävän hoidettavakseen, tulee siinä noudattaa erityislainsäädännön määräyksiä. Harkinnanvaraisia tehtäviä ovat muun muassa teatterit, museot ja orkesterit. Viranomaistehtävät puolestaan ovat tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa. Viranomaistehtävissä julkinen valta antaa kansalaista velvoittavia määräyksiä sekä päättää kansalaisen edusta, oikeudesta ja velvollisuudesta. Julkisen vallan käyttö tarkoittaa myös puuttumista toisen etuun tai oikeuteen sekä pakkokeinojen käyttämistä päätösten täytäntöön panemiseksi. Esimerkkinä viranomaistehtävistä ovat erilaiset lupa- ja valvontatehtävät. (Sallinen ym. 2012, 89.)

## 2.4 Palveluiden järjestäminen

Kunta on muuttunut toimintaympäristön muutosten sekä kunta- ja palvelurakennemuutosten vuoksi palveluiden tuottajasta palveluiden järjestäjäksi (Sallinen ym. 2012, 119). Kunnat ovat vastuussa palveluiden järjestämisestä, mutta ne voivat kuitenkin päättää miten palvelut tuotetaan. Ainoastaan kuntien viranomaistehtävät ovat tehtäviä, jotka kunnan täytyy toteuttaa itse tai järjestää muiden kuntien kanssa yhteistyössä, esimerkiksi seudullisesti. Erityistoimialaan kuuluvista tehtävistä palvelutehtäviä kunta voi puolestaan ostaa yksityisiltä yrityksiltä tai kolmannen sektorin toimijoilta. Näin ollen viranomaispalveluita lukuun ottamatta, kunnan ei tarvitse olla palveluiden tuottajana vaan palveluiden järjestäjänä. (Harjula ym. 2004, 22-23.)

Kunnan tehtävien hoitamisessa on tärkeää erottaa palveluiden järjestäminen ja palveluiden tuottaminen. Palveluiden järjestäminen tarkoittaa, että kunta huolehtii palvelun saatavuudesta kuntalaisille sekä palvelun rahoittamisesta. Tarkemmin järjestäjän vastuulle kuuluvat palvelun tai tätä vastaavan toiminnon yhdenvertainen saatavuus, tarpeen, määrän ja laadun määrittäminen, tuottamistapa, tuottamisen valvonta sekä viranomaiselle kuuluva toimivallan käyttö. Palveluiden tuottamisessa kun-

ta voi päättää miten palvelut tuotetaan. Kuten kuntalain 2 §:ssä mainitaan, kunta voi oman tuoton lisäksi tuottaa palveluja yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkia palveluita muilta tuottajilta. Näin ollen kunta voi toimia palvelun tilaajana esimerkiksi yksityiseltä yritykseltä, kunnan tytäryhteisöltä, kuntayhtymältä tai muulta sopimuskunnalta. (Sallinen ym. 2012, 119.)

## 2.5 Palveluiden tuottamistavat

Erilaisia palveluiden tuottamistapoja ovat palvelun tuottaminen itse, palvelun tuottaminen yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai palvelun hankkiminen ostopalveluna toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä. Lisäksi kunta voi perustaa palveluja tuottavan osakeyhtiön, muun yhteisön tai säätiön, jos kunta toimii sen osakkaana. Vaihtoehtona on myös hankkia palvelut ostopalveluna yksityiseltä yritykseltä. Myös kolmas sektori sekä valtion toimijat ovat yleistyneet kunnan palveluiden tuottajina. Erityisesti kuntien yhteistoiminta palveluiden tuottamisessa on lisääntynyt viime vuosina. Tämä selittyy lakisääteisellä kuntien yhteistoiminnalla tehtävien hoitamisessa. (Sallinen ym. 2012, 119.)

Perinteinen tapa palveluiden järjestämisessä on kunnan oma palvelutuotanto. Tällöin kunta tuottaa palvelut käyttäen omaa henkilöstöä sovitun budjetin mukaisesti. Jos palvelutarpeeseen ei kuitenkaan pystytä vastaamaan omalla tuotannolla, kunta voi harkita muita palvelun tuottamiskeinoja. Palveluiden tuottamiseen liittyy usein liiketoiminnallisia piirteitä, jolloin kunta voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen tai yksityisoikeudellisen oikeushenkilön, osakeyhtiön hoitamaan liiketoiminnallisia tehtäviään. (Sallinen ym. 2012, 119.)

Liikelaitos on tarkoitettu kunnassa palveluiden tuottajaorganisaatioksi, jonka toimintaa rahoitetaan pitkällä aikavälillä tulorahoituksella, joka peruspalveluiden kohdalla koostuu lähinnä asiakasmaksuisista. Liikelaitoksen tehtävien on kuuluttava kunnan toimialaan ja niistä määrätään kunnan johtosäännöissä. Liikelaitoksen toimintaa puolestaan ohjaa kuntalaki. Kunta voi myös luovuttaa osan oman organisaationsa toiminnasta perustamalleen ja omistamalleen osakeyhtiölle. Tällainen yhtiöittäminen tarkoittaa, että kunnalla säilyy määräävä asema yhtiössä. Kunnan omistamalta osakeyhtiöltä edellytetään mahdollisuutta menestyä liiketoimintansa tuloilla. Tällaisia aloja ovat muun muassa energiahuolto, vesihuolto ja satamatoiminta. (Sallinen ym. 2012, 119-120.)

Kunnat voivat hoitaa tehtäviä yhdessä sopimusten nojalla. Yhteistoiminta on kiellettyä ainoastaan silloin, kun se on kielletty tietyn tehtävän kohdalla erityislainsäädännössä. Yhteistoiminta perustuu aina sopimukseen. Yhteistoiminnassa kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoitettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta. Yhteistoiminnan merkittävin muoto on kuntayhtymä, joka perustetaan kuntien valtuustojen hyväksymällä perussopimuksella. Kuntayhtymän jäsenyys voi olla vapaaehtoista, jolloin kunnat voivat päättää ryhtyvätkö ne yhteistoimintaan kuntien kanssa ja missä laajuudessa. Jäsenyys kuntayhtymässä voi olla myös pakollista, jolloin kunnan on oltava jäsen tiettyjä tehtäviä hoitavassa kuntayhtymässä. Pakollisia kuntayhtymiä ovat erityishuollon ja erikoissairaanhoidon tehtäviä hoitavat kuntayhtymät ja maakuntaliitot. (Sallinen ym. 2012, 120-121.)

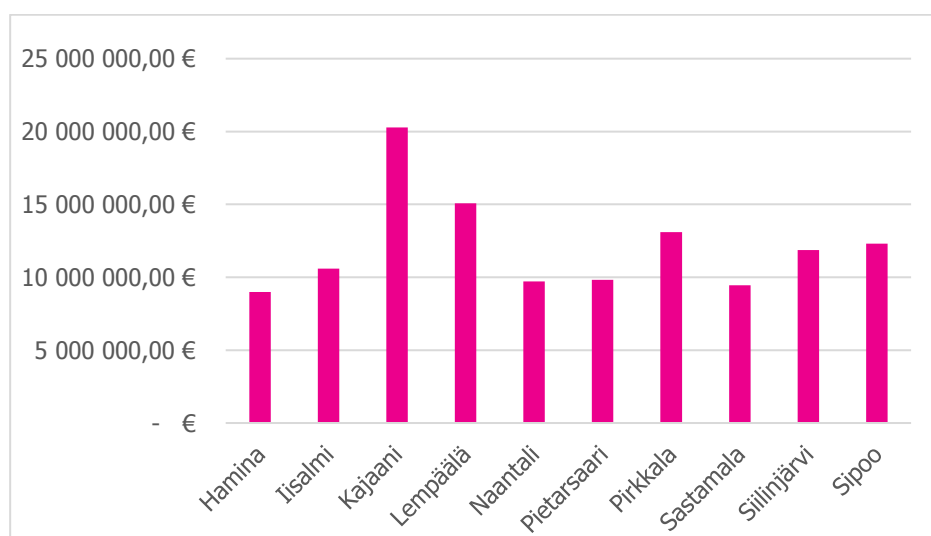
Kunta voi ostaa palveluitaan muita kunnilta, yksityisiltä palveluiden tuottajilta, kuntayhtymiltä tai kolmannen sektorin tuottajilta. Palveluiden ostamisesta ja hankkimisesta sovitaan ostopalvelusopimuksella. Kun palveluita siirretään toiselle palvelun tuottajalle, liittyy siihen kaksi eri käsitettä. Yksityistäminen tarkoittaa, että kunta luopuu jostakin toiminnasta kokonaan ja myy toiminnan yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi. Yksityistäminen on mahdollista ainoastaan sellaisissa tehtävissä ja palveluissa, joista kunta ei ole lainsäädännön mukaan velvollinen. Ulkoistaminen puolestaan tarkoittaa sitä, että kunta ostaa palvelun yksityiseltä yrittäjältä, mutta järjestämisvastuu säilyy kunnalla. Ostopalvelut voivat olla melkein mitä tahansa kunnan tarjoamia palveluita. Kunnan palveluiden hankkimista ulkopuolelta voidaan rajoittaa erityislaeissa. (Sallinen ym. 2012, 121-122.)

## 2.6 Esimerkki palvelukustannuksista

Selvitimme vastaajakuntien nettokäyttökustannuksia yhden vertailtavan palvelun osalta Kuntaliiton kustannusrakente-sovelluksella. Sovelluksen tiedot ovat vuoden 2015 tilinpäätöstietoja. Vertailtavaksi palveluksi valitsimme myös tutkimuksemme kyselyn kohteena olleen päivähoiton. Lasten päivähoitoon sisältyy päiväkotihoidon, perhepäivähoito sekä muut päivähoiton palvelut. Kustannukset sisältävät myös lasten kotihoidon tuet ja yksityisen hoidon tuet sekä niiden kuntalisät. Lisäksi päivähoitosta aiheutuvat palvelusetelimenot on laskettu kustannuksiin. (Kuntaliitto 2017c.)

Nettokäyttökustannukset saadaan vähentämällä käyttökustannuksista käyttötuotot. Käyttökustannukset muodostuvat toimintamenoista, poistoista, arvonalentumisista ja laskennallisista menoista. Edellä mainitut luvut eivät sisällä investointeja. (Kuntaliitto 2013, 9.) Nettokäyttökustannukset ovat kustannuksia, jotka jäävät rahoitettavaksi verorahoituksella sekä mahdollisesti lainanotolla. Verorahoitukseen sisältyvät valtionosuudet ja verotulot. (Kuntaliitto 2017c.)

Kuten alla olevasta kuviosta 2 huomataan, vastaajakunnista Kajaanilla oli huomattavasti suurimmat nettokäyttökustannukset päivähoiton osalta (20 288 000 euroa). Asukasta kohden kustannukset olivat tällöin 537e/asukas vuodessa. Vertailtavista kunnista pienimmät nettokäyttökustannukset olivat puolestaan Haminalla (8 987 000euroa). Haminalla ko. kustannukset tekivät noin 427e/asukas.



KUVIO 2. Päivähoiton nettokäyttökustannukset vuonna 2015.

### 3 KUNTASTRATEGIA

Strategia tarkoittaa suunnitelmia pitkälle aikavälille ja strategia onkin välttämätön yrityksen toiminnan turvaamiseksi. Sen avulla yrityksissä voidaan varautua nopeisiin muutoksiin tulevaisuudessa. Strategiaa voidaankin kuvata strategiakartan avulla, jossa yrityksen toimintaa tarkastellaan neljästä eri näkökulmasta. Tällainen strategiakartta perustuu Balanced Scorecard- viitekehykseen, eli menestystekijämittaristoon, jota on suositeltu käytettäväksi myös kuntaorganisaatioissa (Kuntatyö 2010, 2003, 9). Sen avulla kokonaiskuva yrityksen tavoitteista ja kriittisistä menestystekijöistä selkeytyy. Taloudellinen näkökulma tarkastelee yrityksen menestystä talouden tunnuslukujen kautta, kun asiakasnäkökulma ottaa huomioon asiakkaan. Sisäisten prosessien onnistuminen vaikuttaa tuloksiin liittyen juuri edellä mainittuihin asiakkaisiin sekä taloudelliseen tilanteeseen. Neljäs ja viimeinen näkökulma tarkastelee henkilöstöä ja osaamista. Viimeiseksi mainittu näkökulma on erittäin tärkeä. Koko henkilöstön on sisäistettävä strategian vaikutukset jokapäiväisissä töissään, jotta strategia toteutuu onnistuneesti. (Oulun ammattikorkeakoulu 2017.)

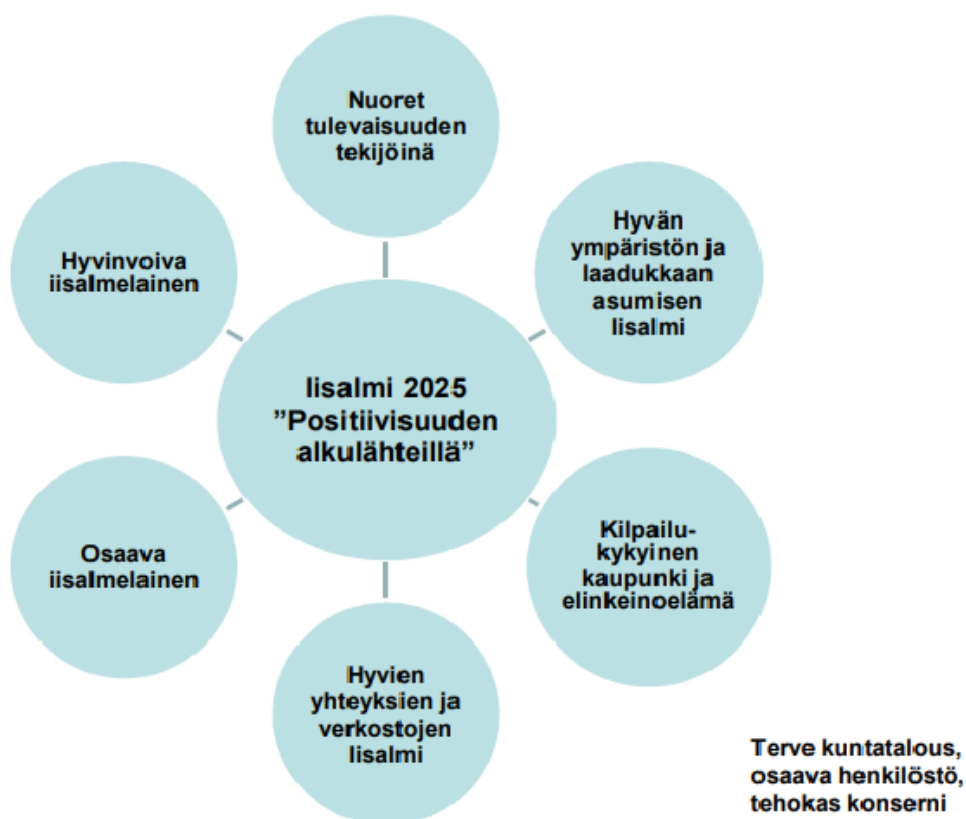
Uuden kuntalain (2015) mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan talouden ja toiminnan pitkän aikavälin tavoitteista. Strategiassa on otettava huomioon kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palveluiden järjestäminen ja tuottaminen, kunnan tehtäviä koskeissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet, omistajapolitiikka, henkilöstöpolitiikka, kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Kuntastrategian täytyy perustua arvioon kunnan nykytilanteesta ja tulevista toimintaympäristön muutoksista sekä niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Strategiassa täytyy määrittellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta. Strategia tarkistetaan vähintään kerran jokaisen valtuuston toimikauden aikana. (Kuntalaki 2015, §37.) Kuntastrategia on valtuuston tärkein ohjauksellinen väline pitkäjänteisessä toiminnan johtamisessa ja ohjaamisessa. Kaupunginhallitus toteuttaa valtuuston hyväksymää strategiaa johtamalla kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. (Iisalmen kaupungin strategianpäivitysprosessi 2017, Terho Savolainen.)

Kuntastrategian toteuttamiseksi laaditaan osastrategioita, toisin sanoen strategian toteuttamishohjelmia. Palvelustrategia on yksi esimerkki tällaisesta. Kappaleessa 3.1. käsitellään kunnan palvelustrategiaa lähemmin. Strategian toteuttamishohjelmien laatiminen edellyttää poikkihallinnollisia toimenpiteitä, joissa osallisena ovat kaikki tai ainakin useat kunnan toimialat. Toteutus vaatiikin verkostoitumista sekä eri toimialojen välillä että kunnan organisaation ulkopuolella. (Kuntaliitto 2017b.)

Taloussuunnittelun yhteyttä kuntastrategian toteutumiseen ei voi unohtaa, sillä strategia ja toteuttamishohjelmat ovat perusta taloussuunnittelulle. Talousarvioissa suunnitellaan tavoitteet kunnan tehtäville koskien esimerkiksi palveluiden järjestämistä sekä selvitetään resurssit niiden toteuttamiseksi. Talousarvio on myös seurantaväline strategian toteuttamiselle. Taloussuunnitelmaa ja -arviota on noudatettava ja edellytyksenä onkin, että kunnan hoitamat tehtävät on turvattu. (Kuntaliitto 2017b.)

Vaikka kuntalaissa määritetään, mitä kuntastrategian tulee pitää sisällään, niin jokaisella kunnalla on omat painotuksensa. Esimerkikkinä seuraavassa kuviossa 3 on Iisalmen kaupunkistrategian paino-

pisteet vuosille 2014 - 2017. Kyseinen strategia on laadittu vuonna 2013. Strategiaprosessiin kuului muun muassa analyysi kaupungin kehitysnäkymistä sekä kilpailukyvyistä, kaupunginvaltuuston strategiaseminaari, verkkokyselyitä valtuustolle ja johtoryhmälle, sekä kuntalaiskysely Iisalmen asukkaille. Joulukuussa 2013 kaupunginvaltuusto hyväksyi strategian. Strategiaprosessin aikana tunnistettiin kehitysnäkymät ja haasteet, joita halutaan kehittää seuraavina vuosina. Nämä strategiset tavoitteet ja niistä seuraavat toimenpiteet ovat lähtökohtana, kun Iisalmen kaupungissa tehdään vuosittaiset toiminta- ja taloussuunnitelmat. Kaupunkistrategian toimenpideohjelmassa on lueteltu painopisteittäin tavoitteet vuosille 2014 - 2017, strategiamittarit, linjaukset ja keskeiset toimenpiteet sekä vastuutus. Päämäärät ja tavoitteet ovat hyvin konkreettisia. Esimerkiksi kunnassa halutaan nuorten olevan tulevaisuuden tekijöinä ja tavoitteena ovat muiden muassa työllisyyden edistäminen sekä koulutustakuu, jolla taataan jatko-opintopaikka kaikille peruskoulun päättävälle. Näillä toimilla ehkäistään myös nuorten syrjäytymistä. (Iisalmen kaupunki 2013.)



KUVIO 3. Iisalmen kaupunkistrategia 2025 - kehittämisen painopisteet. (Iisalmen kaupunki 2013, 14.)

Kuten jo johdannossa mainittiin, liittyy opinnäytetyökyselymme Iisalmen kaupungin palvelustrategian päivittämiseen, joka on osa kaupunkistrategian päivitystä. Tämän kaupunkistrategian päivitysprosessi alkoi tammikuussa 2017, kun kaupunginhallitus päätti käynnistää strategian päivityksen. Keväällä 2017 arvioitiin vuosina 2013 - 2016 tapahtunutta kehitystä ja sen myötä suunniteltiin uutta valtuustokautta 2017 - 2021. Kesäkuussa uusi valtuusto pääsi strategian laadintaan mukaan ja lopullinen strategia käsitellään syyskauden aikana. Tämä kaupunkistrategia ohjaa toiminnan ja talou-



den suunnittelua tulevalla valtuustokaudella vuosina 2017 - 2021, mutta monilla linjauksilla on vaikutusta myös pidemmällä aikavälillä, jopa vuoteen 2030 asti. Tavoitteena Iisalmessa onkin, että vuoden 2017 lopulla uusi strategia ja toimenpideohjelmat ohjaavat kaupungin toimintaa ja että ensi vuoden talousarvio laadittaisiin tämän uuden strategian perusteella. (Iisalmen kaupunki 2017a.)

### 3.1 Kunnan palvelustrategia

Kunnan strategisen johtamisen kokonaisuuteen sisältyy kunnan palvelustrategia. Sen tulisi konkretisoida, tarkentaa sekä toteuttaa palveluiden kehittämistä koskevia linjauksia, jotka on määritelty kunnan kokonaisstrategiassa. Kunnan palvelustrategian alle kuuluvat kaikki ne palvelut, joista kunnalla on lain mukaan järjestämisvastuu. Näiden lisäksi palvelustrategiaan kuuluvat myös ne muut palvelut, jotka kunta on ottanut järjestettäväkseen. Palvelustrategiassa on myös huomioitava muun muassa elinkeinojen ja palvelumarkkinoiden kehittyminen sekä kunnan tuottavuus ja talous. (Kuopila 2008, 4.)

Sote- ja maakuntauudistuksen myötä maakuntien tehtävänä on suunnitella palvelustrategia, joka sisältyy laajempaan maakuntastrategiaan. Uudistuksen seurauksena palvelustrategia koskee etenkin sote-palveluita, mutta strategia laaditaan myös muiden palveluiden osalta. Sote- ja maakuntauudistusta käsitellään tarkemmin omassa kappaleessaan hieman myöhemmin. Palvelustrategiassa uutena osiona on palvelulupaus, jossa on kuvattu tavoitteet koskien keskeisiä palveluita. Palvelulupauksessa on huomioitu myös asukkaiden näkemykset sekä tarpeet, joiden pohjalta määritetyt tavoitteet lopulta toimeenpannaan operatiiviseen toimintaan. Palvelulupauksen perimmäisenä ajatuksena on korostaa kunkin maakunnan tärkeimpiä tavoitteita, kun itse maakuntien asukkaat saavat tuoda mielipiteensä esille. Kun palvelulupaus on toteutettu onnistuneesti, on tuloksena selkeä ja yhteinen tavoite. Kokonaisuudessaan palvelustrategian sekä maakuntastrategian onnistunut toteutus vaatii myös viestinnän onnistumista. Etenkin palvelulupauksen täytyy olla julkinen sekä kaikkien ymmärrettävissä. (Alueuudistus 2017b.)

Kunnanvaltuusto osallistuu vahvasti palvelustrategiatyöhön. Hallituksen ja kunnanjohtajan vastuulla on, että kunnan strategiaprosessi on avoin sekä osallistava. Heidän tehtävänä on pitää huolta siitä, että valtuustolla on tarpeeksi foorumeita palvelustrategian käsittelyyn jo sen valmistelun aikana. Valtuustolla tulee myös olla välineet strategian arviointiin ja seurantaan. Valtuuston apuna arvioinnissa ja seurannassa toimii muun muassa tarkastuslautakunta. Luottamushenkilöiden sekä henkilöstön lisäksi kunnan asukkaat, yhdistykset, järjestöt ja yritykset olisi myös tärkeä saada osallistumaan palvelustrategiatyöhön. Strategian toteuttaminen on haastava sekä pitkäjänteinen prosessi. Jotta palveluiden rakenteita voidaan muuttaa, edellyttää se uusien toimintatapojen omaksumista ja vasta sen jälkeen ne voidaan viedä arkikäytännöiksi organisaatioihin. Karkeasti arvioituna laajojen palvelurakenteiden muutosten käynnistäminen vie jo yhden valtuustokauden, uuden toimintatavan vakiinnuttaminen toisen. Vasta kolmannella valtuustokaudella saadaan enemmän toiminnallista ja taloudellista hyötyä näistä uusista toimintatavoista. (Kuopila 2008, 4-5.)

### 3.2 Ulkoistaminen

Tässä luvussa käsitellään tarkemmin ulkoistamista, sillä kyselyssämme selvisi, että kyselyyn vastanneet kunnat ulkoistavat palveluitaan paljon. Ulkoistaminen kunnassa tarkoittaa, että kunta ostaa palvelun yritykseltä, mutta vastuu palvelun järjestämisestä säilyy kunnalla. Tutkimme myös miten vaihtoehtoiset tuottamistavat vaikuttavat kustannuksiin.

Kun verrataan julkista ja yksityistä sektoria, niin julkisella sektorilla on ulkoistettu yleensä huomattavasti vähemmän. Kuntaliitto on tehnyt vuonna 2007 selvityksen, jonka mukaan kunnissa siivouspalveluista on ulkoistettu 16 prosenttia, kun taas suurin osa yksityisistä yrityksistä on ulkoistanut siivouspalvelunsa kokonaan. Myös terveydenhuollossa ulkoistaminen on vähäistä, kun tarkastellaan kuntien ulkoistamia palveluita. Vasta vuosituhannen vaihteen jälkeen julkinen sektori on alkanut ulkoistaa enemmän. Varhaisimpia ulkoistamiskokeiluja olivat kouluruokailut sekä vanhustenhoitopalvelut. Julkisen sektorin ulkoistamiseen liittyy joitakin vaikeuksia, esimerkiksi aiempien ulkoistamisten vähäisyys sekä kankea hankintalaki. (Lehikoinen ja Töyrylä 2013, 38.)

Yritysten toiminnot on jaettu tuki- ja ydinpalveluihin ja näistä tukipalvelut ovat yleensä ulkoistettavissa ennemmin kuin ydinpalvelut. Näiden erottaminen toisistaan ei aina ole yksinkertaista, etenkin kunnallishallinnossa. Erottelu riippuu myös näkökulmasta, eli onko kyseessä kunnallishallinto kokonaisuudessaan vai esimerkiksi ainoastaan yksittäinen toimiala. Jos ajatellaan yksittäistä toimialaa, niin tukipalvelu voi hyvinkin olla heidän ydinpalvelunsa. Kunnallishallinnossa ne palvelut, joista kunnalla on järjestämisvelvollisuus, voidaan määritellä ydinpalveluiksi. Näitä palveluita ovat muun muassa sosiaali-, terveys- ja koulupalveluiden järjestäminen, jotka kuuluvat kunnan erityistoimialaan eli lakisääteisiin tehtäviin. Näitä tehtäviä käsiteltiin jo aiemmin luvussa 2.3.2. kunnan lakisääteiset tehtävät. (Komulainen 2010, 24.)

Sonia Gantmanin artikkelin mukaan yksi yleisimmistä ulkoistettavista palveluista on IT-palvelut. IT-palveluita käyttävät niin pienet kuin suuret yritykset julkisella ja yksityisellä sektorilla, olivatpa ne paikallisia tai kansainvälisiä toimijoita. Ensimmäiset IT-palveluiden ulkoistamiset sijoittuvat 1990-luvun alkuun sekä puoliväliin. Julkisella sektorilla palveluiden ulkoistamiseen vaikuttavat erilaiset säännökset, kun taas yksityiset yritykset tekevät itsenäisesti ulkoistamispäätökset huolimatta ulkoisista paineista. Julkisella sektorilla esimerkiksi IT-palveluiden ulkoistamispäätökset tulevat yleensä taholta, jolloin kuntien on toimittava säännösten mukaisesti. Artikkelin mukaan ulkoistamisen hyötyinä IT-palveluissa ovat yleensä kustannussäästöt sekä ammattilaiset palveluntuottajat. (Gantman 2011, 48, 68.)

### 3.2.1 Ulkoistamisen hyödyt ja haitat

Palveluiden ulkoistuksien myötä halutaan varmistaa, että palvelujärjestelmä toimii tulevaisuudessaakin. Kustannukset nousevat jatkuvasti ja palvelutarpeet lisääntyvät suurten ikäluokkien ikääntyessä. Ulkoistuksien avulla voidaan uudistaa palvelujen tuotantotapoja sekä monipuolistaa niitä. Tällaisella monituottajuudella haetaan tuotantojärjestelmän kehittämistä, jonka seurauksena kunnan palvelutuotantorakenteeseen kuuluvat kiinteästi yksityisetkin palveluntuottajat. Lisäarvoa tuo vaihtoehtojen lisääntyminen koskien kuntalaisten käyttämiä palveluita. Kunnan yhtenä tavoitteena on ulkoisten palveluntuottajien toiminnan parantaminen alueellaan, minkä ajatellaan vaikuttavan myönteisesti kunnan työllisyyteen sekä samalla lisäävän kunnan verokertymää. (Junnila ja Fredriksson 2012, 12-14.)

Hyvin usein syynä ulkoistamiseen ovat kuitenkin kustannussäästöt. Säästöjä voi syntyä, kun tuotettaessa kyseistä palvelua palveluntarjoajan tuottavuus on korkeampi kuin ulkoistavalla yrityksellä. Tämän lisäksi palveluntarjoajan mahdollisesti alemmat tuotannontekijöiden kustannukset voivat vaikuttaa kustannuksiin. Monesti tämä tarkoittaa alempia palkkakustannuksia, mutta säästöihin voidaan päästä muissakin kustannuksissa. Ulkoistavan yrityksen ja palveluntarjoajan välillä palkkakustannukset eroavat eniten silloin, kun ulkoistava yritys on Suomessa ja palvelu tuotetaan edullisemman kustannustason maassa. Tuottavuus on kuitenkin alhaisempi verraten siihen, jos palvelu tuotettaisiin Suomessa. Palkkakustannusten ollessa edullisempia, kompensoi se kuitenkin eroa mitä tuottavuudessa syntyy. Ulkoistuksen taustalla voi myös olla ulkoistavan yrityksen halu keskittyä sen ydintoimintoihin, jolloin voidaan harkita jonkin tukitoiminnon ulkoistamista. Yritys, joka on erikoistunut tiettyyn ulkoistettavaan palveluun, pystyy tuottamaan kyseisen palvelun tehokkaammin. (Lehikoinen ja Töyrylä 2013, 21-24.)

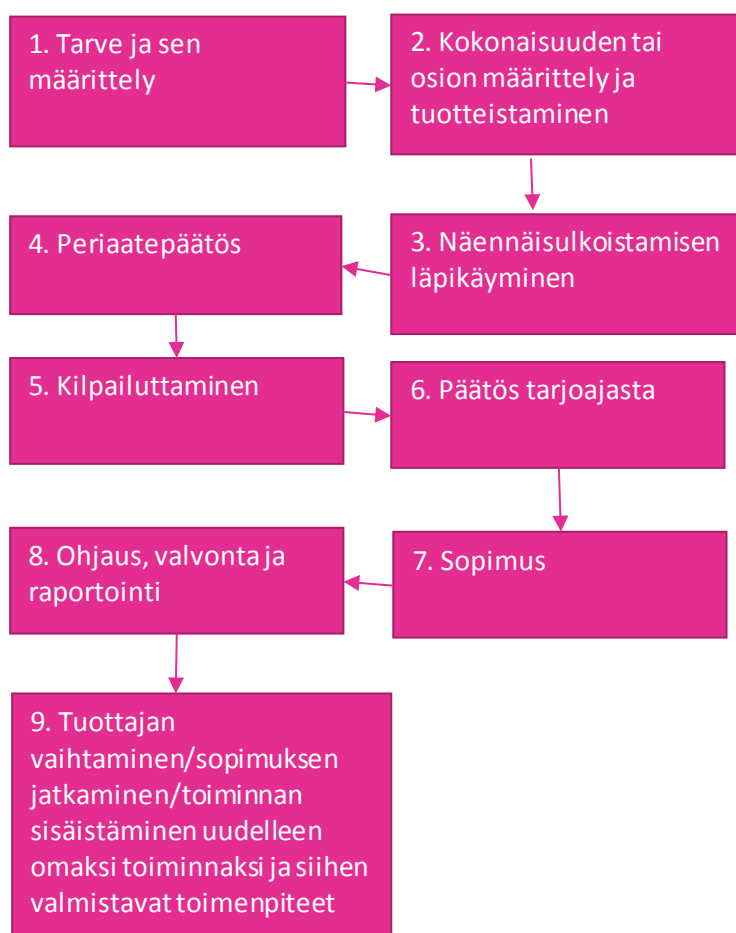
Kuten edellisissä kappaleissa jo ilmeni, ulkoistamisella tavoiteltuja hyötyjä yritykselle ovat muun muassa palveluiden tuottaminen tehokkaammin ja sen myötä kustannussäästöt. Edellä mainittujen syiden lisäksi ajatellaan, että hinnat alenevat myös kilpailun johdosta, kun tuottajat tehostavat toimintojaan ollakseen parempia kuin kilpailijansa. Edellytyksenä ovat kuitenkin toimivat palvelumarkkinat, jotka koostuvat useista palveluntarjoajista. Lisäkustannuksia aiheutuu kilpailutuksista sekä sopimusten valvomisesta. Näitä kustannuksia kutsutaan transaktiokustannuksiksi, jotka eivät varsinaisesti liity itse palvelutuotantoon. Menestynyt palveluntarjoaja huolehtii hyvästä johtamisesta, standardoiduista palveluista sekä tietojärjestelmistä, jotka tukevat palveluita. Kuntien haasteena onkin erilaisten palvelukokonaisuuksien hallinta sekä erilaisten tuottajien johtaminen. (Junnila ja Fredriksson 2012, 12-14; Lehikoinen ja Töyrylä 2013, 21-22.)

Ulkoistamisstrategian suunnittelussa otetaan huomioon riskit, joita julkisella sektorilla ovat esimerkiksi tavoitteiden määrittelemättömyys, puutteellinen valmistelu, puutteellinen osaaminen liittyen sopimukseen sekä sopimusehtojen tulkinnanvaraisuus. Edellisten lisäksi riskinä on myös taitamattomuus omien tavoitteiden muuttamisessa sopimusehdoiksi ja etenkin pienissä kunnissa piilee ulkoistusmarkkinoiden tarjonnan vähäisyys. Yleensäkin ulkoistuksien vaarana on, että mahdollisesti niiden myötä palvelutaso heikkenee, mikä voi vaikuttaa negatiivisesti esimerkiksi yrityksen imagoon tai

työntekijöihin. On myös mahdollista, että ulkoistamisella ei saavutetaakaan haluttuja säästöjä. Kustannuksia syntyy myös ulkoistuksen peruuttamisesta. Peruuttamiseen saatetaan päätyä, mikäli todetaan, ettei ulkoistus toiminutkaan toivotulla tavalla. Seurauksena voi myös olla, että julkisuuteen tai kilpailijoiden tietoon vuotaa salassa pidettäviä tietoja. (Lehikoinen ja Töyrylä 2013, 41-45.)

### 3.2.2 Ulkoistamisprosessi

Mikko Komulaisen väitöskirjatutkimuksessa ”Ulkoistaminen kunnissa” kerrotaan kunnallishallinnon ulkoistamisprosessissa olevan yhdeksän vaihetta. Alla olevassa kuviossa 4 on esitetty prosessin vaiheet ja prosessi eroaa yksityisellä sektorilla tapahtuvasta ulkoistamisesta lainsäädännöllisesti. Prosessi alkaa tarpeen määrittelystä, josta edetään tuotteistuksen ja kilpailutuksen kautta lopulta palveluntarjoajan valintaan sekä sopimuksen tekoon. Näiden vaiheiden jälkeen seurataan, että ulkoistus toimii tarkoituksenmukaisesti ja halutulla tavalla. Prosessin lopussa päätetään siitä, jatkaako kyseinen palveluntuottaja, vaihdetaanko tuottajaa vai palautetaanko ulkoistettu toiminto takaisin omaksi toiminnaksi. Varsinkin laajoissa ulkoistamisissa prosessilla on alku ja loppu.



KUVIO 4. Ulkoistamisprosessin vaiheet kunnallishallinnossa. (Komulainen 2010, 322.)

Sisäiset ja ulkoiset tekijät on erotettava oikeudellisesti toisistaan, kun ryhdytään ulkoistamaan. Sisäisillä tekijöillä Komulainen tarkoittaa esimerkiksi kunnan johtosääntöjä sekä asioita liittyen yhteistointamenettelyyn. Ulkoiset tekijät ovat esimerkiksi hankinta- ja kuntalaki. Ulkoistamisprosessin valmistelussa on haettava ensin lupa alkaa valmistella asiaa tarkemmin. Tällainen vaihe on esimerkiksi

palveluntarjoajien kilpailuttaminen. Kun sitten kunta on katsonut, että ulkoistaminen on kyseisessä tapauksessa tarkoituksenmukainen vaihtoehto, täytyy myös pystyä perustelemaan, miksi kilpailutuksen voittanut palveluntarjoaja oli parempi kuin muut kilpailijat. Palveluntuottajia vertaillaessa kunnan on otettava huomioon verotuksellinenkin näkökulma. Kun kunnassa arvioidaan ulkoistamismuotoa, on selvitettävä palveluntuottajan arvonlisäverovelvollisuus, sillä kustannuksiin voi sisältyä arvonlisävero. (Komulainen 2010, 323-325.)

Kustannusten tunteminen sekä palvelujen tuotteistus ovat merkittävässä roolissa, kun vertaillaan kustannuksia omien palveluiden ja ulkopuolelta hankittujen palveluiden välillä. Tuotteistus tarkoittaa palveluiden ryhmittämistä sekä jäsentämistä niin, että saadaan tietynlainen palvelukokonaisuus. Onnistuneen tuotteistuksen seurauksena tilaaja ja tuottaja ovat yhteisymmärryksessä kustannusten syntymisestä sekä siitä, millainen hankittava palvelu on. Kun hankitaan palvelua ulkoiselta palveluntuottajalta, on huomioitava, että hankintojen tulee perustua väestön palveluiden tarpeeseen. Tämän lisäksi on tiedettävä, mitkä ovat hankinnassa määriteltävät palvelutuotteet, joilla väestön palvelutarpeisiin vastataan parhaalla mahdollisella tavalla. Palveluiden tuotteistuksen voi tehdä monella eri tavalla ja tapa tulisivatkin valita sen perusteella, mikä on milloinkin kyseessä oleva käyttötarkoitus. Eri vaihtoehtoja ovat esimerkiksi tilanne, jossa kuntatilaaja määrittelee palvelukokonaisuuksiaan jonkin normin mukaan tai sitten tilanne, jossa määrittely perustuu automatisoituun tietojen ryhmittelyyn ja niiden käsittelyyn. Palveluiden tuotteistus ei kuitenkaan aina liity pelkästään ulkoistuksiin, vaan sillä voidaan saavuttaa kunnassa myös esimerkiksi parempi kustannustehokkuus. (Junnila ja Fredriksson 2012, 19-20.)

Ulkoistuksissa voidaan huomata eroja, jotka riippuvat siitä, ulkoistetaanko ensimmäistä kertaa, siirtykö tapahtuvassa ulkoistuksessa henkilöstöä tai omaisuutta tai aiotaanko ulkoistaa jotakin tiettyä osaa olemassa olevasta prosessista. Kaikissa ulkoistuksissa kohdataan osittain samoja haasteita, mutta ensimmäistä ulkoistuskertaa pidetään vaikeimpana. Ensimmäisellä kerralla on selvää, että aiempi kokemus ulkoistamisesta puuttuu, minkä seurauksena esimerkiksi ulkoistettavaa kohdetta ei välttämättä osata määritellä. Kun taas ulkoistuksessa siirtyy henkilöstöä, on muistettava, että ihmiset reagoivat eri tavoin. Moni kokee tapahtuvan muutoksen uhkana, joten yrityksen on huomioitava, kuinka kohdella ulkoistuksessa siirtyviä henkilöitä. Ulkoistaessa osaa liiketoimintaprosessista, on tärkeää pitää huolta ulkoistavan yrityksen sekä palveluntarjoajan välisestä yhteistyöstä. Sujuvan yhteistyön takaamiseksi on järkevää heti alussa käydä läpi sekä tavanomaiset prosessit että mahdolliset poikkeus- ja virhetilanteet. Virhetilanteen sattuessa on jo etukäteen sovittu pelisäännöt miten toimitaan. (Lehikoinen ja Töyrylä 2013, 33-36.)

## 4 SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUS

Hallituksen vuonna 2015 tekemien linjausten mukaan nykyään kuntien järjestämien julkisten sosiaali- ja terveystalveluiden oli tarkoitus siirtyä 1.1.2019 alkaen maakuntien järjestettäväksi. Hallitus päätti kuitenkin heinäkuussa 2017 neuvottelussaan jatkaa sote- ja maakuntauudistusta siten, että uudistus tulee voimaan 1.1.2020. Näin ollen alun perin lokakuussa 2017 tarkoituksena olleet maakuntavaalit järjestetään vasta lokakuussa 2018. (Sote- ja maakuntauudistus 2017.)

Sote- ja maakuntauudistuksen myötä uusille maakuntaorganisaatioille siirtyy tehtäviä ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista ja muista kuntayhtymistä sekä kunnista. Tällöin Suomi jakaantuu 18 uuteen maakuntaan, jotka ovat tulevaisuudessa sosiaali- ja terveystalveluiden järjestäjiä. Kyseessä on Suomen suurin hallinnon uudistus ja palvelujen järjestämisvastuun siirto. Maakuntauudistus koskee kansalaisten palveluita ja satojen tuhansien ihmisten työtehtäviä. Uudistus muuttaa samalla myös kuntien asemaa, tehtäviä ja kustannusrakennetta. (Sote- ja maakuntauudistus 2017; Alueuudistus 2017a.)



KUVIO 5. Työnjako kunta-maakunta-valtio. (Alueuudistus 2017a.)

### 4.1 Tehtävien jako uudistuksen myötä

Maakuntauudistuksen myötä Suomen kaksitasoinen hallinto muuttuu kolmitasoiseksi. Tällöin maakuntien tehtävien perustana on selkeä työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä kuten yllä olevassa kuviossa 5 on esitetty. Kunnat säilyvät kuitenkin paikallisen osallistumisen, sivistyksen, demokratian ja elinvoiman yhteisöinä hoitamalla asukkaiden päättämiä itsehallinnollisia tehtäviä sekä laissa säädettyjä tehtäviä. Uudistuksen myötä kunnalla säilyy yleinen toimiala, joten kunta voi jatkossakin hoitaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät, lukuun ottamatta tehtäviä, jotka on säädetty maakunnan tehtäviksi. Tehtävien siirto maakuntiin korostaa kunnan elinvoima- ja sivistysroolia. Kunnan keskiössä tulevaisuudessa ovat hyvinvoivat kuntalaiset ja menestyvät yritykset. (Valtiovarainministeriö 2017b, 8-9.)

Maakunnat vastaavat jatkossa sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimesta, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, alueiden käytön suunnittelun edistämisestä, maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä sekä maakunnalle lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista. Kunnat puolestaan vastaavat jatkossa nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaisesti työllisyyden hoidosta ja edistämisestä sekä osaamisen ja sivistyksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta ja pääosin asuntopolitiikasta. Kunta on edelleen kuntalaisen lähin hallinnon taso, joka päättää itse tehokkaimmat ja sopivimmat toimintotavat. (Valtiovarainministeriö 2017b, 8-9.)

#### 4.2 Kuntien yhteistyö maakuntien ja kolmannen sektorin kanssa

Maakuntauudistuksen myötä kuntien ja maakuntien välille syntyy yhteistyötarpeita. Joiltain osin uudistus lisää myös kuntien yhteistyötä eri viranomaisten kanssa. Kuntien ja maakuntien yhteistyö korostuu etenkin niissä tehtävissä, joissa kunnilla ja maakunnilla on yhteisiä asiakasryhmiä. Tämän vuoksi maakuntalakiehdotuksen mukaan kuntien ja maakuntien on neuvoteltava yhteistyöstä, työnjaosta ja tavoitteista säännöllisesti. Myös yhteistyö palveluiden tuottamisessa kuntien ja maakuntien kesken on mahdollista, mikäli erityislainsäädäntö ei tätä rajoita. Maakunta voi ottaa tehtävien järjestämisvastuun yksittäisissä kuntien tehtävissä, jos maakunnan alueen kaikki kunnat näin sopivat ja rahoittavat tehtävän. (Valtiovarainministeriö 2017b, 28-29.)

Tulevaisuudessa kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden välisen yhteistyön merkitys korostuu yhä enemmän. Kunta tarvitsee näitä toimijoita, koska kunnat tuottavat tulevaisuudessa vähemmän palveluita mitä nykyisin. Esimerkiksi kuntien kulttuuripalveluissa kolmannen sektorin toimijat tulevat olemaan tulevaisuudessa kunnille tärkeitä yhteistyökumppaneita. Muun muassa vuonna 2012 yli puolet Suomen kunnista on vastannut ostavansa tai ulkoistavansa kulttuuripalveluja kolmannen sektorin toimijoille. Suosittuja palveluita kolmannen sektorin tuottamana ovat myös nuorisotyö ja erilaiset urheiluseurat, joita kunta tukee erilaisilla avustuksilla. (Valtiovarainministeriö 2017b, 32.)

## 5 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN JA TAVOITTEET

Opinnäytetyömme tavoitteena on selvittää, miten palveluita tuotetaan asukasluvultaan Iisalmen verrokkikunnissa. Verrokkikunnat on valittu ympäri Suomea ja kunnat ovat asukasluvultaan joko 20 % suurempia tai 20 % pienempiä verrattuna Iisalmeen. Lisäksi tutkittaviin kuntiin mukaan on haluttu Kajaani, koska sen katsotaan olevan Kainuun seudun kuntakeskus. Iisalmen kaupunki päivittää kaupunkistrategiaansa ja tähän erillisenä kuuluvaa palvelustrategiaa vuonna 2017. Opinnäytetyömme tutkimus on osa palvelustrategian päivitystyötä. Kyselyssä haluttiin selvittää myös verrokkikuntien vaihtoehtoisten tuottamistapojen vaikutuksia kustannuksiin sekä vastaajakuntien tyytyväisyyttä tämän hetkiseen tilanteeseen. Lisäksi kyselyssä selvitettiin palvelustrategian vaikutusta palveluiden tuottamistapaan.

### 5.1 Määrällinen tutkimus

Opinnäytetyömme tutkimusongelman ratkaisemiseksi olemme valinneet määrällisen eli kvantitatiivisen tutkimusmenetelmän. Kvantitatiivisen tutkimuksen ominaispiirteitä ovat tiedon strukturointi, mittaaminen, tiedon esittäminen numeroilla sekä tutkimuksen objektiivisuus (Vilka 2007, 13). Kvantitatiivinen tutkimus pyrkii yleistämään kysymällä pieneltä joukolta eli otokselta tutkimusongelmaan liittyviä kysymyksiä. Otoksen oletetaan edustavan koko perusjoukkoa. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa tiedot kerätään yleensä kyselyllä, josta tuloksena saatua aineistoa käsitellään tilastollisin menetelmin. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa muuttuja eli mittari muutetaan kysymykseksi. Kyselyn kysymykset ovat siis mittareita, joiden avulla selvitetään tutkimuskohteena olevaa ilmiötä. (Kananen 2008, 10-18.)

Kvantitatiiviseen tutkimukseen liittyy aina mittaamista. Mittaamiseen käytetään mittareita, joiden tulisi mitata oikeaa asiaa. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa mitataan asioita ja niiden välisiä määriä ja suhteita. Mittaamisen edellytyksenä on mittareiden oikeellisuus ja pysyvyys. Tämä vaikuttaa suuresti myös tutkimuksen luotettavuuteen, jota käsittelemme tuonnempana. (Kananen 2014, 136.)

Kvantitatiivinen tutkimus lähtee teorioista, jotka selittävät mistä tutkittavassa ilmiössä on kyse. Kvantitatiivisessa teoria siis tunnetaan, toisin kuin laadullisessa tutkimuksessa. Tämä mahdollistaa yksityiskohtaisten kysymysten laatimisen, jotka muodostavat tiedonkeruumenetelmänä toimivan kyselyn. Kvantitatiivisesta tutkimuksesta saadaan kyselylomakkeen avulla määrällistä tietoa muuttujien määristä ja niiden välisistä suhteista. (Kananen 2014, 133.)

Valitsimme tutkimusmenetelmäksi kvantitatiivisen tutkimuksen, koska koimme sen helpoimmaksi tavaksi kerätä tuloksia ympäri Suomea sijaitsevista kunnista. Näin säästimme myös aikaa ja välttyimme kustannuksilta, joita olisi aiheutunut, jos olisimme käyneet haastattelemassa vastaajia 24:ssä kunnassa.



## 5.2 Tiedonkeruumenetelmä

Tutkimuksemme on kokonaistutkimus, koska tutkimme kaikkia Suomen kuntia, jotka ovat asukasluvultaan 20 % suurempia tai 20 % pienempiä Iisalmeen verrattuna. Näin ollen emme ole käyttäneet tutkimuksessamme otantaa, joten päädyimme luonnollisesti kokonaistutkimukseen. Kokonaistutkimuksessa tutkimme koko perusjoukon eli kaikki populaation jäsenet. (Heikkilä 2014, 31.)

Kokonaistutkimus kannattaa tehdä yleensä silloin, kun perusjoukko on pieni. Esimerkiksi alle sadan otantayksikön perusjoukosta tai jos otoskooksi tulisi yli puolet perusjoukosta, suositellaan kokonaistutkimusta. Kokonaistutkimukset tulevat yleensä kalliimmiksi ja vievät enemmän aikaa kuin otantatutkimukset, siksi otantatutkimuksia tehdään paljon. Päädyimme kuitenkin tutkimuksessamme kokonaistutkimukseen, koska tutkimuksemme ei aiheuta kustannuksia ja tutkittavia kohteita on ainoastaan 23 verrokkikuntaa sekä Kajaani. (Holopainen ja Pulkkinen 2008, 30.)

Tutkimuksessamme käytimme tiedonkeruumenetelmänä Webropol-kyselyä. Kyselyssä aineisto kerätään tavalla, jossa kysymykset on standardoitu eli vakioitu. Tämä tarkoittaa, että jokaiselta kyselyn vastaajalta kysytään samat asiat samassa järjestyksessä. Kysely soveltuu aineiston keräämiseen varsinkin silloin, kun tutkittavia on paljon ja he ovat erillään. (Vilka 2007, 28.) Strukturoinnin idea on, että tutkittavat asiat vakioidaan kyselylomakkeeseen kysymyksiksi ja vaihtoehdoiksi siten, että kaikki vastaajat ymmärtävät kysymyksen samalla tavalla. Kaikille tutkittaville asioille eli muuttujille annetaan arvo, jota ilmaistaan esimerkiksi kirjaimilla tai numeroilla. (Vilka 2007, 15.)

Kyselytutkimuksen etuna on, että monelta ihmiseltä voidaan kysyä monia asioita helposti. Vaikka tutkimuksessamme perusjoukko ei ole suuri, internet-kysely oli meille helppo vaihtoehto, koska tutkittavat kunnat ovat ympäri Suomea. Näin ollen kyselytutkimus oli tehokas tapa kerätä tietoa kunnilta ilman kustannuksia. Kyselytutkimuksessa on myös haittapuolia, joita ovat muun muassa se, ettei ole mahdollista varmistua kyselyn vastaajien vakavuudesta tutkimukseen. Lisäksi vastaamattomuus voi nousta suureksi joissain kyselyissä. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2009, 195.)

## 5.3 Tutkimuksen toteutus

Opinnäytetyöprosessimme alkoi tammikuussa 2017, kun kyselimme tuttavamme kautta Iisalmen kaupungin talouspuolelta opinnäytetyöaihetta. Saimme kaupungilta erilaisia aihe-ehdotuksia, joista osa oli kuitenkin liian suppeita kahdelle työstettäväksi. Lopulta päädyimme hallintopuolen aiheeseen palveluiden tuottamistavoista Iisalmen verrokkikunnissa. Vastaajakunnat rajattiin, niin että ne ovat joko 20 % suurempia tai 20 % pienempiä kuin Iisalmi. Näiden lisäksi vastaajakunnaksi haluttiin Kajaani, koska se on Kainuun kuntakeskus.

Helmikuussa tapasimme toimeksiantajaamme ensimmäistä kertaa. Kävimme läpi kunnat, joihin kysely tullaan lähettämään. Lisäksi saimme kaupungin puolelta tutkittavat palvelut, joita oli jokaisesta Iisalmen toimialasta. Tutkimuksessa käsiteltävät toimialat ovat sivistys- ja hyvinvointi, tekninen sekä elinvoima- ja konsernipalvelut. Toimialojen sisältä tutkittaviksi palveluiksi valikoituivat seuraavat pal-

velut: viher- ja liikunta-alueiden kunnossapito, toimitilojen kunnossapito, päivähoito, ruokapalvelut, liikuntapalvelut, kulttuuripalvelut, kulttuurikeskuksen tai vastaavan valo- ja äänipalvelut, lukiokoulutus, ICT-tukipalvelut, työllisyyspalvelut, hallintopalvelut, henkilöstöhallinto, talouden tukipalvelut sekä yritys ja elinkeinopalvelut.

Maaliskuun aikana suunnittelimme ja teimme Webropol-kyselyn, jonka lähetimme kuntien kirjaamoihin sunnuntaina 2. huhtikuuta. Näin ollen kysely oli vastaanottajilla jo maanantaiaamuna töihin tullessa. Kysely oli alkuperäisen suunnitelman mukaan auki kaksi viikkoa ja muistutimme vastaajia kyselystä ensimmäisen kerran tiistaina 11.4. Kyselyn oltua auki kaksi viikkoa maanantaina 17.4., päättimme pidentää vastausaikaa vielä viikolla, jotta saisimme lisää vastauksia. Kolmen viikon jälkeen meillä oli vastauksia yhteensä yhdeksän kappaletta.

Kyselymme toteutettiin Webropol-kyselynä, joka koostui 10 kysymyksestä. Avoimia kysymyksiä oli näistä kolme ja loppuihin laadittiin valmiit vastausvaihtoehdot. Kysely lähetettiin 23 verrokkikuntaan sekä Kajaaniin. Verrokkikunnat sijaitsevat ympäri Suomen ja ovat seuraavat: Hamina, Heinola, Hollola, Jämsä, Kemi, Laukaa, Lempäälä, Lieto, Mustasaari, Mäntsälä, Naantali, Pieksämäki, Pietarsaari, Pirkkala, Raahe, Raisio, Sastamala, Siilinjärvi, Sipoo, Tornio, Valkeakoski, Varkaus ja Äänekoski.

Tutkimuksemme kysymystyyppejä olivat valintakysymykset, monivalintakysymykset, avoimet kysymykset sekä sekamuotoiset kysymykset. Tutkimuksemme alkoi taustatietokysymyksillä. Ensimmäisenä kysyimme vastaajan työskentelykuntaa valintakysymyksellä, jossa vastaaja pystyi valitsemaan ainoastaan yhden vastausvaihtoehdon. Sekamuotoisella kysymyksellä selvitimme puolestaan vastaajan toimialan. Sekamuotoisessa kysymyksessä on mukana yksi tai useampi avoin kysymys ja osa vastausvaihtoehdoista on strukturoituja, eli vakioituja (Vilka 2007, 62). Taustatiedoista viimeisenä selvitimme vastaajan tehtävänimikkeen avoimella kysymyksellä.

Taustatietokysymyksiä jälkeen kysyimme palveluiden tuottamistavoista. Ensimmäisenä kysyimme monivalintakysymyksellä, mitä eri tuottamistapoja kunnilla ylipäättänsä on oman tuotannon lisäksi. Sen jälkeen kysyimme valintakysymyksellä palveluiden tuottamistavan jokaisen tutkittavan palvelun osalta erikseen ja tähän kysymykseen yhdistettynä, miten onnistuneeksi kunnat kokivat kyseisen palvelun tuottamisen. Jos tyytyväisyyskysymykseen vastasi ”huonosti”, lisäkysymyksellä pyydettiin perustelemaan tyytymättömyyttä palvelun tuottamiseen tietyn palvelun kohdalla. Valintakysymyksellä selvitimme palveluittain myös vaihtoehtoisten tuotantotapojen vaikutusta kustannuksiin. Lopuksi kyselyssämme kysyttiin avoimilla kysymyksillä, onko kunnissa palvelutuotannon tapoja ohjattu esimerkiksi palvelustrategian tai muun ohjaavan työn kautta sekä onko kunnilla aikomuksia muuttaa tuotantotapoja tulevaisuudessa.

#### 5.4 Analysointimenetelmät

Kvantitatiivisen tutkimuksen tulokset voidaan esittää suorina jakaumina, ristiintaulukointeina sekä erilaisina tunnuslukuina. Suorat jakaumat ja ristiintaulukoinnit esitetään taulukkoina, joissa muuttu-

jien arvoja esitetään suhteellisina osuuksina. Suhteellinen osuus on oikea esittämistapa kvantitatiivisessa tutkimuksessa, koska siinä pyritään aina yleistämään. (Kananen 2014, 209.)

Tutkimuksen tulokset analysoidaan käyttäen apuna tilasto-ohjelmia, koska kyseessä on määrällinen tutkimus. Aineisto koostuu luvuista ja niitä käsitellään tilastotieteen menetelmin. Näin ollen aineistosta saadaan erilaisia jakaumia ja tunnuslukuja. (Kananen 2014, 48.) Tilasto-ohjelman käyttämisen sijaan, hyödynsimme Webropolista saadun aineiston analysoinnissa Exceliä. Siirsimme aineiston Exceliin, jossa tulokset muokattiin taulukkomuotoon.

## 5.5 Luotettavuuden arviointi

Tutkimuksen kokonaisluotettavuuden muodostavat reliabiliteetti eli pysyvyys ja validiteetti eli pätevyys. Hyvä kokonaisluotettavuus saavutetaan, kun tutkimuksen otos edustaa perusjoukkoa. Myös mittaamisen satunnaisvirheiden minimointi parantaa kokonaisluotettavuutta. Reliabiliteetti ei takaa kuitenkaan validiteettia, koska mittarin reliabiliteetti voi olla korkea samojen tulosten ansiosta, mutta käytetty mittari voi olla kuitenkin väärä. Tutkimuksen luotettavuutta parantaaksemme, kyselylomakkeemme toimivuutta testattiin ennen sen lähettämistä. Lähetimme viimeisen versiomme toimeksiantajallemme Iisalmen kaupungille, joka esitti kyselyn kaupungin johtoryhmälle. (Vilka 2007, 152; Kananen 2008, 79.)

Tutkimuksen reliabiliteetti voidaan varmistaa, jos toistamalla tutkimus saadaan samat tutkimustulokset uudelleen. Tutkimus voidaan uusina samanlaisena tai samaa asiaa mittaavilla uusilla mittareilla. Näin ollen kahden mittarin korrelaation tulisi olla korkea, jotta tutkimuksen reliabiliteetti on korkea. Reliabiliteetissa tarkastellaan etenkin tutkimuksen toteutuksen tarkkuutta sekä mittaamiseen liittyviä asioita. Reliabiliteettia heikentävät tutkimukseen sisältyvät satunnaisvirheet. (Kananen 2014, 261; Vilka 2007, 149.)

Tutkimuksen validiteetti tarkoittaa sitä, että kyselyssä mitataan oikeaa asiaa. Mittarin tai tutkimusmenetelmän on mitattava sitä, mitä tutkimuksessa on tarkoituskin mitata. Mittauksen täytyy tapahtua oikealla mittarilla ja johdettujen johtopäätösten täytyy olla oikeita. Validiteetti varmistetaan käyttämällä oikeaa tutkimusmenetelmää ja mittaria sekä mittaamalla oikeita asioita. Tästä esimerkkinä on lämpömittari, joka mittaa lämpötilaa. Validiteetin arvioiminen on reliabiliteetin arviointia vaikeampaa, koska väärillä mittareilla saavutetaan toistuvasti pysyvyys, kuitenkin väärillä tuloksilla. (Kananen 2014, 262; Vilka 2015, 193.)

Tutkimuksen reliabiliteettiin vaikuttavat väärinkäsitykset tai huolimattomuusvirheet kyselyyn vastattaessa. Tämän vuoksi on tärkeää suunnitella kyselylomake huolellisesti. Reliabiliteettiin vaikuttaa myös tutkimuksemme melko alhainen vastausprosentti, minkä vuoksi emme voi yleistää tuloksia kaikkiin asukasluvultaan samankokoisiin Suomen kuntiin. Tutkimuksemme validiteettiin vaikuttaa, miten olemme onnistuneet kyselylomakkeen laatimisessa. Tärkeää on, että kyselyssä olevat käsitteet on määritelty oikein ja arkikielen tasolle. Hyvin suunnitellun lomakkeen ansiosta kyselyn vastaa-

ja ajattelee kysymykset samalla tavalla kuin me tutkijoina. Validiteetin varmistamme myös sillä, että koko tutkimusongelma ratkeaa laatimillamme kysymyksillä.

Kyselylomakkeemme oli validiteetin kannalta onnistunut, koska saimme tutkimuksen kysymyksillä vastaukset tutkimuskysymyksiimme. Reliabiliteetin puolesta kyselylomakkeemme olisi voinut olla selkeämpi. Vastauksista huomasin, että osa vastaajista oli ymmärtänyt väärin kysymyksen ja näin ollen vastannut kysymyksiin ristiriitaisesti.

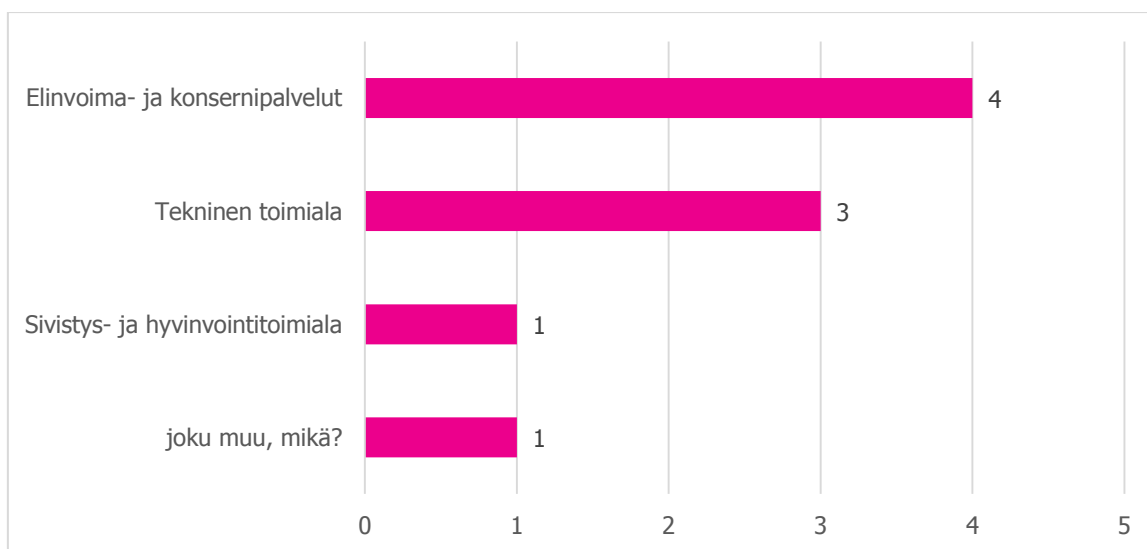
## 6 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tässä kappaleessa käsittelemme tutkimuksen tulokset kyselyn teemojen mukaisesti. Kysymykset on jaettu seuraavasti eri teemoihin: vastaajien taustatiedot, palveluiden vaihtoehtoiset tuottamistavat ja tulevaisuuden tuottamistavat, vaihtoehtoisten tuottamistapojen vaikutus kustannuksiin ja tuottamistavat tutkittavissa palveluissa sekä tyytyväisyys palveluiden tuottamiseen tutkittavissa palveluissa. Vastauksia kyselyymme saimme yhteensä yhdeksän kappaletta 24 kunnasta, eli kyselyn vastausprosentti oli 38 %. Odotimme useampia vastauksia kyselyyn, eikä näiden vastausten perusteella voida tehdä erityisen yleistäviä johtopäätöksiä. Pohdimme myöhemmin erillisessä kappaleessa, mitä kyselyn toteutuksessa olisi voitu tehdä toisin, jotta olisimme saaneet enemmän vastauksia.

### 6.1 Vastaajien taustatiedot

Kyselyssä käytimme kolmea eri taustamuuttujaa, jotka olivat vastaajakunta, toimiala, jolla vastaaja työskentelee sekä hänen tehtävänimikkeensä. Taustamuuttujakysymykset olivat kyselyssämme pakollisia, jotta saamme yksilöityä jokaisen kunnan vastaukset. Vastaaja valitsi vastaajakunnan luettelosta, jossa oli kaikki tutkittavat kunnat aakkosjärjestyksessä. Vastauksia saimme Haminasta, Kajaanista, Lempäälästä, Naantalista, Pietarsaaresta, Pirkkalasta, Sastamalasta, Siilinjärveltä ja Sipoosta.

Kyselyn vastaajat olivat jakaantuneet eri toimialoille kuvion 6 mukaisesti. Vastaaja valitsi, millä toimialalla työskentelee. Toimialavaihtoehdot ovat kyselyssä Iisalmen kaupungin tämänhetkiset toimialat, joiden lisäksi vastausvaihtoehdoksi laitettiin ”joku muu”. Yksi yhdeksästä vastaajasta kertoi työskentelevänsä jollakin muulla toimialalla, joka tässä tapauksessa oli terveyspalvelut. Vastaajien tehtävänimikettä kysyttiin avoimella kysymyksellä. Vastaajien tehtävänimikkeitä olivat hallintojohtaja, sosiaali- ja terveysjohtaja, suunnittelija, tekninen johtaja, terveyspalveluiden päällikkö sekä viestintä- ja kehittämispäällikkö.



KUVIO 6. Vastaajat toimialoittain. (n=9)

Vertailimme vastaajakuntien ja koko perusjoukon eli tutkimuksessa mukana olleiden kuntien eläkeläisten osuutta koko väestöstä. Valitsimme kyseisen vertailukriteerin jo ulkoistamiskappaleessakin mainitun asian vuoksi. Väestön ikääntyessä palveluiden tarve lisääntyy sekä kustannukset kasvavat (Junnila ja Fredriksson 2012, 12). Palveluiden ulkoistamisen avulla voidaan kuitenkin uudistaa ja monipuolistaa palveluiden tuottamistapoja. Tämän vuoksi halusimme vertailla vastaajakuntia väestörakenteen osalta, jotta näemme, vastaavatko vastaajakunnat koko perusjoukkoa palvelutarpeidenkin osalta.

Vastaajakunnissa vuonna 2015 eläkeläisten osuus on ollut keskimäärin 25.2 % koko väestöstä. Koko perusjoukossa sama suhdeluku vertailuvuonna oli 27,05 %. Näin ollen väestörakennetta vertailtaessa huomataan, että vastaajakunnissa eläkeläisten määrä koko väestöstä oli noin kaksi % -yksikköä pienempi kuin keskimääräisesti koko perusjoukossa. Tämän perusteella voisimme yleistää tutkimuksemme vastauksia koko perusjoukkoon, koska vastaajakunnat eivät poikkea koko perusjoukosta tällä vertailulla kovin paljon. (Tilastokeskus 2017.)

## 6.2 Palveluiden vaihtoehtoiset tuottamistavat ja tulevaisuuden tuottamistavat

Vastaajilta kysyttiin monivalintakysymyksellä, miten palveluita tuotetaan oman tuotannon lisäksi. Vastaaja pystyi valitsemaan vastausvaihtoehdoista useamman vaihtoehdon. Jos taas kunnan kaikki palvelut olisi tuotettu omana palveluna, vastaaja pystyi ohittamaan kysymyksen.

Alla oleva kuvio 7 kertoo, että vastaajakunnissa suosituin palvelun tuottamistapa oman tuotannon lisäksi on palveluiden ostaminen yrityksiltä. Jokaisessa yhdeksässä vastaajakunnassa käytetään ostopalveluita. Toiseksi suosituimpana vaihtoehtoisena tuottamistapana vastaajien keskuudessa oli kuntayhtymän kautta palveluiden järjestäminen. Ainoastaan yhdessä kunnassa kunnan toimintoja on ulkoistettu kokonaan 3. sektorille. Yksittäisiä palveluita puolestaan 3. sektorilta on ostanut lähes jokainen vastaajakunta.



KUVIO 7. Palveluiden tuottamistavat. (n=9)

Avoimessa kysymyksessä selvitettiin, aikovatko kunnat muuttaa palveluiden tuottamistapaa jatkossa ja jos kyllä, niin miten. Viisi kuntaa vastasi, etteivät aio muuttaa palveluiden tuottamistapaa jatkossa. Loput neljä vastaajaa kertoivat, että tuottamistavan muutokset arvioidaan tilanteen mukaan tai ne muuttuvat soite-uudistuksen myötä.

Vastaajilta kysyttiin avoimen kysymyksen muodossa myös, onko kunnassa linjattu palvelutuotannon tapoja esimerkiksi palvelustrategian tai muun ohjaavan työn kautta. Haminassa, Pirkkalassa, Pietarsaarella ja Lempäälässä on linjattu palvelutuotannon tapoja ohjaavan työn kautta. Vastaajakunnista Naantalissa puolestaan palvelustrategian kerrotaan linjaavan osittain palvelutuotannon tapoja. Kaajanissa ja Siilinjärvellä ei ole linjattu palvelutuotannon tapoja palvelustrategian tai muun ohjaavan työn kautta ollenkaan. Sastamalan vastaaja kertoi, ettei varsinaista palvelustrategiaa ole hyväksytty. Sipoon palvelustrategiasta kerrotaan, että siihen on kirjattu palvelutuotannon ja – prosessien uudistaminen asiakaslähtöisesti. Vastaaja kuitenkin kertoo, että asiaa on tuskin sen tarkemmin avattu.

### 6.3 Vaihtoehtoisten tuottamistapojen vaikutus kustannuksiin ja tuottamistavat tutkittavissa palveluissa

Kunnilta kysyttiin asteikkokysymyksellä, miten vaihtoehtoiset tuottamistavat ovat vaikuttaneet kustannuksiin kyseisen palvelun kohdalla. Kysymyksessä lueteltiin kaikki tutkittavat palvelut ja vaikutus kustannuksiin valittiin seuraavista vaihtoehdoista: vähentynyt alle 10 %, vähentynyt yli 10 %, pysynyt samana, kasvanut alle 10 % ja kasvanut yli 10 %. Jos vastaajakunnassa palvelut tuotetaan itse, vastaaja ohitti kysymyksen. Vastauksia läpikäydessä huomasimme, että kustannuksiin liittyviin kysymyksiin oli vastannut myös sellaisia kuntia, joilla tietty palvelu oli tuotettu itse. Tämä vääristi tulosta, koska tarkoituksena oli tutkia nimenomaan vaihtoehtoisten tuottamistapojen vaikutusta kustannuksiin. Kuitenkin alla olevaan taulukkoon keräsimme ainoastaan niiden kuntien vastaukset, jotka eivät olleet vastanneet aiemmassa kysymyksessä kyseisen palvelun olevan omana tuotantona. Alla

olevaan taulukkoon olemme yhdistäneet vastausvaihtoehdot kolmeen ryhmään ”vähentynyt”, ”pysynyt samana” ja ”kasvanut”.

TAULUKKO 1. Vaihtoehtoisten tuottamistapojen vaikutus kustannuksiin. (n=7)

Palvelu	Kustannusten muutos		
	vähentynyt	pysynyt samana	kasvanut
Viher- ja liikunta-alueiden kunnossapito	1	5	0
Toimitilojen kunnossapito	1	5	0
Päivähoito	0	3	0
Ruokapalvelut	1	3	0
Liikuntapalvelut	0	4	0
Kulttuuripalvelut	0	3	0
Kulttuurikeskuksen tai vastaavan valo- ja äänipalvelut	0	2	0
Lukiokoulutus	0	3	0
ICT-tukipalvelut	2	1	2
Työllisyyspalvelut	2	1	1
Hallintopalvelut	0	3	1
Henkilöstöhallinto	1	3	1
Talouden tukipalvelut	1	4	0
Yritys- ja elinkeinopalvelut	1	3	0
<b>Yhteensä</b>	<b>10</b>	<b>43</b>	<b>5</b>

Taulukosta 1 huomataan, että suurimmalla osalla vastaajista, joilla kyseisiä palveluita oli tuotettu muuten kuin itse, kustannukset ovat pysyneet samana. Kunnista ainoastaan Lempäälässä, Sastamalassa ja Sipoossa kustannukset ovat vähentyneet joissain palveluissa käyttämällä vaihtoehtoisia tuottamistapoja. Kustannusten kasvua oli vaihtoehtoisen tuottamistavan johdosta syntynyt Kajaanissa, Pirkkalassa ja Lempäälässä.

Seuraavaksi tarkastelemme lähemmin kuntia, joiden kustannukset ovat pienentyneet käyttäen palveluiden tuottamisessa vaihtoehtoisia tuottamistapoja oman tuotannon sijaan. Valitsimme tarkasteltavaksi kunnat, joissa kustannukset ovat pienentyneet, koska vaihtoehtoisia tuottamistapoja käyttäen tavoitellaan yleensä pienempiä kustannuksia. Tarkasteltavana asiana on seuraavassa taulukossa 2 nähtävät vaihtoehtoiset tuottamistavat, onko palvelu tuotettu kuntayhteistyönä vai kuinka suuri osa palvelusta on tuotettu ostopalveluna. Sastamalassa palveluita, joissa kustannukset vähenivät, tuotettiin ostopalveluna tai muun tuottajan voimin 75 – 100 prosenttisesti. Nämä palvelut olivat ruokapalvelut, ICT-tukipalvelut, henkilöstöhallinto ja talouden tukipalvelut.

Sipoossa kustannukset vähenivät vaihtoehtoisen tuottamistavan ansiosta ainoastaan viher- ja liikunta-alueiden kunnossapidon osalta, joka tuotettiin ostopalvelulla tai muulla tuottajalla 50 – 75 prosenttisesti. Lempäälällä puolestaan kustannukset vähenivät vaihtoehtoista tuottamistapaa käyttämällä ICT-tukipalveluissa sekä yritys- ja elinkeinopalveluissa. Nämä palvelut Lempäälässä tuotettiin kuntayhteistyönä ja ostopalveluna tai muulla tuottajalla 75 – 100 prosenttisesti.



TAULUKKO 2. Palveluiden tuottamistavat tutkittavissa palveluissa. (n=8)

Palvelu	Omana tuotantona	Kunta- yhteistyönä	Ostopalveluna tai muuna tuotantona			
			25 %	25-50 %	50-75 %	75-100 %
Viher- ja liikunta-alueiden kunnossapito	3	0	2	0	1	2
Toimitilojen kunnossapito	3	0	0	2	2	1
Päivähoito	3	0	3	0	0	0
Ruokapalvelut	3	0	1	0	0	2
Liikuntapalvelut	4	0	1	2	0	0
Kulttuuripalvelut	5	0	0	0	1	0
Kulttuurikeskuksen tai vastaavan valo- ja äänipalvelut	1	0	0	0	1	1
Lukiokoulutus	5	0	1	0	0	0
ICT-tukipalvelut	3	2	0	0	0	2
Työllisyyspalvelut	5	0	1	0	0	0
Hallintopalvelut	5	0	1	1	0	0
Henkilöstöhallinto	5	0	0	1	0	2
Talouden tukipalvelut	5	1	0	0	0	1
Yritys- ja elinkeinopalvelut	3	2	0	1	0	1
<b>Yhteensä</b>	<b>53</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>12</b>

#### 6.4 Tyytyväisyys palveluiden tuottamiseen tutkittavissa kunnissa

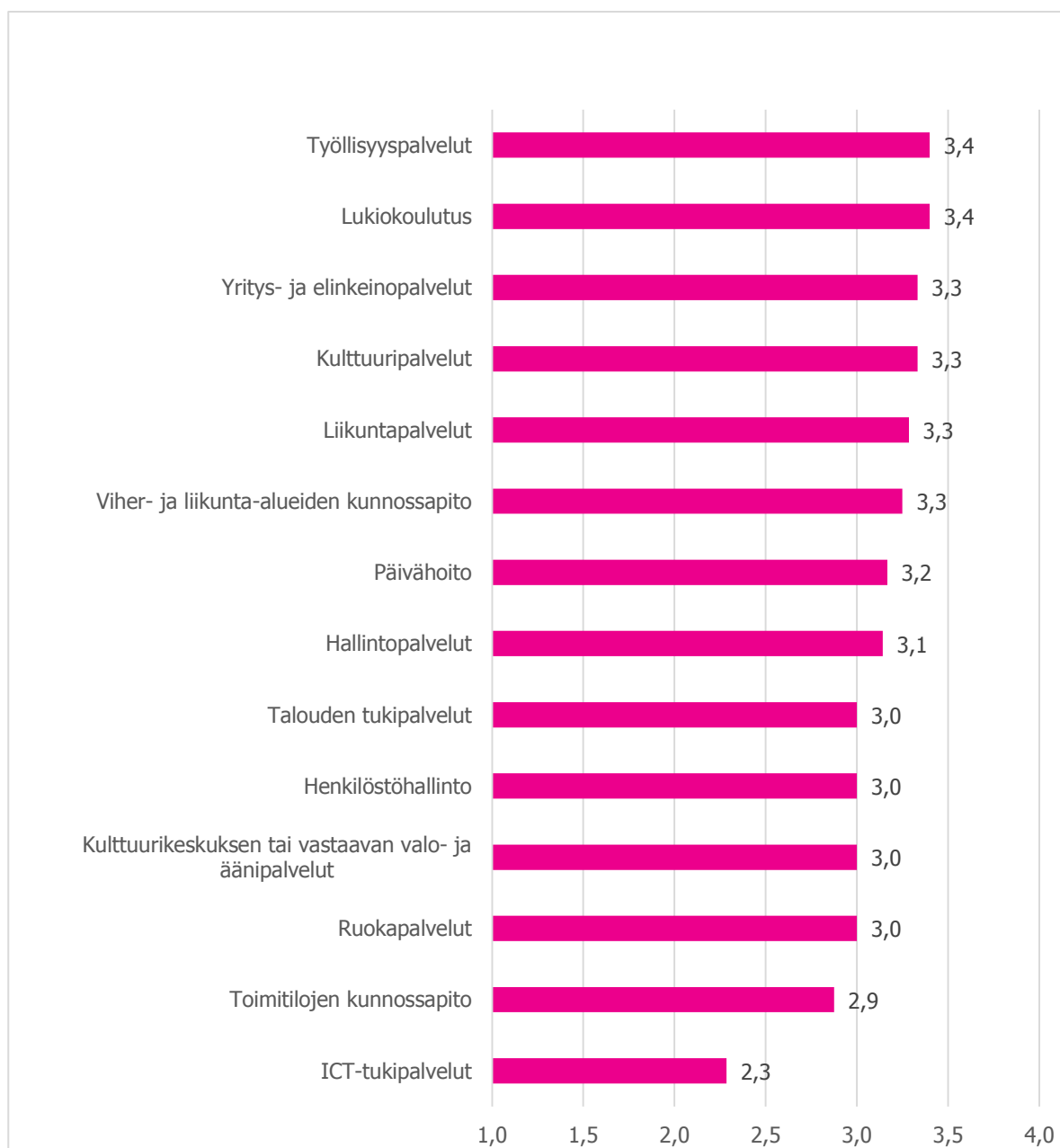
Kunnilta kysyttiin tyytyväisyyttä tutkittavien palveluiden tuottamisesta. Vastaaja arvioi palvelun asteikolla 1 – 4, jossa 1 oli huonosti ja 4 erinomaisesti. Vastaaja pystyi vastaamaan niiden palveluiden osalta tyytyväisyyteen, joista hän koki tietävänsä. Analysoimme palveluiden tuottamisen tyytyväisyyttä laskemalla keskiarvon jokaisen palvelun kohdalla. Keskiarvon saimme jokaisen palvelun kohdalla laskemalla arvot yhteen ja jakamalla niiden summa vastaajien määrällä.

Seuraavan kuvio 8 mukaan kunnissa oltiin eniten tyytyväisiä työllisyyspalveluiden ja lukiokoulutuksen tuottamiseen. Vastaajien mielestä ICT-tukipalveluiden (esim. Helpdesk) tuottamisessa oli onnistuttu huonoiten. Myös toimitilojen kunnossapito sijoittui huonoimpien joukkoon. Suurin osa palveluista sai kuitenkin tyytyväisyysasteikolla arvon 3 tai enemmän, eli vastaajien mielestä niiden tuottaminen on onnistunut vähintään hyvin.

Kyselyssä pyydettiin perustelemaan vastausta, mikäli vastaajan mielestä jokin palvelu oli tuotettu huonosti. Tähän avoimeen kysymykseen vastasi kaksi henkilöä ja vastaukset koskivat ICT-palveluita sekä toimitilojen kunnossapitoa. Tyytymättömyyttä ICT-tukipalveluihin perusteltiin seuraavasti:

*"ICT-tukipalvelut tuottavat tällä hetkellä Sote-kuntayhtymä. Sotelle on tärkeintä tietosuoja. Sote:n ICT-osaaminen on vanhanaikaista. Tekninen toimi ja Sote eivät sovi ICT:ssä yhteen, koska niiden tavoitteet ja toimintatavat poikkeavat täysin toisistaan."*

Tyytymättömyyttä puolestaan toimitilojen kunnossapitoon perusteltiin yhdessä kunnassa seuraavasti: "Sisäilmaongelmiin saadaan hitaasti korjauksia."



KUVIO 8. Tyytyväisyys palveluiden tuottamistapoihin keskiarvona. Vastausasteikko 1=huonosti, 4=erinomaisesti. (n=8)

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Opinnäytetyömme tarkoituksena oli selvittää, miten asukasluvultaan Iisalmen verrokkikunnissa tuotetaan kunnan järjestämistä vastaavilla olevia palveluita. Tutkimuskysymyksiämme oli ”Millä eri tavoilla kunnat tuottavat palveluita?”, ”Mikä on suosituin palveluiden tuottamistapa?” sekä ”Minkälaisia vaihtoehtoja erilaisilla vaihtoehtoisilla palveluiden tuottamistavoilla on kustannuksiin?”

Käyttämämme tutkimusmenetelmä oli kvantitatiivinen eli määrällinen. Kysely tehtiin Webropol-ohjelmalla, josta vastaukset analysoimme Excelin avulla. Kyselyyn saimme vastauksia odotettua vähemmän, minkä vuoksi olemme varovaisia tutkimuksen tulosten yleistämisessä. Vastauksia saimme yhdeksän kappaletta 24 tutkittavasta kunnasta.

### 7.1 Johtopäätökset

Sallisen, Majosen ja Saleniuksen (2012) mukaan kunta on muuttunut toimintaympäristön muutosten sekä kunta- ja palvelurakennemuutosten vuoksi palveluiden tuottajasta palveluiden järjestäjäksi. Tämän osoitti myös kyselymme ensimmäinen varsinainen kysymys ”Millä tavoilla kunnassanne tuotetaan palveluita oman tuotannon lisäksi?”. Vastaajakunnista kukaan ei tuottanut kaikkia palveluitaan itse. Jokainen vastaajakunta kertoi ostavansa palveluita yrityksiltä. Ostopalvelu yrityksiltä oli vastaajien keskuudessa suosituin palvelun tuottamistapa vaihtoehtona omalle tuotannolle. Toiseksi suosituin vastaus oli palvelun tuottaminen kuntayhtymän kautta, mikä selittyy jo teoriaosassa mainitulla kuntayhtymäjäseneden pakollisuudella. Vapaaehtoisten kuntayhtymän jäsenyyksien lisäksi on olemassa pakollisia kuntayhtymiä erityishuollossa sekä erikoissairaanhoidossa, minkä vuoksi yhtä vastaajakuntaa vaille kaikki kunnat kertoivat tuottavansa jotakin palvelua kuntayhtymässä. Samaan kysymykseen saatiin suhteellisen paljon vastauksia myös kohtaan ”ostetaan palvelua 3. sektorilta”, mikä on yhtäläinen teorian kanssa. Kuten sote- ja maakuntauudistus – kappaleessa mainitsimme, vuonna 2012 tehdyn selvityksen mukaan yli puolet Suomen kunnista on kertonut ostavansa tai ulkoistavansa kulttuuripalveluja kolmannelle sektorille (Valtiovarainministeriö 2017b).

Kuten ulkoistamisen yhteydessä olemme maininneet, yksi merkittävimmistä palveluiden ulkoistamiseen johtavista syistä on kustannuksien pieneneminen (Lehikoinen ja Töyrylä 2013). Kustannusten pieneneminen on kuitenkin monen muuttujan summa, minkä vuoksi kustannukset eivät välttämättä pienene, vaan voivat monesti kasvaakin ulkoistamisen myötä. Tämä osoittautui myös tutkimuksemme tuloksissa todeksi. Kysyimme ulkoistamisen vaikutuksia kustannuksiin jokaisen tutkittavan palvelun osalta. Jos vertaillaan vastauksia jokaisen palvelun ja jokaisen vastaajan kohdalla, huomataan että suurimmalla osalla vastaajista kustannukset olivat pysyneet samana ulkoistamisen myötä. Ainoastaan kolmella vastaajakunnalla yhdeksästä kustannukset olivat pienentyneet ulkoistamisen myötä. Sen sijaan kolmella kunnalla kustannukset olivat kasvaneet ulkoistamisen myötä jonkin palvelun kohdalla. Tulokset osoittivat myös sen, että kustannukset olivat pienentyneet niillä kunnilla, jotka olivat tuottaneet palvelunsa 75 – 100 % ostopalveluna. Näin ollen voisi olettaa, että varsinkaan osittainen palvelun ulkoistaminen ei tuo kustannussäästöjä kunnalle. Kuten Junnila ja Fredriksson (2012) ovat teoksessaan Palveluiden ulkoistus maininneet, ulkoistamisella kunnat voivat hyötyä kus-

tannussäästöjen lisäksi palveluiden ulkoistamisesta välillisesti. Palveluita ulkoistamalla kunnat kannattavat paikallisia yrityksiä, mikä puolestaan lisää työllisyyttä kunnan sisällä sekä lisää kunnan verokertymiä.

Uusi kuntalaki (2015) velvoittaa kuntia laatimaan kuntastrategian. Kuitenkaan kuntastrategian alle kuuluvan palvelustrategian laatiminen ei ole kunnille pakollista ennen sote- ja maakuntauudistuksen toteutumista. Tutkimuksemme tuloksetkin osoittivat, ettei kaikissa vastaajakunnissa ole tällä hetkellä palvelustrategiaa. Kysyimme kunnilta, onko palvelutuotannon tapoja ohjattu kunnissa palvelustrategian tai muun ohjaavan työn kautta. Suurin osa vastaajakunnista kertoi, että palvelutuotannon tapoja on linjattu edellä mainituin tavoin. Osa kunnista kertoi vastauksissaan puolestaan, että heillä ei ole linjattu palvelutuotannon tapoja. Selvitimme kyselyssämme myös, aikovatko kunnat muuttaa tulevaisuudessa heidän palveluiden tuottamistapaa. Noin puolet vastaajista kertoi muuttavansa palveluiden tuottamistapaa. Loput vastaajista kertoivat, että arvioivat mahdolliset muutokset tilanteen mukaisesti. Näin ollen myös jotkut vastaajakunnista, joilla oli palvelustrategia käytössä, olivat valmiita muuttamaan palveluiden tuottamistapoja. Palvelustrategian olemassa ololla ei ollut siis merkitystä siihen, haluaako kunta muutosta tulevaisuudessa.

## 7.2 Pohdinta

Toteutimme opinnäytetyömme kvantitatiivisena eli määrällisenä tutkimuksena, koska tutkittavat kunnat sijaitsivat ympäri Suomea. Näin ollen saimme laajalta joukolta kerättyä tutkimusaineistoa nopeammin Webropolin avulla kuin haastatteleamalla kuntia paikan päällä. Jos olisimme tehneet kyselyn haastatteleamalla kaikkia verrokkikuntia, olisi haastateltavia ollut todella paljon laadulliseen tutkimukseen nähden. Tässä haasteena olisivat olleet myös tutkittavien kuntien väliset matkat. Totta kai haastattelutkin olisi voinut järjestää esimerkiksi Skypen kautta, mutta koimme ajankäytön kannalta helpoimmaksi suorittaa kysely Webropolin avulla. Lisäksi haastattelut olisivat vaatineet sen, että olisimme selvittäneet jokaisen kunnan kohdalta, kuka kysymyksiimme osaisi vastata. Kun teimme tutkimuksen määrällisenä ja Webropol-kyselynä, lähetimme kyselyn ainoastaan kuntien kirjaamoihin, joten oikean vastaajan etsiminen jäi vastaajakunnan vastuulle. Tämä kuitenkin saattoi vaikuttaa tutkimuksemme luotettavuuteen, koska emme tiedä kuinka hyvin vastaaja on tiennyt esimerkiksi kuntansa palveluiden kustannuksista.

Koimme, että valitsemamme tutkimusmenetelmä oli oikea tapa selvittää verrokkikuntien palveluiden tuottamistapoja ja siihen liittyviä kustannuksia. Kyselyn toteuttamisen jälkeen kiinnitimme kuitenkin huomiota useaan asiaan, joilla oli vaikutusta kyselyn onnistumiseen. Pohdimme kyselyn ajankohtaa, sillä pääsiäinen sattui juuri kyselyn ajalle, jolloin vastausaika lyheni pääsiäispyhien vuoksi. Onneksi toimeksiantajamme pystyi joustamaan aikataulussa ja näin ollen pidensimme vastausaikaa vielä viikolla. Ylimääräinen viikko ei tuonut meille kuitenkaan kuin yhden vastauksen, joten sillä ei loppujen lopuksi ollutkaan niin suurta merkitystä kyselymme vastausmäärään. Toinen vastausmäärään vaikuttava seikka saattoi olla se, että kyselyn saateviestissä mainitsimme kyselymme koskevan yleisesti palveluiden tuottamistapoja. Siinä vaiheessa emme vielä esitelleet tarkemmin, mitä toimialoja kysely koskee. Tämä olisi helpottanut viestin välittämistä kirjaamosta eteenpäin oikeille henkilöille. Tällöin

kirjaamon työntekijän ei olisi tarvinnut avata kyselyä nähdäkseen, mitä toimialoja tai palveluita kysely koskee. Tästä saimmekin sähköpostitse palautetta Siilinjärven kunnasta. On myös mahdollista, että lähettämämme saatekirjeen vuoksi kirjaamon henkilö on voinut itse vastata kyselyyn tai välittää kyselyn useammalle eri henkilölle. Kyselyyn ei kuitenkaan vastannut minkään kunnan osalta useampi henkilö, joten vastaaja on voinut vastata ainoastaan omaan toimialaansa liittyviin kysymyksiin.

Vastauksia analysoidessa huomasimme, etteivät kaikki vastaajat olleet vastanneet kaksiosaiseen kysymykseen, jossa selvitettiin palveluiden tuottamistapoja ja kuinka tuottamistavat on koettu onnistuneiksi. Näitä kysymyksiä ei kuitenkaan voitu laittaa pakollisiksi teknisistä syistä, koska kukin vastaaja vastasi kysymykseen vain niiden palveluiden osalta, joista tiesi. Mikäli kysymys olisi ollut pakollinen, ei siitä olisi päässyt eteenpäin kuin vastaamalla kaikkiin kohtiin. Oletamme, että harva vastaaja osasi kuitenkaan vastata kaikkien tutkittavien palveluiden osalta, mikä selittyy jo edellä mainitusta syystä. On mahdollista, että vastaaja tiesi ainoastaan oman toimialansa palveluista, eikä ollut selvittänyt vastauksia muiden palveluiden osalta ja on sen vuoksi jättänyt vastaamatta niihin kokonaan. Vastauksia analysoidessamme huomasimme myös, että vastauksissa on ristiriitaa liittyen vaihtoehtoisten tuottamistapojen vaikutuksista kustannuksiin. Kysymys koski vain niitä palveluita, jotka ovat tuotettu jollakin vaihtoehtoisella tuottamistavalla oman tuotannon sijaan. Osa vastaajista oli kuitenkin vastannut tähän kysymykseen, vaikka edellisessä kysymyksessä vastaaja olikin vastannut, että kyseinen palvelu on tuotettu omana tuotantona. Kun analysoimme tutkimuksen tuloksia opinnäytetyössämme aiemmin, karsimme kuitenkin tuloksia vääristäneet vastaukset pois.

Opinnäytetyömme toimeksiantajalla Iisalmen kaupungilla oli keväällä 2017 meneillään kaupunkistrategian päivitystyö ja siihen liittyvä erillinen palvelustrategian päivittäminen. Saimme Iisalmen kaupungilta toimeksiannon selvittää palvelustrategiaan liittyen, miten muissa lähes Iisalmen kokoisissa kunnissa palveluita tuotetaan. Tutkimuksemme ansiosta Iisalmen kaupunki sai omalle palvelutuotannolleen vertailtavaa tietoa muista samankokoisista kunnista. Sen avulla Iisalmen kaupunki on voinut päivittää omaa palvelustrategiaansa tai ainakin kyseenalaistaa esimerkiksi ostopalvelun osuuden tietyn palvelun kohdalla.

Opinnäytetyömme loppuvaiheessa pohdimme, että olisimme voineet kysyä kyselyssämme, miksi kunnat ovat ulkoistaneet palveluitaan. Tämä tuli vahvasti teoriaosuudessa esille, mitä hyötyjä ja haittoja ulkoistamisessa on. Tämän vuoksi emme voineet johtopäätökset-osiossa yhdistää merkittävää teoriaosuutta tutkimuksemme tuloksiin, koska emme selvittäneet kyselyssämme mitä kunnat hakevat palveluiden ulkoistamisella. Tästä kysymyksestä johti mielenkiintomme myös siihen, millä laisilla kuntien kokemukset ovat olleet ulkoistamisen myötä. Saavutetaanko ulkoistamisella aina tavoiteltuja kustannussäästöjä sekä parempaa palvelulaatua kunnissa?

Aloitimme opinnäytetyöprosessimme tammikuussa 2017, jolloin kysyimme, olisiko Iisalmen kaupungilla tarjota meille opinnäytetyöaihetta. Tavoitteenamme oli jo tässä vaiheessa valmistua viimeistään joulukuussa 2017. Tammikuussa löysimme sopivan aiheen liittyen julkishallintoon ja tarkemmin kuntien palveluihin. Helmikuussa 2017 tapasimme toimeksiantajamme ensimmäisen kerran, jolloin kävimme prosessin aikataulun läpi sekä tutkimuksessamme mukana olevat kunnat ja palvelut. Maalis-

kuussa suunnittelimme kyselyn Webropolissa ja huhtikuun alussa lähetimme kyselyn sähköpostitse kuntien kirjaamoihin. Tutkimuksen tulokset analysoimme toimeksiantajallemme toukokuun loppuun mennessä. Keväällä kirjoitimme enemmän tutkimusosan teoriaa ja itse teoriaosuutta vasta kesällä ja syksyllä. Kokopäivätoidemme ja harrastuksiemme vuoksi yhteisen ajan löytäminen oli melko vaikeaa. Loppukesän jälkeen saimme kuitenkin sovittua yhteisiä tapaamisia säännöllisin väliajoin.

Opinnäytetyöprosessin aikana opimme suunnittelemaan ajankäyttöä. Koimme haastavaksi yhdistää kokopäivätyö, harrastukset sekä eri kaupungeissa asumisen opinnäytetyön tekemiseen. Olosuhteisiin nähden suoriudimme tehtävistämme hyvin. Lisäksi opimme syventämään tietämystämme julkishallinnon puolelle, kun opiskeluissamme asiat ovat painottuneet yrityksen näkökulmaan. Opinnäytetyön kautta saimme monipuolisen kuvan kuntien toiminnasta, mikä herätti molemmilla mielenkiintoa jopa työskennellä tulevaisuudessa kuntasektorilla.

## 8 LÄHTEET JA TUOTETUT AINEISTOT

ALUEUUDISTUS 2017a. Maakunnan tehtävät. [Viitattu 2017-08-27.] Saatavissa: <http://alueuudistus.fi/tehtavat>

ALUEUUDISTUS 2017b. Palvelustrategia ja -lupaus. [Viitattu 2017-08-27.] Saatavissa: <http://alueuudistus.fi/jarjestamisen-kasikirja/suunnittelu-ja-seuranta/palvelustrategia-ja-lupaus>

ANTTIROIKO, Ari-Veikko, HAVERI, Arto, KARHU, Veli, RYYNÄNEN, Aimo ja SIITONEN, Pentti (toim.) 2003. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

GANTMAN, Sonia 2011. IT outsourcing in the public sector: A literature analysis. Journal of Global Information Technology Management, 14(2), 48-83. [Viitattu 2017-09-28.] Saatavissa: <https://search-proquest-com.ezproxy.savonia.fi/docview/862163292?accountid=27296>

HARJULA, Heikki ja PRÄTTÄLÄ, Kari. 2015. Kuntalaki - tausta ja tulkinnat [verkkojulkaisu]. [Viitattu 2017-09-24.] Saatavissa: [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.savonia.fi/teos/FABBXXBUAGDF#kohta:8\(\(20\)Kunnat\(\(20\)Euroopassa\(\(20\)ja\(\(20\)Euroopan\(\(20\)unionissa\(\(20\):8.7\(\(a0\)Kunnat\(\(20\)ja\(\(20\)kuntalait\(\(20\)Pohjoismaissa\(\(20](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.savonia.fi/teos/FABBXXBUAGDF#kohta:8((20)Kunnat((20)Euroopassa((20)ja((20)Euroopan((20)unionissa((20):8.7((a0)Kunnat((20)ja((20)kuntalait((20)Pohjoismaissa((20)

HARJULA, Heikki, LUNDSTRÖM, Ilona, KIRVELÄ, Torsti, MAJOINEN, Kaija ja MYLLYNTAUS, Oiva. 2004. Toimiva kunta. Kuntakoulutus Oy.

HEIKKILÄ, Tarja. 2014. Tilastollinen tutkimus. Helsinki: Edita Publishing Oy.

HEURU, Kauko, MENNOLA, Erkki. ja RYYNÄNEN, Aimo. 2001. Kunnallinen itsehallinto. Helsinki: Talentum Media Oy.

HIRSJÄRVI, Sirkka, REMES Pirkko, SAJAVAARA Paula. 2009. Tutki ja kirjoita. Porvoo: Bookwell Oy.

HOLOPAINEN, Martti ja PULKKINEN, Pekka. 2008. Tilastolliset menetelmät. Helsinki: WSOY.

IISALMEN KAUPUNKI 2013. Iisalmen kaupunkistrategia vuoteen 2025. [Viitattu 2017-08-27.] Saatavissa: <http://www.iisalmi.fi/loader.aspx?id=c9e80c5e-1bb7-42f4-b3da-65deee61d7e5>

IISALMEN KAUPUNKI 2016. Iisalmen kaupungin talous- ja toimintasuunnitelma. 2016. [Viitattu 2017-05-10.] Saatavissa: <http://www.iisalmi.fi/loader.aspx?id=e0303b1d-2ead-4fd7-9330-70f859f512bf>

IISALMEN KAUPUNKI 2017a, Kaupunki-info. Kaupunkistrategia. [Viitattu 2017-09-21.] Saatavissa: <http://www.iisalmi.fi/Suomeksi/Kaupunki-Info/Kaupunkistrategia>

IISALMEN KAUPUNKI 2017b, Iisalmen strategiaprosessi 2017. [Viitattu 2017-10-15.] Saatavissa: <http://www.iisalmi.fi/Suomeksi/Kaupunki-Info/Kaupunkistrategia>

IISALMEN KAUPUNKI 2017c, Kaupunki-info. [Viitattu 2017-08-25.] Saatavissa: <http://iisalmi.fi/Suomeksi/Kaupunki-Info>

JUNNILA, Maijaliisa, FREDRIKSSON, Sami. 2012. Palvelujen ulkoistus. [Helsinki]: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

KANANEN, Jorma. 2008. Kvantti, Kvantitatiivinen tutkimus alusta loppuun. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

KANANEN, Jorma. 2014. Verkkotutkimus opinnäytetyönä. Suomen Yliopistopaino Oy: Juvenes Print.

KOMULAINEN, Mikko. 2010. Ulkoistaminen kunnissa. [Verkkojulkaisu.] Kuntaliitto. [Viitattu 2017-09-09.] Saatavissa: [http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/komulainen\\_acta222ebook.pdf](http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/komulainen_acta222ebook.pdf)

KUNTALAKI. L 2015/410. Finlex. Lainsäädäntö. [Viitattu 2017-05-11.] Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>

KUNTALIITTO 2013. Tuumasta toimeen – välineitä kuntien kulttuuripolitiikan seurantaan ja arviointiin. [Viitattu 2017-09-24.] Saatavissa: [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=2876](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2876)

KUNTALIITTO 2017a. Kaupunkien ja kuntien lukumäärät. [Viitattu 2017-05-10.] Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat>

KUNTALIITTO 2017b. Kuntastrategian konkretisointi. [Viitattu 2017-09-01.] Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/kuntastrategian-konkretisointi>

KUNTALIITTO 2017c. Kustannusrakenne. [Viitattu 2017-09-24.] Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kustannusrakenne>

KUNTATYÖ 2010. 2003. Kunta kilpailukykyiseksi työnantajaksi. Kuntajohdon tietopaketti. [Viitattu 2017-10-24.] Saatavissa: [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=95](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=95)

KUNTATYÖNANTAJAT 2017. Miten sote- ja maakuntauudistus vaikuttaa henkilöstömääriin? [Viitattu 2017-10-24.] Saatavissa: <https://www.kt.fi/muutostuki/vaikutukset-henkilostoon>

KUOPILA, Antti. (toim.) 2008. Kunta tarvitsee palvelustrategian. [Verkkojulkaisu.] Suomen Kuntaliitto. [Viitattu 2017-04-20.] Saatavissa: [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=273](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=273)

LEHIKOINEN, Riitta ja TÖYRYLÄ, Ilkka. 2013. Ulkoistamisen käsikirja. Helsinki: Talentum.

MYLLYNTAUS, Oiva. (toim.) 2004. Kuntatalous – monen muuttujan summa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.



OULUN AMMATTIKORKEAKOULU 2017. Pk-yritysten johtamis- ja kehittämistyökalupakki. Strateginen suunnittelu.

[Viitattu: 2017-09-21.] Saatavissa: <http://www.oamk.fi/hankkeet/pkk/pakki/strategiat.htm>

SALLINEN, Sini, MAJOINEN, Kaija ja SALENIUS, Maria. (toim.) 2012. Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

SOTE- JA MAAKUNTAUUDISTUS. Sote- ja maakuntauudistus voimaan 1.1.2020, maakuntavaalit lokakuussa 2018.

[Viitattu 2017-07-12.] Saatavissa: [http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10616/sote-ja-maakuntauudistus-voimaan-1-1-2020-maakuntavaalit-lokakuussa-2018](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/sote-ja-maakuntauudistus-voimaan-1-1-2020-maakuntavaalit-lokakuussa-2018)

SUOMEN PERUSTUSLAKI. L 1999/731. Finlex. Lainsäädäntö. [Viitattu 2017-04-05.] Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L11P121>

TILASTOKESKUS 2017. Kuntien avainluvut. [Viitattu 2017-10-10.] Saatavissa:

<http://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?year=2017&active1=992&active2=915>

VALTIOVARAINMINISTERIÖ 2015. Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. [Viitattu 2017-05-12.] Saatavissa:

<http://vm.fi/julkaisut/kunta-asiat>

VALTIOVARAINMINISTERIÖ 2017a. Kuntalainsäädäntö. [Viitattu 2017-08-09.] Saatavissa:

<http://vm.fi/kunta/kuntalainsaadanto>

VALTIOVARAINMINISTERIÖ 2017b. Tulevaisuuden kunta- asiantuntijaryhmän muistio sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista kuntiin. [Viitattu 2017-08-09.] Saatavissa:

<http://vm.fi/julkaisut/kunta-asiat>

VILKKA, Hanna. 2007. Tutki ja mittaa. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

VILKKA, Hanna. 2015. Tutki ja kehitä. Jyväskylä: PS-kustannus.

## 9 LIITE 1: SAATEKIRJE

Hei,

olemme liiketalouden opiskelijoita Savonia-ammattikorkeakoulusta Kuopiosta. Työstämme opinnäytetyönä tutkimusta palveluiden tuottamistavoista keskikokoisissa kunnissa ympäri Suomen. Kyselyn toimeksiantajana on Iisalmen kaupunki ja tuloksia hyödynnetään kaupungin palvelustrategian päivittämistyössä. Halutessasi voit jättää yhteystietosi kyselyn loppuun ja saada tulokset myös omaan käyttöösi.

Olisimme kiitollisia, jos vastaisitte alla olevaan kyselyyn, joka on osa opinnäytetyötämme. Kyselyyn vastaaminen vie noin kymmenen minuuttia. Kiitos jo etukäteen vastauksistasi!

Kyselyyn pääset tästä.

terveisin,

Roosa Kärkkäinen

Verna Korhonen

## 10 LIITE 2: KYSELYLOMAKE

## Palveluiden tuottamistavat

Tarvittaessa voitte vastata ainoastaan oman toimialanne palveluita koskeviin kysymyksiin.

Missä alla olevassa kunnassa työskentelette? \*

- Hamina
- Heinola
- Hollola
- Jämsä
- Kajaani
- Kemi
- Laukaa
- Lempäälä
- Lieto
- Mustasaari
- Mäntsälä
- Naantali
- Pieksämäki
- Pietarsaari
- Pirkkala
- Raahе
- Raisio
- Sastamala
- Siilinjärvi
- Sipoo
- Tornio
- Valkeakoski
- Varkaus
- Äänekoski

Millä toimialalla työskentelette? \*

- Tekninen toimiala
- Sivistys- ja hyvinvointitoimiala
- Elinvoima- ja konsernipalvelut
- joku muu, mikä?
- \_\_\_\_\_

Mikä on tehtävänimikkeenne? \*

---

---

---

Millä tavoilla kunnassanne tuotetaan palveluita oman tuotannon lisäksi?

- Ostetaan palvelua yrityksiltä
- Ostetaan palvelua 3. sektorilta
- Ulkoistettu toimintoja yrityksille
- Ulkoistettu toimintoja 3. sektorille
- Yhteistyönä muiden kuntien kanssa
- Kuntayhtymän kautta
- Oman yhtiön kautta



Miten onnistuneeksi koette palveluiden tuottamisen asteikolla 1-4? (1=erinomaisesti, 4=huonosti)

	1	2	3	4
Viher- ja liikunta-alueiden kunnossapito				
Toimitilojen kunnossapito				
Päivähoito				
Ruokapalvelut				
Liikuntapalvelut				
Kulttuuripalvelut				
Kulttuurikeskuksen tai vastaavan valo- ja äänipalvelut				
Lukiokoulutus				
ICT-tukipalvelut (esim. Helpdesk)				
Työllisyyspalvelut				
Hallintopalvelut (esim. asiakaspalvelutoiminnot)				
Henkilöstöhallinto (esim. palkanlaskenta, henkilöstöhallinnon tukipalvelut)				
Talouden tukipalvelut (esim. ostoreskontra, maksuliikenteen hoito)				
Yritys- ja elinkeinopalvelut				

Vastasitte, että yritys- ja elinkeinopalveluiden tuottamistapa on onnistunut huonosti. Perustelisitteko lyhyesti vastauksenne? \* (tämä kysymys tuli vastattavaksi sen palvelun osalta, joka vastaajan mukaan oli onnistunut huonosti)

---



---



---

Miten vaihtoehtoiset tuotantotavat ovat vaikuttaneet kustannuksiin?

Jos alla olevat palvelut on tuotettu itse, voitte ohittaa kysymyksen.

	vähentynyt alle 10 %	vähentynyt yli 10 %	pysynyt samana	kasvanut alle 10 %	kasvanut yli 10 %
Viher- ja liikunta-alueiden kunnossapito	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toimitilojen kunnossapito	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Päivähoito	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ruokapalvelut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Liikuntapalvelut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulttuuripalvelut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulttuurikeskuksen tai vastaavan valo- ja ääni- palvelut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lukiokoulutus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ICT-tukipalvelut (esim. Helpdesk)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työllisyyspalvelut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hallintopalvelut (esim. asiakaspalvelutoiminnot)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Henkilöstöhallinto (esim. palkanlaskenta, henkilöstöhallinnon tukipalvelut)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Talouden tukipalvelut (esim. ostoreskontra, palkat, maksuliikenteen hoito)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yritys- ja elinkeinopalvelut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Onko kunnassanne linjattu palvelutuotannon tapoja esimerkiksi palvelustrategian tai muun ohjaavan työn kautta? \*

---



---



---

Aiotteko muuttaa palveluiden tuottamistapaa jatkossa? Jos aiotte, niin miten? \*

---



---



---

Tähän voitte jättää yhteystietonne, mikäli haluatte saada tutkimuksen tulokset myöhemmin omaan käyttöönne.

Etunimi

---

Sukunimi

---

Sähköposti

---

Yritys / Organisaatio

---

Osasto

---