

**UIMAHALLIPALVELUIDEN TUOTTAMISMALLIT KUNTAORGANISAATIOISSA
ESIMIESNÄKÖKULMASTA**

Tapani Laakso

Liikunnan yhteiskuntatieteiden pro gradu -tutkielma
Liikuntatieteellinen tiedekunta
Jyväskylän yliopisto
Syksy 2017

TIIVISTELMÄ

Laakso, T. 2017. Uimahallipalveluiden tuottamismallit kuntaorganisaatioissa esimiesnäkökulmasta. Liikuntatieteellinen tiedekunta, Jyväskylän yliopisto, liikunnan yhteiskuntatieteiden pro gradu -tutkielma, 111 s., 3 liitettä.

Työn tarkoituksena on selvittää uimahallipalveluiden tuottamismalleja kuntaorganisaatioissa. Tutkimuksen kohteena ovat uimahallien hallinto ja laitosteknisten palveluiden tuottamismallit. Laitosteknisillä palveluilla tarkoitetaan kiinteistön ja allastekniikan ylläpitoon liittyvää toimintaa. Tutkimus kohdistuu yhteen palvelutuotannon osaan, uimahallipalveluihin, jotka ovat keskeinen kunnallisten liikuntapalveluiden toiminto. Näin pystyttiin luomaan riittävän syvällinen katsaus yhteen osa-alueeseen, joka kuitenkin kertoo myös laajemmasta kokonaisuudesta.

Tutkimusta varten haastateltiin Jyväskylän, Järvenpään, Keravan, Kouvolan, Turun, Tuusulan, Raision ja Urheiluhallit Oy:n (Helsinki) uimahallipalveluissa esimiesasemassa olevia henkilöitä. Haastattelut litteroitiin ja analysoitiin sisällönanalyysillä. Lopulta aineistoa tulkittiin ”arvioinnin tulkintakehien” avulla. Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä käytettiin kunnallishallinnossa tapahtunutta hallintotapojen muutosta, joka on johtanut uuden julkishallinnon saapumiseen liikuntapalveluihin.

Tämän tutkimuksen valossa uusi julkishallinto näkyy vahvasti uimahallipalveluiden tuottamisessa. Kunnissa on siirrytty palveluiden itsenäisestä tuottamisesta palveluiden järjestämiseen. Palveluita on ulkoistettu joko tietyiltä osiltaan tai esimerkiksi Helsingissä uimahallipalvelua on myös yhtiöitetty. Lisäksi asiakasnäkökulma on saanut paljon jalansijaa palvelua ohjaavana periaatteena. Toisaalta tutkimuksen valossa vaikuttaa myös siltä, että uimahallien hallinto muuttuu edelleen. Eri tahojen välinen yhteistyö ja kumppanuussuhteet ovat herättäneet uimahallipalveluissa mielenkiintoa toimintamallina, jolla palvelu saadaan tulevaisuudessa tuotettua nykyistä tehokkaammin. Liikuntapalveluissa on siis siirrytty muiden kunnallispalveluiden ohella uuden julkisjohtamisen aikakauteen, joka on kuitenkin murtumassa uusien kumppanuus- ja verkostosuhteiden paineessa.

Asiasanat: julkinen hallinto, liikuntapalvelut, uimahallit, muutos

ABSTRACT

Laakso, T. 2017. Production models of swimming hall services in public sector. Faculty of Sport and Health Sciences, University of Jyväskylä, Master's thesis in Social Sciences of Sport, 111 pp., 3 appendices.

Purpose of this study was to research different production models used in swimming hall services in public sector. The study examined management and facility technical services in swimming halls. Facility technical services are operations related to maintaining the facility and pool systems. Study focused on a smaller segment of service production, that still is one of the most fundamental parts of public sports services. Thus it was possible to create a thorough understanding of one section that also tells something about the whole of sports services.

Information was gathered by interviewing directors of swimming hall services in Jyväskylä, Järvenpää, Kerava, Kouvola, Raisio, Turku, Tuusula and Urheiluhallit Ltd (Helsinki). Interviews were transcribed and analyzed with content analysis. Interpretation was done using the "interpretation circles of change". Administration in public sector has changed and this change which has led to the arrival of New Public Management was used as theoretical framework for this study.

In the light of this study New Public Management is strongly present in production of swimming hall services. Municipalities have shifted from autonomous production of services to organizing them. Services have been outsourced partially or for example in Helsinki swimming hall services have also been incorporated. In addition, customer aspect has gained a lot of foothold as a main principal in managing the service. At the same time the management of swimming hall services is still changing. Collaboration between different parties and new partnerships have received increased attention as a production model that allows more efficient service production in future. Therefore sports services have, alongside other public services, shifted to a new era of public management which is now breaking under pressure from new alliances and networks.

Key words: public management, sports services, swimming halls, change

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ

1 JOHDANTO	1
2 TUTKIMUSKYSYMYKSET JA TUTKIMUKSEN TARKOITUS.....	3
3 SUOMALAISEN JULKISHALLINNON HALLINTOMALLIEN MUUTOS.....	4
3.1 Suomalaisen julkishallinnon muutos 1980-luvulta alkaen	4
3.2 Tietoyhteiskunnan aika kunnallishallinnossa	8
3.3 Arvioinnin tulkintakehät	12
3.3.1 Uusi julkishallinto - New Public Management	14
3.3.2 Uuden julkishallinnon strategiat ja toteuttamiskeinot	17
3.3.3 Tulosohejaus ja -johtaminen sekä markkinamekanismit kunnallispalveluissa ..	22
3.3.4 Kunnallistalouden palvelutuotannon tehostaminen uusilla toimintatavoilla ..	26
3.4 Pahan välttämistä kohti parempaa tulevaisuutta?	31
4 KUNNALLISTEN LIKUNTAPALVELUIDEN NYKYTILA	36
4.1 Kunnallisten liikuntapalveluiden tehtävät ja runko.....	36
4.2 Tehokkuus kunnallispalveluissa	38
4.3 Liikunnan kunnallistalous.....	39
5 UIMAHALLIPALVELUT JA NIIDEN KÄYTTÖ SUOMESSA	42
5.1 Uimahallipalveluiden muodostuminen.....	42
5.2 Uinnin harrastaminen ja palvelutarpeet.....	46
5.3 Harrastamisen esteet.....	49
6 UIMAHALLIPALVELUJEN TUOTTAMINEN.....	56
6.1 Uimahallit kiinteistöinä	56
6.2 Uimahalleja ylläpitävä henkilöstö.....	61
7 TUTKIMUSMENETELMÄT JA -AINEISTO	65
8 TULOKSET.....	68

8.1 Uimahallipalveluiden tuottamistavat.....	68
8.1.1 Itsenäinen yhden uimahallin toimintamalli	69
8.1.2 Itsenäinen useamman uimahallin toimintamalli	74
8.1.3 Yhtiömalli	78
8.2 Uusi julkishallinto uimahallipalveluissa.....	81
8.2.1 Johtamisen muutos	82
8.2.2 Asiakasnäkökulma ja yksilön valinta	84
8.2.3 Itseohjautuvat ja taloudellisesti itsenäiset organisaatiot.....	87
8.2.4 Markkinamenetelmien soveltaminen	89
8.3 Ylikunnallinen yhteistyö uimahallipalveluiden tuottamisessa	92
8.3.1 Nykyinen ylikunnallinen yhteistyö tutkimusorganisaatioissa	93
8.3.2 Mitä ylikunnallinen yhteistyö voisi olla?	94
9 YHTEENVETO.....	99
10 POHDINTA.....	102
LÄHTEET	105
LIITTEET	

1 JOHDANTO

”Julkiset palvelut eivät ole raskas lumitaakka yksityisten talojen katoilla vaan parhaimmillaan yhteinen kivijalka kansalaisten, yritysten ja muiden organisaatioiden erilaisille rakennuksille.” (Lovio & Kivisaari 2010, 27)

Uimahallipalvelut ovat kunnallisten liikuntapalveluiden tasa-arvoisin rakennettu liikuntapaikka. Uimahallin altaita voivat käyttää samaan aikaan sukupuoleen katsomatta esimerkiksi erilaiset ikä- tai harrasteryhmät. Tässä mielessä ne poikkeavat jää- ja liikuntahalleista, joissa yleensä samassa tilassa toteutetaan yhtä toimintoa kerrallaan kuten seuran järjestämää jääharjoittelua tai yksilöiden omaa lajiharjoittelua. Uimahallissa sen sijaan samassa altaassa voi olla eläkeläisten vesijuoksua, seuran kilpaharjoittelua, aikuisten kuntouintia ja lasten sukeltelua samaan aikaan.

Uimahallipalvelut ovat kuitenkin kunnille kalliita ylläpitää. Siksi jokaisessa kunnassa ei ole uimahallia, puhumattakaan siitä, että jokaisessa kylässä tai taajamassa olisi oma halli. Sen lisäksi kuntakohtaiset uimalippujen hinnat vaihtelevat paljon. Tässä mielessä suomalaiset eivät ole tasa-arvoisessa asemassa käyttämässä uimahallipalveluita, sillä omassa kunnassa tai sopivalla käyttöetäisyydellä ei ole kaikille uimahallia tai palvelun käyttäminen ei muuten ole kustannussyistä mahdollista.

Kuntien tavoite on, että omaa uimahallia käytettäisiin mahdollisimman paljon. Tällöin yksi uintikerta ei saa maksaa liikaa asiakkaalle eikä kunnalle, jotta palvelu voidaan järjestää kiristyvän kuntatalouden asettamista vaatimuksista huolimatta. Toiminnan pitää olla tehokasta, mutta miten se saavutetaan? Uimahallilla tarvitaan liikunnanohjauspalveluita samoja kuin uinninvalvontaa, ja niissä tapahtuvat muutokset näkyvät välittömästi asiakkaalle. Tällöin tehokkuutta on houkuttelevaa hakea asiakkaalle näkymättömistä uimahallin ylläpitopalveluista.

Uimahallilla tarvitaan liikuntapaikanhoitajia vastaamaan allastekniikasta ja veden puhtaudesta. Sen lisäksi kiinteistöhoitajat pitävät kiinteistön tiloineen siistinä sekä toimivana. Henkilökunnan ohella tarvitaan toimivaa tekniikkaa, joka huolehtii vedenkäsittelystä. Nämä niin kutsutut laitostekniset palvelut pyritään kunnissa järjestämään siten, että kiinteistö ja tilat ovat hyvät sekä turvalliset käyttää, mutta uimahallin ylläpitoon kuluisi mahdollisimman vähän rahaa.

Yksin toimivan kunnan mahdollisuudet tehostaa laitosteknisen palvelun järjestämistä ovat uimahallien osalta sangen rajalliset. Uimahallikiinteistöjä ei kunnissa usein ole yhtä tai kahta enempää. Ne pitävät sisällään ainutlaatuista tekniikkaa, jota kunnan muilla kiinteistöillä ei esimerkiksi veden käsittelyn osalta löydy. Tällöin tarvitaan uimahalleihin perehtynyttä henkilöstöä, jonka määrä voi olla vaikea mitoitaa vastaamaan yhden uimahallin tarvetta. Tällöin ylikunnalliset toimintavaihtoehdot voivat olla ratkaisu siihen, miten palvelun tuottamisessa saavutetaan säästöjä laadun kärsimättä, kun henkilöstö mitoitetaan useamman uimahallin tarpeisiin.

Tämän tutkimuksen tarkoitus on selvittää, miten kunnissa tällä hetkellä järjestetään uimahallipalveluita ja millaiset periaatteet kuntien palvelutuotantoa ohjaavat. Tarkastelen laadullisia seikkoja ja selvitän, millaisilla järjestelyillä eri kunnissa pyritään pääsemään uimahallien ylläpidossa parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Keinovalikoima kuvaa laajemmin liikuntapalveluiden hallintoa ohjaavia periaatteita. Tutkimus siis lisää kunnallisen liikuntahallinnon tuntemusta, auttaa kuntia kehittämään uimahallipalveluitaan ja tuottaa lisätietoa siitä, mihin suuntaan liikuntapalveluissa ollaan tulevaisuudessa menossa.

Yhdenmukaisuuden ja vertailtavuuden vuoksi kaikki tekstissä ilmoitetut raha-arvot on muutettu vastaamaan vuoden 2016 rahan arvoa. Lisäksi tutkimuksessa käsitellään uintia pelkästään rakennetuilla kunnallisilla liikuntapaikoilla eli uimahalleissa ja maauimaloissa tapahtuvana liikuntana ja siihen liittyvänä palvelutuotantona. Tällöin uimarannat, yksityiset kylpylät tai luonnon vesistöissä tapahtuva uinnin harrastaminen eivät kuulu tämän selvityksen piiriin.

2 TUTKIMUSKYSYMYKSET JA TUTKIMUKSEN TARKOITUS

Tutkimusta varten olen määrittänyt kolme tutkimuskysymystä. Ensimmäinen tutkimuskysymys ”*Millaisia toimintamalleja suomalaisissa kuntaorganisaatioissa uimahallipalveluiden tuottamisessa käytetään?*” tähtää eri toimintamallien kuvaamiseen sekä yhteneväisyyksien ja eroavaisuuksien selvittämiseen. Toinen tutkimuskysymys ”*Miten uusi julkisjohtaminen näkyy tuottamismalleissa?*” liittyy uuden julkisjohtamisen käsitteen nousuun 1980-luvun lopulla, joka on johtanut erilaisten toimintamallien käyttöönottamiseen liikuntapalveluissa. Täten sen tavoitteena on selvittää, ovatko uimahallipalvelut pysyneet hallinnon muutoksessa mukana ja miltä osin uuden julkisjohtamisen toimintatapoja on alettu soveltaa käytännössä. Kolmas tutkimuskysymys ”*Millaista ylikunnallista yhteistyötä uimahallien laitosteknisissä palveluissa ja hallinnossa on järkevää tehdä?*” käsittelee uimahallipalveluiden tulevaisuutta. Kunnallisen palvelutuotannon nähdään tulevina vuosikymmeninä siirtyvän kohti erilaisia verkostoja ja yhteistyömuotoja (Anttiroiko 2010, 61). Näin ollen selvitän, näkyykö tällaista muutosta jo nyt liikuntapalveluissa ja pidetäänkö tällaista kehitystä niiden osalta edes mahdollisena tai toivottavana vaihtoehtona.

Tutkimuksella on kaksi tarkoitusta: tieteellinen ja asianmukainen tarkoitus. Tieteellisenä tarkoituksena on tarkastella kunnallishallinnon ja erityisesti liikuntapalveluiden hallintoa ohjaavia periaatteita ja selvittää, onko uusi julkisjohtaminen edelleen ajankohtainen ilmiö julkisella sektorilla. Toisaalta asianmukainen tarkoitus lähestyy aihetta siitä näkökulmasta, mitä kuntien uimahallipalveluiden tuottamismalleista voidaan oppia eli edistää niin sanottujen hyvien käytäntöjen leviämistä kuntien välillä. Jokaiseen malliin liittyy omia etuja ja haittoja, joiden selvittäminen avaa kunnille mahdollisuuksia vertailla ja kehittää omaa uimahallipalvelua.

3 SUOMALAISEN JULKISHALLINNON HALLINTOMALLIEN MUUTOS

Suomalaisen julkishallinnon muutoksen voi nähdä aaltona. Ensimmäisessä aallossa 1800-luvulla valtiollinen sääntely alkoi lisääntyä perinteisissä paikallisyhteisöissä, joiden toiminta oli pohjautunut paikallisiin voimavaroihin, tietoon ja paikallisesti toimiviksi koettuihin toimintamalleihin (Anttiroiko & Jokela 2002). Seuraava harppaus tapahtui hyvinvointivaltion myötä, kun 1960-luvulta lähtien kunnista tuli pääasiassa valtion määrittämien universaalipalvelujen tuottajia. (Anttiroiko 2010, 44; Oksanen 2002) Samalla palvelualat ammattimaistuivat ja paikkakuntakohtaiset erot alkoivat väistyä valtiosidonnaisuuden ja resurssiriippuvuuden tieltä. Kunnasta tuli hyvinvointivaltion toimeenpanokoneiston tärkein osa, palvelukunta. (Anttiroiko & Jokela 2002)

1980-luvun lopulla Suomessa alettiin siirtyä kolmanteen aaltoon. Kuntien yhteydet sekä alueellisiin että paikallisiin toimijoihin monipuolistuivat ja saivat uusia ulottuvuuksia. Valtion merkitys kuntien ohjaajana vähentyi ja uusina tekijöinä korostuivat omaehtoinen kehittäminen, verkostoituminen, markkinaperusteisuus sekä kansainvälisyys. Kunnat eivät enää olleet pelkkiä paikallisyhteisön hallinnoijia vaan niiden toiminta painottuu yhteisön kehittämispotentiaalin hyödyntämiseen ja omaehtoisuuden vahvistamiseen. (Anttiroiko & Jokela 2002.) Kolmas aalto on tämän tutkimuksen kannalta tärkein ja käyn sitä seuraavaksi tarkemmin läpi.

3.1 Suomalaisen julkishallinnon muutos 1980-luvulta alkaen

Suomalaista julkishallintoa on muutettu voimakkaasti 1980-luvun lopulta lähtien (Haveri 2000). Uudet käsitteet sekä johtamisopit heijastuivat julkiseen hallintoon ja kuvaavat eri aikakausien luonnetta (Hoikka 2002). Esimerkiksi jo 1970-luvulla julkista sektoria kritisoitiin tehottomaksi, kalliiksi, byrokraattiseksi ja monopolistiseksi (Valkama ym. 2002). Ratkaisuksi selvitettiin muun muassa vallan ja vastuun hajauttamista, kuntien itsehallinnon lisäämistä ja keskusjohtoisuuden purkamista. (Haveri 2000, 10, 40, 61). Ne eivät kuitenkaan kuuluneet 1970- ja 1980-luvun alun henkeen ja muutosten toteuttaminen osoittautui erittäin vaikeaksi.

Julkisen vallan katsottiin kuuluvan erilleen yksityisestä sektorista ja noudattavan periaatteita, jotka poikkeavat selvästi yritysten ja muiden ei-hallinnollisten organisaatioiden

toimintatavoista (Häkli, Karppi & Sotarauta 2009). Lisäksi tuotannon organisointia julkisten palvelutuottajien kautta perusteltiin mittakaavaeduilla, laadun valvonnan ongelmallisuudella ja palvelujen käytön ulkoistusvaikutuksilla. (Melin 2007, 10-11) Valtiovalta edellytti kuntien itsensä tuottavan useimmat kunnalliset palvelut ja valtio säänteli paikoin tarkasti kuntien sisäisen tuotantotoiminnan organisoitumista valtiosuosien kautta (Valkama, Siitonen & Martikainen 2002).

Kunnat tuottivat vielä 1980-luvulla pääosan palveluistaan itse (Niskakangas, Pönkä, Hakulinen & Pönkä 2011, 9). Valtiokeskeisyyteen perustuva institutionaalinen hyvinvointivaltiomalli alkoi kuitenkin murtua 1980-luvun lopulta lähtien. Valtion keskeinen rooli yhteiskunnassa oli johtanut julkisen sektorin kasvuun, kun valtio oli ottanut yhä useampia tehtäviä hoitaakseen. (Haveri 2000, 31-33) Ensin hallinnon hajauttamiskomitea ja sitten Holkerin hallitus keväällä 1987 halusivat lisätä hallinnon toimivuutta ja joustavuutta samalla, kun palvelukykyä ja tuottavuutta pyrittiin parantamaan (Haveri 2000, 10, 40, 61; Haveri 2002). Tämä johti muutoksiin, joiden myötä päätösvaltaa ja vastuuta alettiin jakaa keskushallinnosta alemmille tasoille (Valkama ym. 2002). Käytännössä se tarkoitti valtion budjettitalouden yksiköiden siirtämistä tulosohjaukseen sekä alkua kuntien valtiosuosien muuttamiselle laskennallisiksi yksikköhinnoiksi (Haveri 2000, 10, 40, 61; Meklin 2009). Muutos on johtanut valtion rahoitusosuuden vähentymiseen ja palveluiden toimintatuottojen suhteelliseen kasvuun kunnissa (Tammi 2006, 47). Vuodesta 1989 eteenpäin virastoja sekä laitoksia alettiin vaiheittain siirtää uuden budjettirakenteen piiriin ja käynnistettiin vapaakuntakokeilu (Haveri 2000, 10, 40, 61).

Uudistamisen ideologisenä viitekehyksenä ja liikkeelle panevana voimana hallitsi 1980-luvulla johtamista, markkinamekanismeja ja toimijoiden vuorovaikutusta korostava suuntaus. (Haveri 2000, 10-11) Materiaalisen oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon rinnalle ja jopa ohi astuivat taloudellisuus ja tehokkuus. Yksilöiden ja yksityisen sektorin ajateltiin paremmin pystyvän huolehtimaan niistä palveluista ja toiminnoista, joita julkinen sektori oli aiemmin tuottanut. Palveluita pitäisi rahoittaa, tuottaa ja ohjata kansalaisten tahdon pohjalta eli jättää ne markkinoiden päätettäväksi. Tuotantoa ei tarvitse järjestää niin, että sama organisaatio tuottaisi palvelun tai hyödykkeen kokonaisuudessaan. Sen sijaan erillisiä osia tuottavat yksiköt, jotka ovat laadun ja taloudellisen tehokkuuden kannalta parhaiten tehtävään soveltuvia. (Haveri 2000, 31-33)

Julkishallinnon muutosvauhti kiihtyi 1990-luvulla. Suomalaista valtion- ja kunnallishallinnon hallintojärjestelmää uudistettiin mittavilla toimenpiteillä, jotka olivat suoraa jatkoa sitä edeltäneelle vuosikymmenelle. Uudistamisen keskeisiksi pyrkimyksiksi voidaan pelkistää julkisen hallinnon taloudellisuuden ja tehokkuuden lisääminen hajauttamalla päätöksentekoa, lisäämällä itseohjautuvuutta sekä markkinaperusteista asiakasohjautuvuutta, purkamalla sääntelyä ja parantamalla johtamisen edellytyksiä. (Haveri 2000, 9, 40) Uudistusten seurauksena julkisen sektorin hallintasuhteet monimuotoistuivat 1990-luvulla. Yhä harvemmin palvelujen järjestämisessä ja kehittämisessä voitiin tukeutua perinteiseen hierarkkiseen ohjaukseen. Tilalle nousivat erilaiset sopimuksellisuuden muodot. (Anttiroiko 2010, 11)

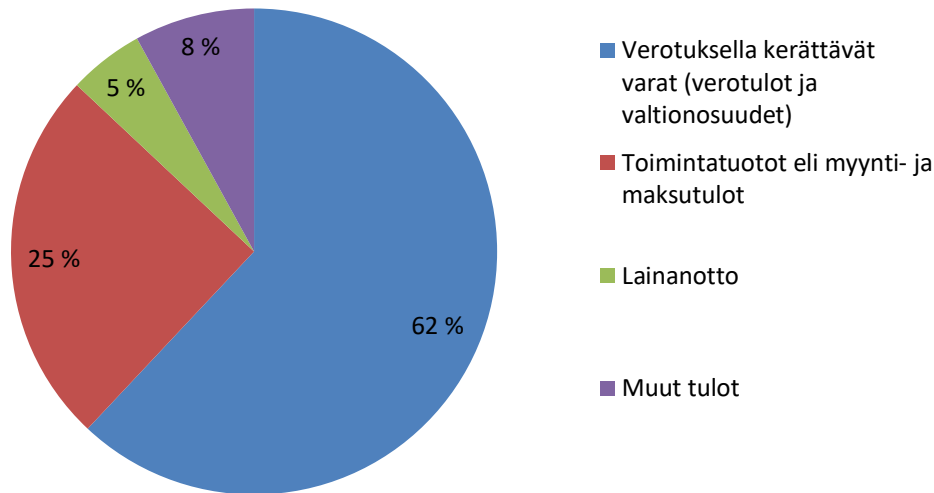
Suhteellisesti vakaan ja rahoituksellisesti tasaisen 1980-luvun jälkeen koittivat lamavuodet 1990-1994. Lamaa seuranneet rahoitusongelmat olivat käynnistämässä muutosta, jonka seurauksena valtion ja kuntien budjetteja oli uudelleenarvioitava (Valkama ym. 2002). Kunnalliseen palvelutuotantoon kohdistui lisääntyviä vaatimuksia ja paineita, jotka vaikeuttivat kuntien selviytymistä palvelutehtävistään. Toisaalta yksilöiden vastuu omasta hyvinvoinnistaan on siirtynyt entistä enemmän yhteiskunnalle, valtio on asettanut kunnille uusia tehtäviä, väestön ikääntyminen on lisännyt palvelutarpeita, kansalaisten vaatimukset palveluille ovat nousseet ja väestö on siirtynyt kaupunkiin. Kuitenkaan kuntien tulot (ennen muuta verot) eivät ole kasvaneet samassa suhteessa menojen kanssa. (Kallio ym. 2006, 11, 13) Samalla kuntien talous on polarisoitunut. Osalla kunnista toimintamahdollisuudet ovat pysyneet suhteellisen hyvinä ja osan tilanne on heikentynyt. Eriytyminen on yhteydessä kunnan kokoon. Alle 10 000 asukkaan kunnat ovat keskimäärin taloudellisesti heikommassa asemassa kuin niitä isommat kunnat, puhumattakaan yli 100 000 asukkaan kaupungeista. Polarisaatioon ovat osaltaan vaikuttaneet muutokset yhteisövero-osuuksissa, josta jaettavat rahat ovat siirtyneet alueille, joilla on korkea työllisyysaste eli maakunta- ja kaupunkikeskuksiin. (Kallio 2010, 170-183)

Aluksi rahoitusongelmiin reagoitiin lyhyen aikavälin ratkaisulla kuten lomautuksilla, lomarahavapaililla ja investointien viivyttämällä (Kallio ym. 2006, 11, 13). Esimerkiksi julkinen kysyntä eli julkisen sektorin oma palvelutuotanto ja perusrakennelainvestoinnit supistuivat noin 10 prosentilla vuosina 1991-1994 ja kysyntä palasi vuoden 1991 tasolle vasta vuonna 2000 (Kiander 2001, 37, 62). Tarvittiin kuitenkin pitkäaikaisempia ratkaisuja, joten alettiin siirtyä kohti palvelutuotannon tehostamista. (Kallio ym. 2006, 11, 13)

Merkittävimpiä uudistuksia 1990-luvun lopulla olivat muun muassa sisäisten ja ulkoisten taloustapahtumien erottaminen toisistaan, hallinnollisen kirjanpidon korvaaminen liikekirjanpidolla, tuloslaskelman sekä taseen ja rahoituslaskelman edellyttäminen tilinpäätöksessä. Näillä muutoksilla haluttiin lisätä selkeyttä ja vertailtavuutta kunnalliseen taloushallintoon. Kunnan vakavaraisuuden seuranta oli ennen muutosta ollut hankalaa ja liikekirjanpidon oletettiin voivan paremmin osoittaa, mitkä kunnan toiminnot kaipaavat tehostamista. (Kallio 2000; Melin 2007; Sinero 2009) Muutoksen jälkeen tuli mahdolliseksi nähdä esimerkiksi oman ja vieraan pääoman suhde.

Tehokkuusajatteluun liitettiin keskeisenä käsitteenä kuntatalouden tasapaino (Sinero 2009), sillä tasapainossa oleva organisaatio on myös tehokas (Vakkuri 2009). Keskeinen tavoite oli parantaa kuntien taloudellista tehokkuutta eli tuloksellisuutta. Tätä pyrittiin edistämään määrärahojen käytön sitomisella toiminnan tavoitteisiin. (Kallio 2000; Melin 2007; Sinero 2009) Tasapaino edellyttää riittävää tulo-rahoitusta, jolla voidaan kattaa juoksevat menot sekä tarvittavat korjaus- ja uusinvestoinnit. Myös tasapainon mittaamiseen liikekirjanpito tarjosi työkalun, sillä tuloslaskelmaa oli näennäisesti helppo tulkinta; ylijäämä tarkoitti tasapainoa ja alijäämä epätasapainoa. (Sinero 2009)

Kuntatalouden tasapaino on kuitenkin tätä monimutkaisempi ilmiö (Sinero 2009). Tehtävien hoitamiseen on useita tapoja, samoin rahoitus tulee useasta lähteestä tuloveroina, valtionosuuksina ja myynti- sekä maksutuloina (kuviokuva 1). Vaatimus talouden tasapainottamisesta kuitenkin velvoittaa kuntia, joten niiden on jollakin keinolla tasattava tuloslaskelmansa ilman, että kuntalaisten kokemus heidän saamistaan hyödyistä (palveluista) olisi ristiriidassa heidän tekemiensä uhrausten (verot) kanssa. Täten kuntien olisi käytettävä saamansa tulos mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti. (Sinero 2009) Muutokset kohti uudistushakuisuutta ja tehokkuutta ovat konkreettisesti vaikuttaneet kuntien palvelutuotantoon, mikä on asteittain johtanut uusien hallinta-, johtamis- ja palvelutuotantokonseptien kokeilemiseen ja omaksumiseen (Anttiroiko 2010, 11).



KUVIO 1. Kuntien rahoituksen lähteet keskimäärin (Meklin ym. 2009).

Kunnat pystyvät eniten vaikuttamaan toimintatuloihinsa. Esimerkiksi kunnallisveroprosenttia ei voida jatkuvasti nostaa tai lisätä velkarahoitusta, vaan talouden tasapainotukseen on etsittävä muita keinoja. Yksi keskeinen teema on ollut menojen kasvun hillitseminen. (Meklin ym. 2009) Juuri tätä monimuotoista perusrakennetta tuloslaskelma pelkistää. Liikekirjanpidon tavoitteena on laskea tulos, mutta kunnan tavoitteena on järjestää palveluja kuntalaisille. Mittari onkin kehitetty ympäristöön, joka on erilainen kuin se, missä sitä sovelletaan. (Sinero 2009)

3.2 Tietoyhteiskunnan aika kunnallishallinnossa

Suomi alkoi siirtyä teollisesta yhteiskunnasta kohti tietoyhteiskuntaa 1990-luvun puolivälin jälkeen. Teolliseen yhteiskuntaan olivat kuuluneet massatuotanto, tuotteiden standardisointi sekä työn ennakoitavuus. Niiden lisäksi yhteiskunnan hallinto organisoitui muistuttamaan byrokraattisen hallinnon ihanteita. (Haveri 2000, 27-29) Hallinto perustui hierarkkiseen sekä keskusjohtoiseen organisaatioon, sääntelyyn ja tiukkaan ohjaukseen, jossa palveluita tuottavat erilaiset kunnan tuotantoyksiköt, joiden toimintaa ohjasivat niitä ylempänä hierarkiassa olevat toimijat valtuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat esikuntineen. (Haveri 2000, 27-29; Kallio ym. 2006, 19-21) Hierarkkinen ohjaus reagoi kuitenkin varsin hitaasti toimintaympäristön ja tarpeiden muutoksiin. Se pyrkii vallitsevan tilanteen säilyttämiseen sekä arvostaa jatkuvuutta ja ennustettavuutta. (Kallio ym. 2006, 317)

Hallintoa pyrittiin sopeuttamaan yhteiskunnassa tapahtuneisiin muutoksiin. Niitä olivat kansantaloudelliset ongelmat, tehokkuusajattelun nousu, tietoyhteiskunnan vaatimukset ja kansainvälistyminen (Anttiroiko & Jokela 2002; Haveri 2000, 27-29, 40). Muutoksia kuntasektorin hallinnolle aiheuttivat muun muassa väestön ikääntyminen ja sen aiheuttamat rasitukset sosiaali- ja terveyspalveluille sekä keskuskuntia ja niiden kehyskuntia suosiva työikäisen väestön muuttoliikenne (Rusko 2007). Muutosten seurauksena tekniset, poliittiset sekä taloudelliset haasteet, joiden kanssa eri organisaatiot painivat muuttuivat monimutkaisemmiksi sekä ennakoimattommiksi. Tästä syystä perinteisten jäykkien ja hierarkkisten organisaatioiden sekä instituutioiden toimintakyky heikkeni ja niiden tilalle nousivat työn uudet, joustavat organisointitavat. Organisaatioilta odotetaan joustavuutta, kykyä tarkkailla toimintaympäristöään ja kykyä sopeuttaa toimintaansa itseohjautuvasti. (Haveri 2000, 27-29, 40) Kilpailu- ja yhteistyösuhteiden uudelleenmuotoutuinen on murtanut hierarkkiset rakenteet. (Anttiroiko & Jokela 2002; Haveri 2000, 27-29, 40)

Vuonna 2005 käynnistyi kunta- ja palvelurakennemuutos. Sen tavoitteena oli turvata kuntien vastuulla olevat hyvinvointipalvelut sekä selvittää, miten kuntapalveluiden saatavuus, laatu ja tuottavuus voidaan parhaiten taata. Tarkoituksena oli kehittää kuntarakennetta ja syventää kuntien välistä yhteistyötä. (Kuopila 2007, 5) Näin haluttiin puuttua kuntien palvelutuotannon ongelmiin, joita olivat puutteet toimintaympäristön analyysissä, kustannuslaskennassa, tuotekehityksessä, palvelutuotannon prosessien kuvaamisessa ja arvioinnissa sekä heikko tuotteistaminen. Ne olivat osaltaan johtaneet palvelutuotannon tehottomuuteen ja heikkoon tuottavuuskehitykseen. (Melin 2007) Nyt haluttiin saada tietoa siitä, mitä tuotettavat palvelut ja tuotteet maksavat, mitä voimavaroja niihin käytetään ja minkälaisen prosessin avulla saadaan aikaan tavoitteiden mukaisia tuloksia (Tammi 2006, 291).

Kunnallishallinnolla on muutoksista huolimatta aina ollut perusarvot, joita on pyritty toteuttamaan. Näitä ovat jo perustuslaissa määritetyt kunnallinen itsehallinto ja demokratia sekä kunnan asukkaiden sosiaalinen ja taloudellinen hyvinvointi. Lisäksi kunnilla nähdään olevan vastuu alueen elinkeinojen ja ympäristön kehityksestä sekä fyysisestä rakenteesta. (Haveri 2000, 15) Hallinnon muutokset ovat olleet osin ristiriidassa perusarvojen kanssa. Tehokkuusajattelu, yksityistäminen ja hierarkioista luopuminen voivat olla demokratian kannalta ongelmallisia vaihtoehtoja. Ongelmaa on yritetty ratkaista 1990-luvun lopulta alkaen lisäämällä hallinnon julkisuutta ja vahvistamalla kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia (Haveri 2000, 40-41).

Kunnallishallinnon uudistusten toteutuksessa ja muutosten vaikutuksissa on suuria eroja kuntien välillä. Kuntien autonomian vuoksi kunnallishallintoa ei ole voitu keskusjohtoisesta hallintojärjestelmästä huolimatta pakottaa yhtenäiseen malliin. Vaikka suomalainen hallintojärjestelmä on perusteiltaan legalistinen ja perinteisesti keskushallintojohtoinen, niin pelkästään lainsäädännön muutoksilla ei ole välitöntä ja suoranaista muutosvaikutusta kuntien toimintaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ne olisivat merkityksettömiä kuntaorganisaatioille, sillä tarkkaan ohjatut ja säännellyt julkiset organisaatiot eivät voi uudistua sisäisesti kovinkaan tehokkaasti ilman lainsäädännön tukea tai keskitetyn ohjauksen vähentämistä. (Haveri 2000, 24-25)

Hallinto uudistuu sekä ylhäältä alaspäin toteutettujen uudistusten, että alhaalta ylöspäin organisaatio- ja yksilötason toiminnan seurauksena. Alhaalta ylöspäin tapahtuvissa muutoksissa ovat keskeisessä roolissa uudet innovaatiot ja toimintatavat, joita organisaatioissa tehdään ja otetaan käyttöön. Innovaatioilla saattaa olla huomattava merkitys organisaation toiminnan kannalta ja ne voivat olla syynä, miksi tietty asia osataan ja kyetään tekemään yhdessä organisaatiossa muita paremmin ja tehokkaammin, vaikka toiminnan lähtökohdat olisivat samat. (Haveri 2000, 24-25)

Uimahallipalveluissa jokaisen kunnan palvelua tuottava organisaatio toimii omien hyviksi havaitsemiensa toimintatapojen pohjalta, joita voidaan pyrkiä parantamaan. Valtionhallinto lähinnä asettaa organisaatioita sitovia turvallisuusohjeita ja -määräyksiä, joita esimerkiksi allasvedeltä tai henkilökunnalta edellytetään (esim. sosiaali- ja terveysministeriön asetus uimahallien ja kylpylöiden allasvesien laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista 2002).

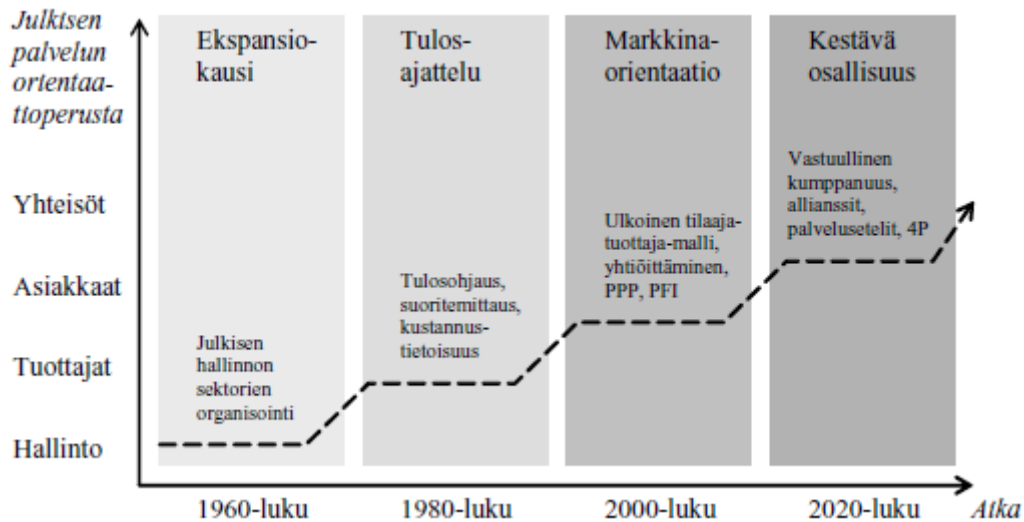
Suomen julkisen hallinnon järjestelmän kehitys on johtanut kohti aiempaa kaksitasoisempaa mallia, joka koostuu yhtäältä valtion keskushallinnosta ja toisaalta kunnallishallinnosta. (Haveri 2000, 24-26, 75) Väliin mahtuvat aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne sekä ympäristökeskukset, mutta paikallistason aktiivisuudella ja toimintapolitiikalla on aiempia vuosikymmeniä suurempi merkitys.

Tälle löytyy useita selittäviä tekijöitä. Ensinnäkin hyvinvointipalveluiden osuus on kasvanut jatkuvasti julkisen vallan tehtävänä ja kuntien merkitys hyvinvointipalveluiden tuottajana suhteessa valtion organisaatioihin on jatkuvasti vahvistunut. Toiseksi paikallishallinnolla on entistä suurempi merkitys alueellisen tahdon toteuttajana sekä kehittäjänä ja paikallisen toimintaympäristön merkitys ihmisille, yhteisöille ja yrityksille on korostunut. Tämä on johtanut siihen, että yhteiskunnan kehittämisessä ei enää viime vuosikymmenten tavoin

uskota keskushallinnosta lähtevien tasapainotustoimenpiteiden voimaan. Aluekehityksessä ja valtion poliittisessa ohjauksessa annetaan entistä enemmän arvoa paikallis- ja aluetasolla tehtäville valinnoille. Kunnat ovat hyvin erilaisia muutenkin kuin sijaintinsa tai kokonsa perusteella ja niiden tulee edustaa paikallista näkökulmaa ja erityisolosuhteita. (Haveri 2000, 24-26, 75) Toisaalta voidaan kysyä, onko kehitys kääntymässä taas pääläelleen, sillä esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden uudistuksessa vastuuta ollaan siirtämässä kunnilta takaisin alueelliselle tasolle.

Kunnallishallinnon uudistamisessa on kaikinensa ollut tavoitteena luoda itseohjautuva, byrokratiaa vieroksuva hallintotapa, joka toimii taloudellisesti ja tehokkaasti (Haveri 2000). Kuntien toimintojen tulisi olla läpinäkyviä ja markkinaehtoisia, jotta kansalaiset tietäisivät, miten verotuloja käytetään ja miten julkiset palvelut ja niiden kustannukset vertautuvat eri toimijoiden välillä (Oksanen 2002). Kilpailukyvyn korostaminen on pakottanut vertailemaan kuntia toisiinsa ja samalla oppimaan muilta (Sotarauta 2009). Kustannustehokkuuden parantaminen edellyttää uusien toimintamallien ja prosessien kehittämistä (Melin 2007), mutta kilpailukyky ja innovatiivisuus eivät saa olla itsetarkoituksia vaan niiden tavoitteena on edistää asukkaiden elämänlaatua ja hyvinvointia (Sotarauta 2009). Niukoilla voimavaroilla on saatava mahdollisimman paljon hyvinvointia, joka tarkoittaa, että on tehtävä valintoja siitä, mihin voimavaroja kohdennetaan. Tämän jälkeen jokaisen toimintayksikön on pyrittävä samaan aikaan mahdollisimman paljon hyvinvointia eli olemaan tuloksellisia. Tuloksellisuus edellyttää, että toimintayksiköiden on tuotettava suoritteensa mahdollisimman taloudellisesti (kustannusten suhde suoritteisiin), tuottavasti (suoritteiden suhde tuotannon tekijöihin) ja vaikuttavasti (suoritteet tuottavat toivottuja vaikutuksia). (Meklin ym. 2009)

Muutos kuntien hallinnossa tulee jatkumaan edelleen ja yksi mahdollinen skenaario on siirtymä kohti ”kestävää osallisuutta” (kuvio 2). 2000-luvulla kunta-alan uudistamisen hallitseva teema on ollut yhä enemmän yritysmäisten toimintatapojen ja kilpailun hyödyntäminen. Varsinainen yksityistäminen on jäänyt vähäiseksi, mutta uudistuksia tehdään monilla eri tavoin. Jatkossa siirtymä omasta palvelutuotannosta ulkoistettuihin ja erityisesti yritysten tuottamiin palveluihin tulee jatkumaan. (Anttiroiko 2010, 45; Kuopila 2007, 5) Samoin hankintojen teko ja kilpailuttaminen lisääntyvät kunnallisessa toiminnossa (Kuopila 2007, 5).



KUVIO 2. Kunnallispalvelujen organisointiperiaatteiden kehitysskenaario (Anttiroiko 2010, 61).

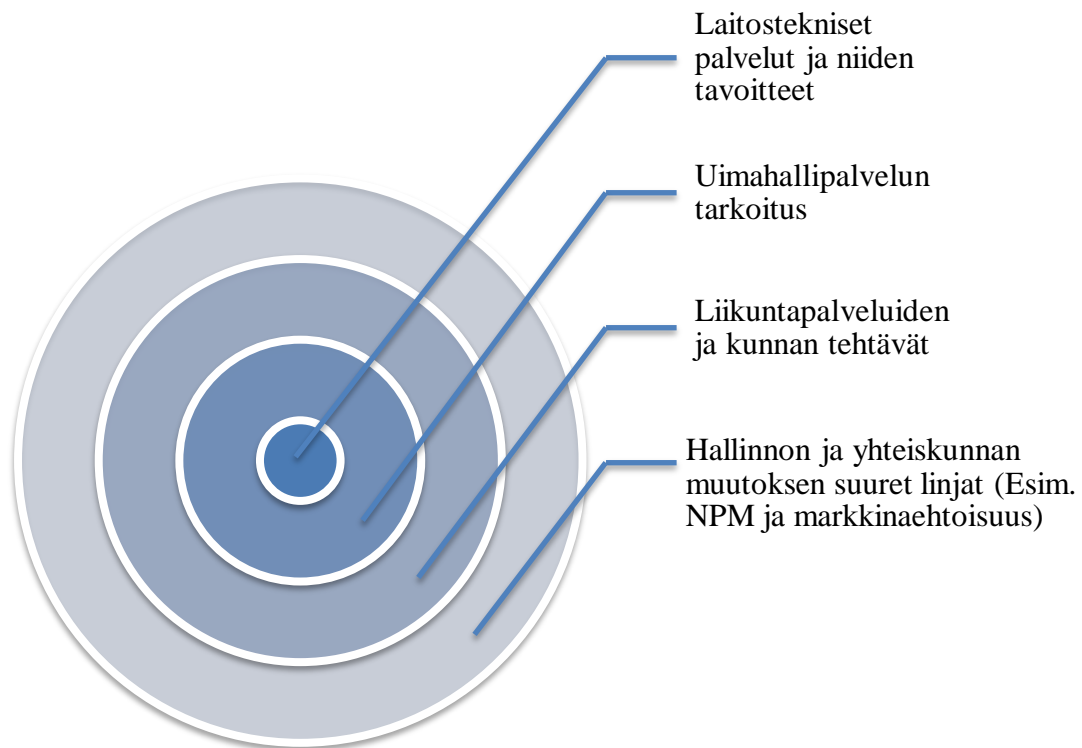
Mallin mukaisesti tarkastelen uimahallipalveluiden järjestämistä kolmen toimintatavan rinnakkaisen läsnäolon näkökulmasta: perinteinen julkishallinnon toimintamalli, uusi julkishallinto ja kehitysmässä oleva verkostoitunut julkishallinto.

3.3 Arvioinnin tulkintakehät

Tässä tutkimuksessa on kyse erilaisten toimintamallien arvioinnista ja vertailusta. Tätä varten täytyy olla jonkinlainen käsitys siitä, miten eri malleja vertaillaan. Tässä luvussa avataan tämän tutkimuksen arvioinnin tulkintakehät.

Kunnalla on vapaat kädet organisoida uimahallipalvelunsa haluamallaan tavalla. Tästä syystä merkittävään rooliin nousee kuntakohtainen näkökulma. Jotta palveluiden tuottamista voidaan arvioida, niin on kyettävä selvittämään, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet tietyn toimintatavan valintaan. Toimintatapojen arvioinnissa tehdyt havainnot on tällöin palautettavissa takaisin omaan viitekehänsä, arvioinnin tulkintakehille (kuviokuva 3), joita voi olla useita ja, jotka voivat olla keskenään sisäkkäisiä. Välittömin tulkintakehä liittyy siihen, saavutetaanko toiminnalla sille asetetut tavoitteet ylläpidossa ja mitä sivuvaikutuksia ohessa syntyy. (Haveri 2000, 27) Esimerkiksi uimahallipalveluissa tämä voi tarkoittaa sitä, miten muiden liikuntapaikkojen hoitoa voidaan yhdistää uimahallin ylläpitoon. Seuraavalla ylätasolla voi olla ylipäänsä uimahallilta toivottu tehokkuus, asiakastyytyväisyys tai kuntalaisten hyvinvoinnin lisääminen. Lopulta arvioinnin tuloksia voidaan peilata koko

hallinnon ja yhteiskunnan muutoksen suuriin linjoihin ja tehdä niistä esimerkiksi koko liikuntapalveluita koskevia johtopäätöksiä.



KUVIO 3. Laitosteknisten palveluiden tulkintakehät.

Arvioinnin sisemmät, organisaatioon sidotut tulkintakehät käydään jokaisen organisaation kohdalta erikseen. Sen sijaan uloin kehä liittyy yhteiskunnassa tapahtuneisiin muutoksiin, jotka muodostavat tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen. Näitä ovat Haverin (2000) mukaan jo aiemmin esiteltyt 1) yhteiskunnan taloudellisessa perustassa tapahtunut muutos: siirtymä teollisesta yhteiskunnasta tietoyhteiskuntaan sekä 2) valtion roolia ja tehtäviä koskevassa ajattelussa tapahtunut muutos: institutionaalisesta hyvinvointivaltiosta liberalistista kilpailuyhteiskuntaa painottavaan lähestymistapaan. Niiden lisäksi kolmantena keskeisenä muutoksena on ollut julkisen sektorin organisointia koskevassa ajattelussa tapahtunut muutos: byrokratiasta uuteen julkishallintoon (NPM) ja itseohjautuvuuteen.

Käsittelen uuden julkishallinnon omana kokonaisuutenaan, sillä sen olettamuksia ja muutosvaikutuksia on nähtävissä lähes kaikkien muiden muutosten taustalla. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan NPM-doktriiniin liittyvien toimintatapojen jalkautumista kunnallisiin uimahallipalveluihin. Näin pystytään luomaan katsetta myös tulevaisuuteen tutkimalla, tapahtuuko uimahallipalveluissa siirtymää kohti ylikunnallisia verkosto- ja

yhteistyömalleja, joiden nähdään olevan tulevaisuuden keskeinen muutossuunta (Anttiroiko 2010, 61).

3.3.1 Uusi julkishallinto - New Public Management

Kansallisilla arvoilla, hallintakulttuurilla ja näistä voimansa saavilla ajatuksilla sekä tavoitteilla on merkitystä hallinnon uudistuksia suuntaavina tekijöinä. Näistä erityisesti uusi julkishallinto, julkisen valinnan teoria ynnä muut kansainväliset kehityspiirteet ja ideat on yhdistetty suomalaiseen kunnallishallintoon ja erityisolosuhteisiin. (Haveri 2000, 11) Toisaalta ilmiö viittaa uuden julkisjohtamisen paradigman vaikutusvaltaisuuteen hallinnon tutkimuksessa ohjaten vahvasti tutkimuskohteita ja näkökulmia vahvistaen näin itseään ja keräämällä lisää tutkimusta, innovaatioita ja kehittämishankkeita saman ajatuksellisen viitekehyksen sisälle (Haveri 2002).

Yhteiskunnan arvojärjestelmä on vähittäin muuttunut valtiokeskeisestä institutionaalisesta hyvinvointivaltiosta kohti kevyempää käsitystä valtion roolista ja tehtävistä. Kritiikki hyvinvointivaltiota vastaan on saanut 1980-luvulta lähtien jalansijaa byrokraatiaongelmien ja taloudellisen ahdingon kanssa kamppailevassa kunnallishallinnossa. (Haveri 2002) Näin uuden julkishallinnon merkitys myös suomalaisessa julkishallinnossa on laajentunut nykyiseen muotoonsa ja kokoonsa. Toisaalta voidaan kuitenkin pohtia, onko kyse muutoksessa ollut vain talouden sopeuttamisesta laskusuhdanteiden aikana, jota on viety eteenpäin uusi julkishallinto-termin alla.

Uusi julkishallinto syrjäytti weberiläisen byrokraatian ideaalimallin hallinnon kehitystä ohjaavana ideologiana 1980-luvulta lähtien ja suomalaista kunnallishallintoa on uudistettu ja uudistetaan yhä edelleen sen oppien suuntaisesti (Haveri 2000, 33-35; Haveri 2002; Haveri & Anttiroiko 2009). Uudella julkishallinnolla ei ole selkeää yhtenäistä lähtökohtaa, henkilöä tai tutkimusryhmää, joka olisi antanut sen keskeiset teoreettiset taustaolettamukset. Uusi julkishallinto kytkeytyy esimerkiksi julkisen valinnan teoriaan, managerialismiin sekä yleensä yksityisen sektorin johtamis- ja laskentamallien jäljittelemiseen. (Haveri 2002) Uusi julkishallinto on sateenvarjokäsite, jonka alla on OECD-maissa 1980-luvulla alkanut kritiikki paisuvan julkishallinnon tehottomuutta ja laajuutta kohtaan sekä ongelmien korjaamiseen tähdännyt reformi (Anttiroiko 2010, 44-45; Meklin 2009).

Uuden julkishallinnon taustalla on yleisten hallintoon ja johtamiseen kohdistuvien ideoiden ja teorioiden soveltaminen julkiseen hallintoon. Uusi julkishallinto esittäytyy vastauksena hallintokoneistojen ongelmiin kuten byrokratian kasvuun, heikkoon tuottavuuteen ja tehokkuuteen sekä palveluiden laadussa koettuihin ongelmiin. (Haveri 2000, 33-35; Haveri 2002) Ajatteluun sisäänrakennettuna mallina tehokkuus lisääntyy, kun julkinen sektori pienenee kooltaan ja resursseiltaan. Näin ollen uusi julkishallinto keskittyy toimintatapoihin, joilla vähennetään julkista byrokratiaa ja julkisen sektorin monopoliasemia erilaisten palvelujen tuottamisessa ja jakelussa. (Haveri 2000, 33-35) Niihin liittyy yksityistäminen sekä kilpailuttaminen ja markkinasuuntautuneisuuden lisääminen, verotaakan paisumisen estäminen, elintason kasvun ja koulutuksen mukana tuleva yksilöllinen ajattelu sekä tarpeet. (Haveri 2000, 33-35; Kallio ym. 2006, 12-13)

Julkisen sektorin monopoliasema palvelutuotannossa on tehokkuuden ja kilpailupolitiikan kannalta ongelmallinen, koska palveluntuottajalta puuttuvat kannustimet tuotannon tehostamiseen. Hyödykkeitä tuotetaan vähemmän ja korkeammalla hinnalla, uusien innovaatioiden ja palvelumuotojen kehittyminen on hitaampaa sekä palvelut ovat yksipuolisempia. (Melin 2007, 11) Lisäksi voimakkaita kannustimia tuotteiden kehittämiseen ja kustannusten laskemiseen ei ole. Kustannuksia lähinnä lasketaan suorite- (esimerkiksi uimahallin käyttökustannus asiakasta kohden) tai sijaissuoriteperusteisesti (esimerkiksi uimahallin käyttökustannus kuntalaista kohden). (Kallio ym. 2006, 22)

Uuden julkishallinnon teoria kerää yhteen ohjeita siitä, minkälaista julkisen johtamisen tulisi olla, jotta se olisi ”hyvää”. Hyvällä tarkoitetaan arvoja, jotka kytkeytyvät erityisesti taloudellisuuteen ja tehokkuuteen sekä hyvään palveluun, jotka on mahdollista saavuttaa johtamisen esteitä ja rajoituksia poistamalla. (Haveri 2000, 33-34) Hyvä tuloksellisuus on hyvää taloudellisuutta ja tuottavuutta, jotka taas kertovat siitä, että ”asiat tehdään oikein”. Tuottavuuden parantaminen tarkoittaa, että samoilla panoksilla saadaan enemmän tuotoksia tai samat tuotokset pienemmillä panoksilla. (Meklin 2009) Käytännössä tämä merkitsee organisaatioiden itseohjautuvuuden lisäämistä budjetoitikäytäntöjä uudistamalla ja normiohjausta poistamalla sekä työnteon kannustimien lisäämistä mahdollistamalla uusia palkitsemisjärjestelmiä (Haveri 2000, 33-34). Tavoitteena on luoda julkiselle sektorille joustavampia, ”orgaanisia organisaatioita” (ks. Burns & Stalker 1961).

Uuden julkishallinnon oletukset näkyvät lähes kaikkien kunnallishallinnon kehittämishankkeiden taustalla. Yhteneväisyys ei ole sattumaan vaan uudistushankkeet

muodostavat jokseenkin johdonmukaisen ja toisiaan vahvistavan kokonaisuuden. Vuonna 1989 alkanut vapaakuntakokeilu on toiminut lähtökohtana, johon myöhemmät uudistukset ovat nojanneet (Haveri 2000, 69, 73-74). Kokeilussa lähdettiin lisäämään hallinnon alempien tasojen itsenäisyyttä sekä kuntien palvelutuotanto säädellyttä normistoa väljennettiin ja jopa purettiin (Valkama ym. 2002). Ensin kuntalaki hyödynsi vapaakuntakokeilun kokemuksia ja vahvisti niitä. Markkinamekanismien käyttöönotto puolestaan edellytti kuntalain uudistamista. (Haveri 2000, 69, 73-74) Esimerkiksi kuntalain uudistus vuonna 1995 muutti kuntien roolia merkittävästi. Tuottamisvastuu vaihtui järjestämisvastuuksi, joka selittää kunnallisten osakeyhtiöiden määrän voimakasta kasvua. (Niskakangas ym. 2011, 9) Lisäksi kilpailuttamista alettiin edellyttää lailla julkisista hankinnoista (Valkama ym. 2002).

Toisaalta kunnallishallintoa on uudistettu myös hankkeilla, joilla ei ole välitöntä yhteyttä tässä luvussa kuvattuun NPM-ajatteluun. Hankkeita ovat olleet esimerkiksi erilaiset osallisuuskokeilut, yhteispalvelu, kansanäänestysten käyttö, yhteissuunnittelu ja palvelusitoumukset. Näillä hankkeilla on tehokkuuden sijasta pyritty lisäämään demokratiaa, osallistumista ja kunnallishallinnon responsiivisuutta. Esimerkiksi osallisuuskokeiluja voidaan myös tarkastella osittain kuntalain uudistamisesta aiheutuneita ongelmia korjaavina ja täydentävinä hankkeina. (Haveri 2000, 69, 73-74) Tosin nämäkin kytkeytyvät uuteen julkishallintoon, sillä niillä on vastattu uuteen julkishallintoon kohdistuneeseen kritiikkiin, jonka mukaan uusi julkishallinto heikentää demokratiaa, kun suoraan kunnan ohjaamista organisaatioista siirrytään kohti verkostomaista toimintaan, jossa toimijoiden väliset suhteet hämärtyvät ja kansanvalta heikkenee. On siis nähty tarve vastavoimalle tässä demokratian kannalta kielteisessä kehityksessä, johon uusi julkishallinto on syyllinen.

Uuden julkisjohtamisen rinnalle on noussut 1990-luvun lopulta lähtien uusia ja osittain sitä kohtaan kriittisiä uudistussuuntia, joissa on korostettu verkostoja, poliittisen johtamisen uudistamista tai rakenteellisia kysymyksiä. Uusi julkisjohtaminen keskittyi kuntaorganisaatioon ja kunnan hallintokoneiston tehostamiseen. Tätä täydentää niin kutsuttu uusi hallinta-ajattelu (New Public Governance), joka korostaa kunnan yhteisöllistä luonnetta ja kumppanuuksien merkitystä. Kumppanuudessa on oleellista se, että esimerkiksi hankinta toteutetaan pitkäaikaisella sopimuksella, jolla pyritään parhaaseen mahdolliseen kokonaistulokseen. (Haveri & Anttiroiko 2009) Liikuntapalveluissa on alettu puhua kollaboratiivisesta liikuntapolitiikasta ja yhteissuunnittelusta, jossa liikuntapaikkojen käyttäjät otetaan mukaan suunnitteluprosessiin (Suomi ym. 2012, 19). Keskustelussa on myös alettu painottaa, että palvelujen kehittämisessä olisi päästävä tavanomaista tehostamis- tai

parantamista merkittävämpiin harppauksiin ja uudistuksen suuntia ei haeta enää yksinomaan uuden julkisjohtamisen opeista tai julkisten palvelujen karsimisesta vaan myönteisestä lähtökohdasta: hyvin organisoidut laadukkaat julkispalvelut ovat tärkeitä yhteiskunnallisessa kehityksessä. Tätä ilmentää esimerkiksi innovaatiokäsitteistön ja innovaatiojohtamisen tuominen mukaan julkishallinnon- ja palvelujen kehittämiseen. (Lovio & Kivisaari 2010, 7)

3.3.2 Uuden julkishallinnon strategiat ja toteuttamiskeinot

Uuden julkishallinnon ideaalin toteuttaminen jakaantuu kolmeen strategiaan (taulukko 1). Muutos vaatii ensinnäkin *parempaa johtamista* (Hood 1991; Dunleavy ym. 2005). Palvelutuotannossa johtamisen nähdään olevan samanlaista sekä yksityisellä että julkisella sektorilla ja mallit soveltuvat näin ollen myös julkisiin organisaatioihin. Näitä malleja ovat esimerkiksi yksityisellä sektorilla käytetyt laskenta- ja budjetointimallit sekä yrittäjämäinen toimintatapa. Lisäksi julkiset organisaatiot voisivat rahan kuluttamisen sijaan ryhtyä ansaitsemaan sitä. (Haveri 2000, 33-35; Hood 1991) Palvelujen rahoituksen ei pitäisi optimitilanteessa tapahtua verorahoin, vaan voidaan käyttää markkinahintaisia käyttäjämaksuja tai myymällä julkisiin organisaatioihin kertynyttä osaamista ja pääomaa (Haveri 2000, 33-35; Dunleavy ym. 2005). Näkemys on kuitenkin pakko kyseenalaistaa erityisesti suomalaisten liikuntapalveluiden osalta, joita usein perustellaan niistä saatavilla terveys- tai muilla hyödyillä. Esimerkiksi kuntoradoilla tai lähiliikuntapaikoilla nähdään arvoa kuntalaisten viihtyisyyden tai hyvinvoinnin edistäjinä, joihin panostaminen maksaa hintansa takaisin välillisesti eikä niiden käytön tule olla maksullista.

TAULUKKO 1. Uuden julkishallinnon keskeiset strategiat (Haveri 2000).

Strategia	Käytännössä
1) Parempi johtaminen	-Yksityisen sektorin laskenta- ja budjetoitimet julkiisiin organisaatioihin. -Rahan kuluttamisen sijaan rahan ansaitseminen.
2) Asiakasnäkökulma ja yksilön valinta	-Asiakkaiden toiveita palvelun tuotannossa ja jakelemisessa on seurattava. -Keskeinen mittari: asiakastytyväisyys. -Kilpailun lisääminen julkisen sektorin monopoliasemaa vähentämällä.
3) Itseohjautuvien, taloudellisesti itsenäisten organisaatioiden muodostaminen	-Toiminnan järjestäminen ja kehittäminen itsenäistä.

Toisena strategiana taloudellisuuden ja tehokkuuden on katsottu edellyttävän *asiakasnäkökulmaa ja yksilön valintaa* (Haveri 2000, 16-17, 35; Haveri 2002; Kaplan & Norton 1996, 3). Julkisten palveluiden käyttäjät nähdään asiakkaina ja kuluttajina, joiden toiveita palvelun tuotannossa ja jakelemisessa on seurattava ja jonka pohjalta muutoksia on tehtävä. Julkisen hallinnon tarkoituksena on tuottaa kansalaisille laadukkaita palveluja tehokkaasti ja taloudellisesti. Tehtävässä on onnistuttu, jos palveluiden käyttäjät ovat tyytyväisiä palveluun. (Haveri 2000, 16-17, 35; Kaplan & Norton 1996, 3) Tämän lisäksi erilaisten, laadukkaiden palvelujen tuottamiseksi ja hintojen alentamiseksi on lisättävä kilpailua ja vähennettävä julkisen sektorin monopoliasemaa eri toimintatavoilla. Julkisorganisaatiot ovat riippuvaisia asiakkaistaan eli organisaation markkinakelpoisuus korostuu, jonka perusteella organisaation aseman, tuloksellisuuden ja henkilöstön palkkauksen tulisi määräytyä. (Haveri 2002; Dunleavy ym. 2005) Pelkän kilpailu-uhkan itsessään arvioidaan tuovan lisää tuottavuutta ja tehokkuutta sekä parantavan palveluiden laatua, vaikka organisointivaihtoehto ei tähtäisikään välittömään kilpailuun markkinoilla (Niskakangas ym. 2011, 12).

Kolmanneksi uuden julkisjohtamisen strategiana on *itseohjautuvien, taloudellisesti itsenäisten organisaatioiden muodostaminen*. Tällaisen yksikön resurssien käytön oletetaan olevan tehokasta, koska toiminnan järjestäminen ja kehittäminen on kiinni omista toimenpiteistä. Tällöin organisaation strategiat, tehokkuus sekä henkilöstön työpanos välittyvät suoraan

organisaation menestykseen. Tämä johtaa ajatteluun siitä, että organisaation on sitä tehokkaampi, mitä itseohjautuvampi se on. (Haveri 2002; Hood 1991; Dunleavy ym. 2005) Resursseja korostava budjetointi johtaa kuitenkin helposti inkrementaaliseen lisäysajatteluun ja dekrementaaliseen vähennysajatteluun, jossa talouden kasvaessa resursseja lisätään prosentuaalisesti ja taantumien aikana budjettia leikataan juustohöyläperiaatteella (Kallio ym. 2006, 21). Kuntien mahdollisuudet toimia itseohjautuvasti vaihtelee niiden koon, alueellisen sijainnin ja elinkeinorakenteen mukaan. Sen lisäksi taloudellisen tehokkuuden ylikorostaminen voi johtaa alueelliseen epätasaisuuteen siinä, millaisia palveluita kunta pystyy asukkailleen tarjoamaan. (Haveri 2000, 63, 75)

Näiden kolmen strategian lisäksi Haveri (2002) on määrittänyt neljän keinon työkalupakin niiden toteuttamiseen (taulukko 2). Työkalupakista löytyy 1) Hajauttaminen sekä järjestelmättä organisaatiotasolla, 2) Markkinamenetelmien soveltaminen, 3) Huomion kiinnittäminen tuloksiin ja vaikutuksiin panosten tai prosessin sijaista ja 4) Yksityisen sektorin johtamistyylien seuraaminen. Niiden mukana yksittäisten työntekijöiden valta ja vastuu lisääntyvät samalla, kun organisaatiossa siirrytään kohti joustavampia toimintamalleja.

TAULUKKO 2. Uuden julkishallinnon keskeiset peruskeinot (Haveri 2002).

Peruskeino	Käytännössä
1) Hajauttaminen sekä järjestelmä-organisaatiotasolla	<p>-Johtamisen mahdollistamista esteitä ja rajoituksia poistamalla.</p> <p>-Toimivallan ja taloudellisen vallan hajauttaminen hierarkiassa alempana oleville.</p> <p>-Normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen.</p>
2) Markkinamenetelmien soveltaminen	<p>-Julkinen monopoli alistetaan kilpailulle.</p> <p>-Lisätään julkisuutta ja tiedottamisvelvollisuutta.</p> <p>-Asiakaspalautteen ja asiakasyhteistyön korostaminen.</p> <p>-Palvelutuotantoon vaihtoehtoisia malleja (esim. yksityistäminen tai kilpailuttaminen).</p> <p>-Palvelujen tuottamisesta kohti palvelujen järjestämistä.</p> <p>-Hierarkkisten suhteiden tilalle sopimusjärjestelyt.</p>
3) Huomion kiinnittäminen tuloksiin ja vaikutuksiin panosten tai prosessin sijasta	<p>-Tavoitteiden ja tulosten määrittely sekä seuranta yksityisen sektorin mittareilla.</p> <p>-Palkitseminen sidottu suoritteisiin.</p> <p>-Yrittäjämäinen toimintatapa.</p>
4) Yksityisen sektorin johtamistyylien seuraaminen	<p>-Joustavampia toimintatapoja henkilöstöhallintoon ja rekrytointiin.</p> <p>-Virkamiesjärjestelmästä luopuminen.</p> <p>-Johtajuudesta visionääristä ja esimerkkejä näyttävää.</p>

Hajauttamisella tarkoitetaan organisaatioissa johtamisen mahdollistamista sekä johtamisen esteiden ja rajoitusten poistamista (Haveri 2002). Toisaalta hajauttaminen on myös ostajan sekä tuottajan erottamista toisistaan ja organisaatioiden pilkkomista tai yhdistämistä kohti tehtävä- ja asiakaskentiltään helpommin hallittavia yksiköitä (Dunleavy ym. 2005). Hajauttamisella pyritään siirtymään byrokraattisesta, tiukasti normiohjatusta organisaatiosta

kohti joustavampaa organisaatiota. Hajauttamista voidaan tehdä järjestelmä- ja organisaatiotasolla. Järjestelmätasolla toimivaltaa siirretään ylemmiltä organisaatiotasoilta hierarkiassa alempana oleville ja samalla normiohjausta muutetaan informaatio-ohjaukseksi. Toimivallan lisäksi myös taloudellista valtaa hajautetaan hierarkiassa alaspäin. Päämääränä on organisaatioiden itseohjautuvuuden lisääntyminen, kun liikkumavara toiminnan järjestämisessä ja johtamisessa lisääntyy. (Haveri 2002) Lisäksi hajauttaminen lisää organisaatioiden välistä kilpailua (Dunleavy ym. 2005).

Organisaatiotason hajauttamisella siirrytään komento- ja johtajakeskeisestä johtamisesta verkostomaisempaan organisaatioon hyvin pitkälle samoilla menetelmillä kuin järjestelmätason hajauttamisessa. (Haveri 2002) Lisääntyvä palvelutuotantomuotojen kirjo, sopimusperusteisuus ja markkinamekanismien käyttö lisää julkispalvelujen pirstaloitumista (Anttiroiko 2010, 63). Johtaminen monimutkaistuu ja hajautuu, kun hierarkkisia järjestelmiä on korvattu horisontaalisilla ja verkostoihin perustuvilla toimintatavoilla (Tammi 2006, 291). Toisaalta se voi myös ohjata palvelutuotannon näkökulmaa kohti yksittäistä osa-aluetta asiakkaalle tärkeämmän kokonaisuuden sijaan (Anttiroiko 2010, 63). Hierarkiaportaita ja sääntöihin perustuvaa ohjausta tulee vähentää sekä päätösvaltaa luovuttaa organisaation hierarkiassa alempana oleville henkilöille (Haveri 2002).

Markkinamenetelmien soveltamisessa julkinen monopoli alistetaan kilpailulle, lisätään julkisuutta ja tiedottamisvelvollisuutta sekä korostetaan asiakaspalautetta (Haveri 2002). Palveluita voidaan myös järjestää vaihtoehtoisilla malleilla kuten yksityistämällä tai yhtiöittämällä, kilpailuttamalla tai siirtämällä palvelu kokonaan markkinavoimien ohjattavaksi (Dunleavy ym. 2005). Julkisorganisaation roolia muutetaan palvelujen tuottajasta palvelun järjestäjäksi ja hierarkkiset suhteet korvataan sopimusjärjestelyillä (Dunleavy ym. 2005; Haveri 2002). Samalla palvelun kuluttajia on tuotava lähemmäs niiden tuottajaa ja mahdollistettava näiden tahojen välinen yhteistyö. (Haveri 2002) Iso osa kuntien palveluista on niin sanottuja kunnallisia monopoleja, joihin ei kohdistu ulkopuolisen kilpailun uhkaa. Niiden osalta voidaan kuitenkin parantaa palveluiden taloudellista tehokkuutta altistamalla niitä kilpailulle, lisäämällä julkisuutta ja tiedottamisvelvollisuutta sekä korostamalla asiakaspalautteen merkitystä. (Haveri 2000, 62-63; Hood 1991) Näin voidaan luodata markkinamaisia asetelmia eli näennäismarkkinoita (Kallio ym. 2006, 14). Tätä kautta palvelujen hintataso pyritään pitämään mahdollisimman edullisena kuntalaisille. Kuntien rooli nähdään palvelujen tuottamisen lisäksi niiden järjestäjänä niin, että kunnat keskittyisivät koordinoimaan palvelutuotannon ydintä, jolloin tilaa markkinaehtoisille ratkaisuille jäisi

enemmän. (Haveri 2000, 62-63) Kuntien tuotekehitys on kuitenkin hyvin vähäistä ja uusia toimintamalleja saatetaan valmistella vuosia ennen niiden siirtymistä käytäntöön. Hankkeet ovat projektinomaisia, jotka voivat jäädä irralliseksi, jos niitä ei kyetä sitouttamaan osaksi kuntien organisaatioita. Lisäksi niissä on riskinä jäädä lähinnä hallinnon, rakenteiden, muokkaamiseksi ilman todellista puuttumista palvelujen tuotantoon. (Melin 2007, 60) Markkinaehtoisten uusien palvelutuotantomallien ajatellaan siis lisäävän kustannustehokkuutta ja palvelun laatua (Anttiroiko 2010, 18).

Kolmantena keinona on huomion kiinnittäminen tuloksiin ja vaikutuksiin panosten tai prosessien sijaan (Haveri 2002). Se edellyttää tavoitteiden ja tuloksien määrittämistä sekä niiden seuraamista erilaisten yksityiseltä sektorilta omaksuttujen indikaattoreiden kuten laskenta- ja budjetointimallien avulla. Tällöin myös palkitsemisen on perustuttava mitattaviin suoritteisiin. (Hood 1991; Dunleavy ym. 2005) Lopputuloksena on yrittäjämäinen toimintatapa (Haveri 2002).

Neljäntenä peruskeinona on yksityisen sektorin johtamistyylien seuraaminen (Haveri 2002). Joustavampia toimintatapoja tulisi soveltaa henkilöstöhallinnossa ja rekrytoinnissa, jäykästä virkamiesjärjestelmästä pitäisi luopua sekä motivaatiota lisätä uusien palkitsemisjärjestelmien kuten tulospalkkausjärjestelmän tai laatustandardien avulla. (Haveri 2002; Hood 1991; Dunleavy ym. 2005) Samalla johtajuudesta halutaan visionääristä ja esimerkkejä näyttävää, jonka nähdään olevan julkisten palvelujen uudistamisen edellytys (Haveri 2002).

3.3.3 Tulohjaus ja -johtaminen sekä markkinamekanismit kunnallispalveluissa

Vuonna 1988 käynnistyi tulohjausuudistus. Se siirsi valtion budjettitalouden yksiköt tulohjaukseen, jota voidaan pitää hallinnon johtamisen ja hallintokulttuurin muuttamiseen tähtäävistä uudistuksista kaikkein merkittävimpänä. (Meklin 2009; Haveri 2000). Toimivaltaa tuli hajauttaa varsinaisesta palvelutuotannosta ja muusta julkisesta toiminnasta vastaaville hallinnon tasoille ja vastuorganisaatioille. Samalla huomio käännettiin yksityiskohtaisesta panosten käytön ohjailusta toiminnan mitattaviin tuloksiin sekä tuotosten ja panosten väliseen suhteeseen. Tästä syystä myös valta ja vastuu kohtasivat paremmin toisensa, kun taloudellista menestystä voitiin mitata tulosyksiköiden tuotosten avulla. (Haveri 2000, 61)

Tulohjaus ja -johtaminen on linjanmukainen myös monien muiden kunnallishallinnon uudistusten kanssa. Sen odotetaan vähentävän valvontaa, lisäävän organisaatiokohtaista

autonomiaa ja antavan enemmän mahdollisuuksia paikallisten erityisolosuhteiden huomioon ottamiseen sekä hallinnon että palvelujen järjestämisessä. (Haveri 2000, 61) Kiristynvä kunnallistalous pakottaa kehittämään toimintoja uusilla, kustannustehokkailla tavoilla (Haveri & Pehk 2008; Melin 2007).

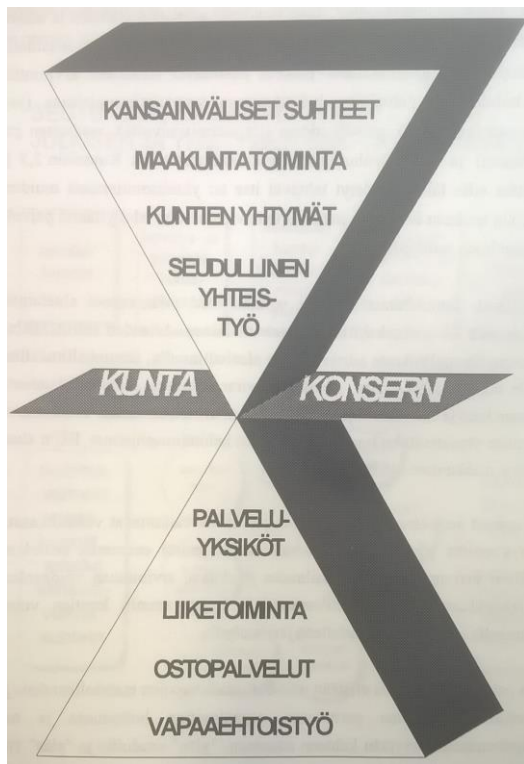
Kuntalaisten näkökulmasta ei ole oleellista kuka palvelun tuottaa tai miten se tuotetaan, vaan se millaisia palveluita on tarjolla, onko niitä riittävästi ja vastaavatko ne niihin asetettuja odotuksia (Kuntaliitto - Kuntarajat ylittävä palveluiden käyttö; Oksanen 2002, 76). Kunnan rooli onkin muuttumassa entistä enemmän palvelun tuottajasta niiden turvaajaksi (Kuntaliitto - Palveluiden organisointi ja järjestäminen). Olipa palvelun tuottamisen tapa mikä hyvänsä, niin lähtökohdan tulee kuitenkin olla se, että palvelu tuotetaan kuntalaisia varten (Kuntaliitto - Kunnan tehtävien järjestäminen ja tuottaminen).

Kunnilla on oikeus valita tavat, joilla ne tuottavat palveluita kuntalaisilleen lukuun ottamatta erillislainsäädännöllä määriteltyjä palveluja ja viranomaistehtäviä. Kunta voi tuottaa palvelut omalla organisaatiollaan, tuottaa ne yhdessä muiden kuntien kanssa, ostaa palveluita kuntaorganisaation ulkopuolelta esimerkiksi yritykseltä, yhdistykseltä tai toiselta kunnalta. Kunta voi myös perustaa palveluja tuottavan osakeyhtiön. (Meklin 2007) Toisaalta tämän tutkimuksen aikana käynnissä ollut sosiaali- ja terveystalouden uudistus on siirtämässä palvelutuotantoa pois yksittäisiltä kunnilta kohti alueellisia tasoja. Perinteisin ja edelleen tavanomaisin malli on ollut kunnan oma palvelutuotanto, jonka rinnalle kunnallishallinnon muutoksessa on nyt noussut myös uusia toimintamalleja (Kuntaliitto - Kunnan tehtävien järjestäminen ja tuottaminen; Anttiroiko 2010, 23). Jatkossa kunnat tulevat hankkimaan nykyistä enemmän palveluita esimerkiksi yksityiseltä sektorilta, koska kuntien omat resurssit eivät riitä koko palvelutuotannon itsenäiseen hoitamiseen (Melin 2007).

Kunnan omaa palvelua tuottava yksikkö kuuluu kaupungin linjaorganisaatioon ja budjettitalouteen, jolloin sen hallinta perustuu byrokraattiseen organisointitapaan (Anttiroiko 2010, 23). Kuntaorganisaation tuottaessa palvelun se asettaa itse toiminnan tavoitteet, hankkii voimavarat, organisoii toiminnan yksiköissään ja huolehtii palvelujen jakelusta ja prosessin valvonnasta. (Meklin ym. 2009)

Varsinkin suurten kuntien palvelutuotannossa on alettu soveltaa markkina- tai kilpailuperustaisia toimintamalleja (Anttiroiko 2010, 44-45; Haveri 2000, 62-63; Kallio ym. 2006, 14). Perinteisestä kunnan palvelutuotannosta on mahdollista siirtyä kahteen suuntaan: ”ylös” seuduille tai ”alas” yhteisöihin (kuvio 4), jolloin kunnan rooliksi jää tavoitteiden

määrittäminen ja sopimusten teko. Alas yhteisöihin suuntautuva kehitys on alkanut tulosyksiköittämisestä, jolla siirretään tuottamisvaltaa ja -vastuuta lähemmäs asiakasta. Pidemmälle vietyä perustetaan liikelaitoksia tai osakeyhtiöitä järjestämään kunnallispalveluita, tai sitten palvelu ulkoistetaan kokonaan ja järjestetään ostopalveluna esimerkiksi yksityiseltä tai kolmannelta sektorilta. Vastapainona palvelutuotannon yhteistyömiselle on seutuistuminen. Tällöin palvelutuotantoa siirretään kuntayhteistyön ja seutuyksiköiden piiriin. Palvelun tuotanto voi edelleen tapahtua myös yrityksen kautta, mutta tällöin palvelun tilaajana on useampi kunta yhdessä. Seutuistuminen on järkevää silloin, kun kunnan tehtävä ei vaadi asiakasläheisyyttä tai palvelu ylittää kuntarajat, jolloin hallintoa voidaan siirtää isompiin yksiköihin. (Asikainen 1997)



KUVIO 4. Kunnan palvelutuotannon liikkumasuunnat. (Asikainen 1997)

Markkinaehtoistuminen voi toteutua kunnan toiminnassa sisäisesti tai ulkoisesti. Sisäisessä markkinaehtoistumisessa korostuu kunnallishallinnon toimintojen rationalisointi eli kunnan hallinnon ja sen muun toiminnan tehostaminen samoilla periaatteilla, joilla yksityinen elinkeinoelämä toimii. Markkinaehtoinen rationalisointi johtaa kohti uusia toimintamuotoja tai toiminnoista luopumista kuten toimintojen liikelaitostamista, yksityistämistä ja yhtiöittämistä. Ulkoinen markkinaehtoistuminen tarkoittaa markkinoiden hyödyntämistä ja palveluiden tai tavaroiden ostamista markkinoilta. (Oksanen 2002)

Olennaista on, että julkisen hallinnon toiminnot ovat läpinäkyviä ja mahdollisimman suuressa määrin verrattavissa markkinaehtoiseen toimintaan. Toimintojen toteuttaminen vapailta markkinoilta pyydettävillä tarjouksilla merkitsee aitoa kilpailuttamista. (Oksanen 2002) Konkreettisemmin tilaaja-tuottaja-malli, kunnan yhtiöt ja liikelaitokset tai muut organisaatiot ovat myös julkisen kontrollin ja ohjauksen piirissä ja kuuluvat kuntakonserniin, mutta niille on annettu tiettyä itsenäisyyttä (Anttiroiko 2010, 23). Lisäksi keskusteluun ovat nousseet myös muut vaihtoehtoiset palvelutuotantomallit kuten ostopalvelut, yhteisyritykset ja erilaiset kumppanuuden muodot (Haveri & Anttiroiko 2009).

Kuntien organisaatiot ovat hyvin erikokoisia. Niiden tarkoituksenmukaista kokoa määrittää organisaation tehtävät ja tarkoitus. Eri näkökulmista tehtävä tarkastelu johtaa erilaisiin päätelmiin optimaalisesta koosta. Pienet kunnat ja organisaatiot ovat entistä riippuvaisempia muista toimijoista ja seutuistuminen sekä alueellinen palvelutuotanto vahvistavat tätä kehitystä. Toisaalta kunnallisen itsehallinto on vahvistunut ja itsenäisyys lisääntynyt valtion normi- ja valtiosuosohjauksen vähenemisen myötä. (Asikainen 1997) Pienen ja suuren organisaation hyödyt ja haitat eivät myöskään ole yhteismitallisia (taulukko 3).

TAULUKKO 3. Pienten ja suurten yksiköiden edut ja haitat. (Asikainen 1997)

Pienen yksikön edut:	Pienen yksikön haitat:
-Hierarkioiden vähäisyys	-Pienet kehittämisresurssit
-Päätöksenteon nopeus	-Erikoisosaamisen puute
-Toiminnan joustavuus	-Muiden organisaatioiden vaikutusvalta
-Reagointinopeus	-Yhteistyön organisointikustannukset
-Henkilöstön asiakasläheisyys	
-Henkilöstön sitouttaminen	
-Tiedottamisen helppous	
-Moniosaaminen	
Suuren yksikön edut:	Suuren yksikön haitat:
-Tavoitteiden ja etujen yhtenäisyys	-Hierarkkisuus ja moniportaisuus
-Työnjaon toteuttaminen ja korkea erikoisosaaminen	-Johdon etäisyys henkilöstöstä ja asiakkaista
-Resurssien keskittyminen	-Yhteisten tavoitteiden suuntaamisen vaikeus
-Kehittämistoiminnan laajuus	-Henkilöstön sitoutumisen ja sisäisen koordinaation kustannukset
-Vaikuttamisvalta ympäristöön	

Organisaation optimikoko liittyy oleellisesti niin kutsuttuihin mittakaavaetuihin. Mittakaavaeduilla tavoitellaan suurtuotannon etuja, joita esiintyy silloin kun tuotannon lisääminen pienentää yksikkökustannuksia. Mittakaavaetua saattaa esiintyä tietyillä tuotantomäärillä, mutta rajan ylittyessä voimavarojen tarve kasvaa ja mittakaavaetua menetetään. Samoin palvelutuotannon yksikkökustannuksia voidaan alentaa myös, jos vaikkapa erilaiset liikuntapalvelut voidaan tuottaa samoilla voimavaroilla. Rinnakkaistuotannon etuja voidaan saavuttaa siirtämällä erilaisten palveluiden tuotantoa samaan tai erillisiin yksiköihin riippuen siitä, kumpi on tehokkaampaa (esim. uimahallit erikseen ylikunnallisesti vai itsenäisesti osana muita liikuntapalveluita). (Linna 2008) Toisaalta pienet yksiköt voivat myös tavoitella suurtuotannon etuja ostamalla palveluja ja hyödykkeitä tehokkaammilta yrityksiltä. Pitää myös muistaa, että pienet yksiköt voivat suuria paremmin huomioida paikallisuudesta kumpuavan asiakaslähtöisyyden ja joustavamman palvelumallin. (Luoma & Moisio 2005)

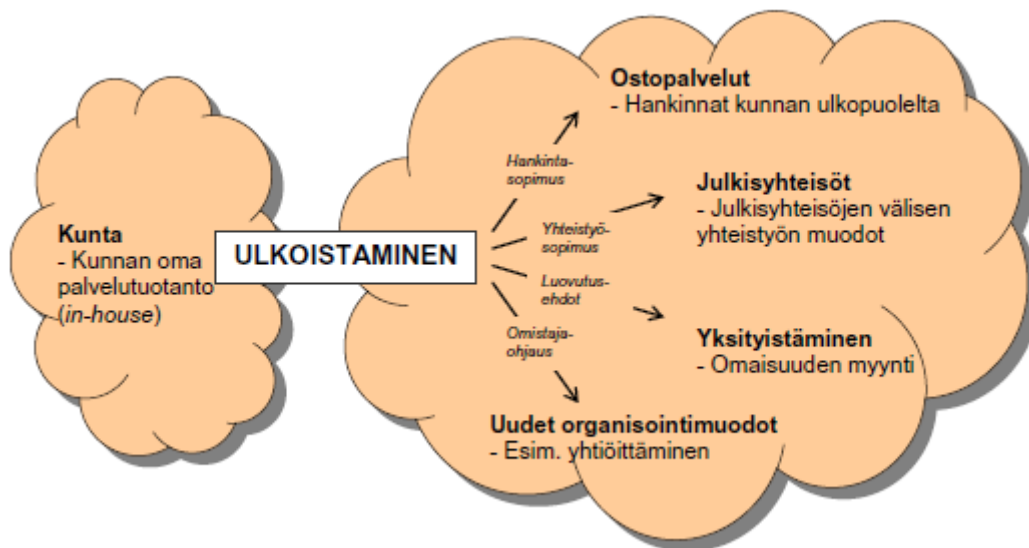
3.3.4 Kunnallistalouden palvelutuotannon tehostaminen uusilla toimintatavoilla

Kunnallishallinnon muutos on johtanut uuden julkishallinnon oppien soveltamiseen. Se taas on tarkoittanut tulosohjauksen- ja ajattelun saapumista kunnallishallintoon, joka on tuonut mukanaan uusia markkinaehtoisia toimintatapoja, innovaatioita. Niiden tarvetta perustellaan julkisen sektorin kustannuspaineella. Julkisen talouden velkaantuminen, kasvun hidastuminen sekä väestön ikääntyminen edellyttävät tiukkaa menotaloutta. Tällöin on tarvetta sellaisille organisatorisille- tai prosessi-innovaatioille, jotka lisäävät julkisen hallinnon ja palveluiden yhteiskunnallista vaikuttavuutta tiukan menotalouden puitteissa. Lisäksi vaatimukset palveluiden joustavuudesta ja yksilöllisyydestä, yhteiskunnalliset tarpeet, tekniset mahdollisuudet sekä kilpailu yksityisten palveluiden kanssa edellyttävät julkisten palvelujen tuote-innovaatioita. (Lovio & Kivisaari 2010, 10, 38)

Keskeinen ero julkisen ja yksityisen sektorin innovaatioissa liittyy niiden leviämiseen. Julkisella sektorilla innovaatioiden ainakin periaatteessa pitäisi olla yhteistä omaisuutta. (Lovio & Kivisaari 2010, 31, 39) Uusia toimintamalleja kehitetään itsenäisesti kunta- ja toimialakohtaisesti, mutta erityisesti niiden levittäminen ja käyttöönotto on tuottanut ongelmia. Innovointia vaikeuttaa poliittinen vastustus, käytännönläheisyyden puute sekä hankkeiden epämääräisyys ja pitkäkestoisuus. (Melin 2007, 7)

Kunnat ovat siirtymässä hierarkkisesta omasta tuotannosta markkinasuuntautuneisiin toimintatapoihin, joissa yksiköiden roolit täsmentyvät ja ne muuttuvat tilaajiksi sekä tuottajiksi, jotka käyvät ”kauppaa” tuotteista (Kallio ym. 2006, 14). Monimutkaisten yhteiskuntien julkinen hallinto ei kuitenkaan voi perustua yksinomaan yhdelle organisointiperiaatteelle. Lopulta kyse on vain pyrkimyksestä järjestää mahdollisimman hyvien mekanismien ja järjestelyjen kautta järjestelmä- ja organisaatiotason hyötyjä ja synergiaetuja kollektiivisten tehtävien hoitamisessa. (Anttiroiko 2010, 12, 22-23). Eli saada mahdollisimman paljon hyvää, mahdollisimman pienillä resursseilla.

Ulkoistamisesta puhutaan usein markkinaehtoisuuden yhteydessä. Se on vakiintunut käsitteeksi, jolla pyritään kuvaamaan kaikkea muuta palvelujen tuottamista kuin oman organisaation palvelutuotantoa. (Anttiroiko 2010, 50, 53; Valkama 2002) Se on kuitenkin laaja käsite, jonka alle mahtuu useita eri toimintatapoja (kuvio 5)

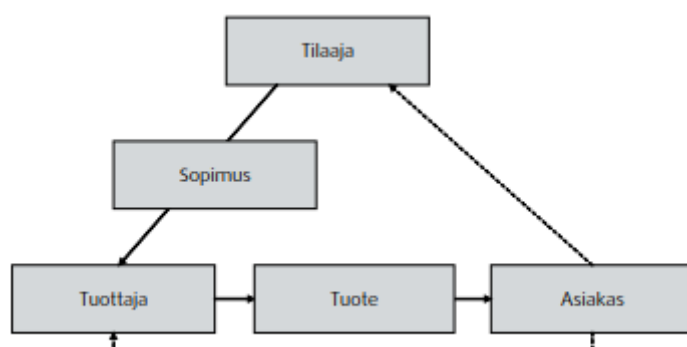


KUVIO 5. Ulkoistamisen muotoja (Anttiroiko 2010, 48).

Ulkoistaminen voidaan toteuttaa kilpailuttamalla tai ilman kilpailutusta riippuen hankinnan kustannuksista (hankinnoille on asetettu kansallisia ja EU:n kynnysarvoja) ja kunnan tarpeista (Anttiroiko 2010, 50, 53). Yksityisen palveluntuottajan käyttö ei ole ainoastaan poliittinen tai lainsäädännöllinen kysymys, vaan siihen vaikuttavat myös olosuhteet, palveluntuottajien saatavuus, tarkoituksenmukaisuus ja paikallisen kunnallishallinnon perinteet (Valkama ym. 2002). Kunnat ovat hyvin erilaisessa asemassa kilpailuttajina, koska niiden palvelumarkkinat ovat pitkälti alueelliset ja tällöin harvaanasutuilla alueilla on vähän tarjontaa (Anttiroiko 2010, 54-55).

Huomattava osa erilaisista ulkoistamisen muodoista kuten yhtiöittäminen tai ostopalvelujen käyttö ovat tilaaja-tuottaja -mallin sovellutuksia. Tilaaja-tuottaja -mallissa palvelu tai sen tuotantoa tukevat sivutoiminnot voivat olla yksityisten tai muiden yksiköiden alihankintana tuottamia (Haveri 2000, 62; Oksanen 2002). Tilaaja-tuottaja -mallin tavoitteena on parantaa tehokkuutta, vaikuttavuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Malli edellyttää tilaajalta vahvaa asiantuntemusta tilaamiensa hyödykkeiden tai palveluiden tarpeesta sekä kykyä priorisoida tarpeita. (Kuopila 2007; Melin 2007, 23) Palvelutuotannon ohjaus muuttuu sopimuksilla ohjaamiseksi, joilla ohjataan tuotteita, joita palveluiden käyttäjille tuotetaan. Tämä merkitsee varsin suurta kulttuurista muutosta organisaatiossa, sillä se muuttaa perinteisen palvelutuotannon koko toimintalogiikan. (Kallio ym. 2006, 10-24) Tilattavista palveluista muodostetaan kokonaisuuksia, jotka voidaan kuvata ja joiden kustannukset voidaan laskea. Mallin toimivuus riippuukin paljon tämän tuotteistamisen onnistumisesta (Melin 2007, 23). Ideaalitilanteessa toimintatapa kannustaa tuottajaa asiakaslähtöisyyteen sekä tehokkuuteen, joka hillitsee kustannusten nousua. (Melin 2007, 23)

Kunnan omaa tuotantoa ei kuitenkaan ole juuri kilpailutettu. Sen sijaan kunnissa on keskitytty oman tuotannon tehostamiseen ulkoistamisen avulla, ei koko palvelutuotannon ulkoistamiseen. (Kuopila 2007, 5) Tuottajat voivat olla julkisia organisaatioita, yksityisiä yrityksiä tai kolmannen sektorin organisaatiota. Viranomaisen tehtäväksi jää huolehtia siitä, että kuntalaisille on tarjolla vaaditut palveluja ja että niiden laatu vastaa palvelulle asetettuja vaatimuksia. (Haveri 2000, 62) Oleellista on, että palvelun tilaajan ja tuottajan roolit erotetaan toisistaan (kuvio 6). Toiminta voi pitää sisällään hyvin erilaisia käytäntöjä eikä yhtä ideaalimallia ole (Kuopila 2007, 11-12; Melin 2007, 23-24). Tilaaja-tuottaja -malli ei ole kuitenkaan mikään pelastusrenkas, vaan tulokset näkyvät vasta ajan kuluessa ja toimintatapa edellyttää pitkäjänteistä kehitystyötä ja koulutusta (Kuopila 2007).



KUVIO 6. Tilaaja-tuottaja –toimintamallin peruselementit (Kallio ym. 2006, 23).

Palveluseteleillä viranomaisen voi tukea kuntalaisilleen ulkopuolisen tahon tuottamaa palvelua. Tuki voidaan antaa suoraan kuluttajille tai sitten palvelun tuottajille. Olennaista on, että kuntalainen voi valita tuottajan, jolta hän palvelun ostaa. Näin hän voi vertailla hintaa sekä laatua ja tehdä näin itse kulutus päätöksensä. Järjestelmän tavoitteena on ylläpitää hyvää laatua ja alhaista kustannustasoa. (Haveri 2000, 63)

Kunta on voinut perustaa vuodesta 1993 alkaen muusta budjettitaloudesta erillisiä liikelaitoksia ja osakeyhtiöitä, joilla on omat tulot, menot ja varallisuus (Haveri 2000, 63, 75; Meklin 2009). Osa kunnallisista yhtiöistä toimii markkinaehtoisesti kilpaillen avoimilla markkinoilla ja osa toimii pelkästään kuntakonsernin sisäisenä palvelujen tuottajana (Niskakangas ym. 2011, 9). Yhtiöittämisellä ja liikelaitostamisella pyritään ottamaan käyttöön toimintoon parhaiten soveltuva organisointi- ja ohjausmalleja. Yhtiömallin perusteita ovat esimerkiksi päätöksenteon nopeus ja joustavuus verrattuna perinteiseen kunnan organisaatioon. (Haveri 2000, 63, 75) Tosin tällöin tehokkuus ja demokratian toteutuminen saattavat olla toistensa kanssa ristiriidassa, vaikka yhtiö onkin kunnan määräysvallan alainen (Melin 2007, 34; Haveri 2000, 63, 75). Kyseessä on yksi tilaaja-tuottaja -mallin sovellus (Niskakangas ym. 2011, 12).

Yhtiöittämisen taustalla on ajatus, että toimintaa ei voida järjestää riittävän joustavasti kunnallisena toimintana ja yhtiö pystyy paremmin päättämään esimerkiksi tuotannontekijöidensä kuten työvoiman hankinnasta. Rahoituksellisesti ja toiminnallisesti yhtiöt ovat itsenäisiä ja toimintaa voidaan rahoittaa normaaleilta rahoitusmarkkinoilta. (Melin 2007, 34; Valkama ym. 2002) Kunnanhallitus edustaa kuntaa osakeyhtiön yhtiökokouksessa. Useamman kunnan yhteistyössä omistaman osakeyhtiön etu on korkea substanssin hallinta verrattuna hajautettuun toimintaan eri kunnissa. (Melin 2007, 34) Osakeyhtiöissä kaikkein selvimmin perinteinen hierarkkinen ohjaus korvataan omistajaohjauksella ja välillisellä vallankäytöllä (Anttiroiko 2010, 23). Demokratian kannalta se voi olla ongelmallista, sillä tällöin valta siirtyy vääjäämättä kauemmas kuntalaisista. Osakeyhtiöistä on jopa jossain määrin tullut ”patenttiratkaisu”, jolla pyritään parantamaan palveluiden tuottavuutta, vaikkei näin automaattisesti tapahdu (Niskakangas ym. 2011, 9).

Ulkoistamisen ja tilaaja-tuottaja -mallien lisäksi kunnat voivat myös muilla keinoin tehostaa palvelutuotantoaan. Kumppanuus- ja verkostomalleilla pyritään kunnan sisäisen yhteistyön lisäksi kunnan ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden väliseen yhteistyöhön sekä kunnan ja

yritysten välisiin sopimuksiin (Haveri & Anttiroiko 2009; Haveri & Pehk 2008). Jo lähtökohtaisesti kuntien toiminnan luonteeseen kuuluu tasapainoilu monimutkaisen ja moniulotteisen sidosryhmäverkoston keskellä (Haveri & Pehk 2008). Tätä tekee kilpailuttamisesta vaikeaa. Yksittäisten palvelujen kilpailuttaminen pieninä kokonaisuuksina on työlästä, mutta toisaalta laajojen kokonaisuuksien kilpailuttaminen vähentää kilpailua ja antaa edun suurille yrityksille. Kilpailuttaminen synnyttää myös sopimusprosesseihin liittyvää formalismia, joka taas lisää palvelun jäykkyyttä ja juridista detajji-intensiivisyyttä ja vähentää innovointimahdollisuuksia. (Anttiroiko 2010, 59-63) Verkostomalli näin ollen hylkää hierarkkisen hallintomallin, jolle on demokratian kannalta oleellista vallanjaon selkeys ja vallanjakoperiaate. Herääkin kysymys, mennäänkö verkostoissa liiaksi viranhaltijakeskeiseen suuntaan ja mitä se merkitsee kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaperiaatteen kannalta? (Ryynänen & Uoti 2009)

Kuntien ja yritysten välillä tyypillinen hallintasuhteiden hoitamisen muoto ovat Public-Private Partnership (PPP) -mallit sekä erilaiset yhteisyritykset (joint ventures). Ne perustuvat yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden intressien yhdistämiseen: yritykset tavoittelevat voittoa ja kunnat pyrkivät saavuttamaan kehittämistavoitteensa (Anttiroiko & Jokela 2002).

Verkostot ovat kumppanuuksia väljempi yhteistyön muoto ja sitä edistävä toiminta on verkostoitumista. Verkosto perustuu kaikkia osapuolia hyödyttäviin ja suhteellisen pysyviksi tarkoitettuihin yhteistyösuhteisiin ilman virallisia mekanismeja. (Haveri & Anttiroiko 2009; Haveri & Pehk 2008) Niiden muodostumisen taustalla on tarve yhdistellä eri toimijoiden valta-, osaamis- tai tietoresursseja yhteisesti määriteltyihin tavoitteisiin pääsemiseksi, joilla saavutetaan taloudellista hyötyä, asiantuntemusta tai täydennetään omaa toimintaa (Haveri & Anttiroiko 2009; Haveri & Pehk 2008; Meklin 2009). Järjestelyillä pyritään vastaamaan toimintaympäristön ongelmiin ja haasteisiin, ottamaan huomioon eri toimijoiden näkökulmia sekä tehostamaan strategioiden toimeenpanoa (Haveri & Pehk 2008). Verkostoitumiseen sisältyy kysymyksiä, jotka täytyy ratkaista: kuka kantaa ensisijaisen taloudellisen vastuun, miten kustannukset jaetaan, miten löydetään eri osapuolten yhteiset intressit ja miten mahdolliset hyödyt jyvitetään toimijoille. (Tammi 2006, 49)

Yhteistyö voi konkretisoitua esimerkiksi kuntien yhteishankinnoiksi ja hankintayhteistyöksi, joilla tavoitellaan matalampia hankintakustannuksia ja osaamisen keskittämistä. Yksinkertaisimmillaan yhteistyö voi olla myös konsultatiivista yhteistyötä, jossa itsenäiset hankintayksiköt pyrkivät löytämään yhteisiä toimintalinjoja. Tätä voidaan syventää

esimerkiksi niin, että hankintayksiköt lähettävät yhtenäiset tarjouspyynnöt ja sitoutuvat siihen päätösehdotukseen, johon kilpailutuksen perusteella yhdessä päädytään. (Melin 2007, 20) Periaatteessa hankintatoimintaan liittyvät seudullisen yhteistoiminnan mahdollisuudet ovat lähes rajattomat. Käytännössä yhteistyö kuitenkin kohdistuu hankintojen valmisteluun, yhteisiin tarjouspyyntöihin ja tarjousten vertailuihin ja vasta pisimmälle vietyinä yhteiseen päätöksentekoon. (Oksanen 2002)

3.4 Pahan välttämisestä kohti parempaa tulevaisuutta?

Suomen kunnallishallinnossa on meneillään uudistusprosessi, jossa kunta- ja palvelurakenteiden muutoksista keskustellaan periaatteellisella tasolla (Kallio ym. 2006, 9). Kunnallishallinnon muutos on monisäikeinen ja niin ovat sen syytkin. Kunnat muuttuvat, koska maailma niiden ympärillä muuttuu ja ihmiset sekä asiat kunnissa muuttuvat. Täten muutos on ikuinen. Organisaation muutos voi olla joko ulkoa- tai sisältäpäin lähtevä, pieni tai suuri. Muutos voi olla reaktiivinen, jolloin organisaatio mukautuu tiettyihin ulkoisiin olosuhteisiin tai sitten proaktiivinen, jolloin organisaatio pyrkii vaikuttamaan ympäristöönsä ja luomaan omaa tulevaisuuttaan. (Haveri & Majoinen 2000)

Julkisen sektorin uudistuksia on toteutettu tilanteessa, jossa taloudelliset raamit ovat olleet erittäin tiukat. Tällä on perusteltu uudistuksia ja on perusteltua olettaa, että nimenomaan tiukka julkinen talous on toiminut samansuuntaisesti uuden julkisjohtamisen byrokratian purkamista koskevien väittämien kanssa. Laman aikana on ollut helpompi hyväksyä julkisia palveluita koskevia leikkauksia. (Haveri 2000, 38) Tämä on herättänyt kritiikkiä. Kehittämisen eetos on perustunut liiaksi lamasta selviämiseen, kriisin välttämiseen tai vaikeisiin aikoihin varautumiseen. Se on ollut kärjistetyksi pahan välttämistä eikä myönteiseen tulevaisuuteen tähtäävää. (Sotarauta 2009)

Tehokkuuskeskustelua, jossa kuntien ja koko julkisen sektorin palvelutuotantoa on väitetty tehottomaksi ja kalliiksi on käyty erityisesti 1990-luvulta lähtien (Kallio ym. 2006, 12-13). Uudistuspolitiikan taustalla ovat olleet pyrkimykset parantaa palvelujärjestelmien kapasiteettia ja lisätä toimintojen tehokkuutta, tuottavuutta ja joustavuutta. Kuntien kustannustietoisuus on lisääntynyt, mielenkiinto kustannusvertailuihin on kasvanut ja orientoituminen kilpailuttamiseen on vahvistunut. Tämä on johtanut arvioimaan palvelujen vaihtoehtoisia järjestämistapoja. (Valkama ym. 2002) Muutos on kohdistunut prosesseihin eli

sellaisten toimintojen sarjaan, jotka yhdessä tuottavat asiakasta hyödyttävän tuloksen, uuden tuotteen tai palvelun. Onko kunnallishallinnossa kuitenkaan löydetty merkittäviä parannuksia prosesseissa, jotka vaikuttaisivat myönteisesti esimerkiksi kustannuksiin, palveluihin, laatuun tai nopeuteen? (Hoikka 2002)

Ylipäänsä koko tehokkuusajattelulle on esitetty kritiikkiä. Tehokkuusajattelun ihanne nojaa ajatukseen universaalisuudesta, jossa samat rationaalisuussäännöt pätevät vaikkapa sosiaali- ja terveydenhuollossa, liikuntapalveluissa sekä teollisuudessa tai sijoituspankkitoiminnassa. Esimerkiksi kuntaliitoksia on perusteltu vertaamalla niitä yritysten fuusioihin. (Vakkuri 2009) Näin ei kuitenkaan ole eikä asetelma ole näin yksinkertainen. Kunnat nojaavat demokratiaan, jossa palvelutuotantoon liittyy myös arvoja. Kuntalaiset äänestävät vaaleissa itselleen edustuksen kunnanvaltuustoon, jonka tehtävänä on tuottaa esimerkiksi asukkaiden toivomia hyvinvointipalveluja. Toki se ei tarkoita, ettei palveluita silti pitäisi tuottaa tehokkaasti.

Tehokkuuteen liittyy kuitenkin oleellinen kysymys: mistä tiedetään, mikä on tehokasta? Ratkaisujen oletetaan löytyvän mittareista tai malleista itsestään. Näin ollen ongelmat häviävät kunhan ”johtamista kehitetään”, ”otetaan käyttöä uutta tekniikkaa” tai ”uudistetaan rakenteita”. Käytännössä tehokkuus on kuitenkin myös tekemistä ja sen edistämistä. (Vakkuri 2009) Rakenteiden lisäksi pitäisi siis puuttua myös itse tekemiseen, jos myönteisiä vaikutuksia halutaan saada aikaan.

Kuntien taloudelliset raamit ovat tiukat myös jatkossa. Kehityksen taustalla on useita syitä. Kuntien lakisääteiset tehtävät ovat lisääntyneet ja palvelutarpeet kasvaneet muun muassa väestörakenteen muutoksen vuoksi. Väestön ikääntyminen lisää julkisia menoja ja varsinkin maaseudulla asuva väestö vanhenee. Lisäksi palvelujen rahoitusta sekä kuntien ja valtion välistä rahoitusvastuuta on muutettu. Myöskään julkiset tulot eivät ole kasvaneet samassa tahdissa kuin menot. (Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2013, 20; Häyrinen 2013; Kallio ym. 2006, 9) Nopea julkisen velan kasvu vaikuttaa strategisiin linjavalintoihin ja konsernirakennetta koskeviin ratkaisuihin, jolloin tuottavuutta lisäävien palvelutuotantomallien merkitys korostuu. (Niskakangas ym. 2011, 19) Tämä pakottaa kunnat etsimään uusia palvelutuotannon toimintatapoja (Häyrinen 2013, 18; Kallio ym. 2006, 9), joilla pyritään välttämään suuret veronkorotukset tulevina vuosikymmeninä. Tavoitteena on työurien pidentäminen ja palvelutuotannon tehokkaampi organisointi (Linna 2008). Uudistuksista ja muutoksesta huolimatta tulee kuitenkin muistaa, että tarpeet julkisesti rahoitetuille ja järjestetyillä palveluille eivät ole oleellisesti muuttuneet (Valkama ym. 2002).

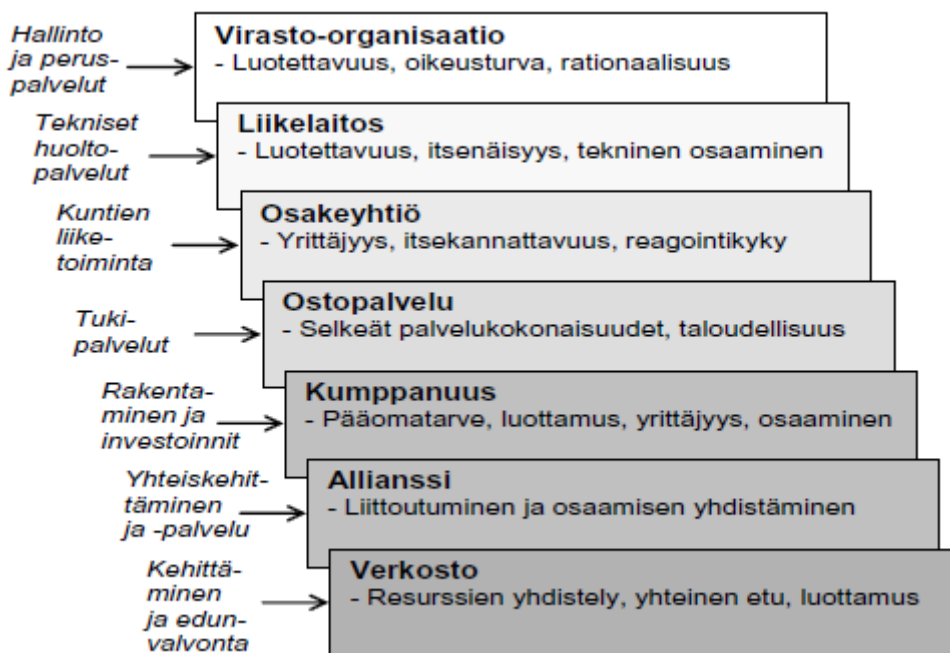
Toisaalta kunnallisen palvelutuotannon innovaatiojärjestelmä ei ole tähän mennessä aukottomasti toiminut (Melin 2007, 60). Kunnista puuttuu innovaatioita tukeva kannustinjärjestelmä esimerkiksi palkkauksesta. Lisäksi lainsäädäntö voi olla aikaansa jäljessä ja ehkäistä uusien toimintatapojen käyttöönottoa sekä uudistuksia on tehty liian vähän tai ne ovat olleet liian rajattuja. Kustannukset eivät ole läpinäkyviä ja täten niitä on vaikea vertailla, lisäksi tukijärjestelmät voivat vääristää hinnoittelua. Palvelutuotanto ja poliittinen päätöksenteko ovat liian tiukasti toisiinsa sidottua sekä poliitikot ja virkamiehet pelkäävät oman valtansa vähenemistä. (Melin 2007, 60) Lisäksi julkista hallintoa on uudistettu hätäisesti ja ylimalkaisen valmistelun pohjalta ilman uudistaminen vaikutinten kriittistä arviointia (Anttiroiko 2010, 45). Ulkoistamisajattelun leviäminen myös haastaa virastojen ja viranhaltijoiden legitimeettiaseman. Niiltä edellytetään muutoksen myötä joustavuutta, ennakkoluulottomuutta ja ennen kaikkea sopeutumiskykyä, esimerkiksi erilaisia tuotantotapavaihtoehtoja on kyettävä vertailemaan. Lisäksi päätöksentekijöiltä tarvitaan luovuutta, jotta kuntaan voidaan kehittää uusia tai omiin tarpeisiin mukautettu organisoitumistapa. (Valkama ym. 2002)

Hallinnon muutokset eivät kuitenkaan ole näin suoraviivaisia. Aluekehittäminen heijastelee ajalle tyypillistä yhteiskunnallista kehitysnäkemyksiä (Sotarauta 2009). Tästä johtuen kunnallishallinnon uudistaminen on ollut historiansa ajan heiluriliikettä kuntien itsehallinnon ja valtion ohjauksen lisäämisen välillä (Haveri & Anttiroiko 2009). Erityisesti 1990-luvulta alkaen kilpailukyky, osaaminen, tietämys ja innovaatiot ovat nousseet koko aluekehittämisen keskeisiksi käsitteiksi. Samalla on myös tapahtunut muutosta kohti vahvuuksien tunnistamista, niiden vahvistamista ja erikoistumista. 2000-luvulla erityisesti kilpailukykyyn kehittäminen on noussut aluekehittämisen valtavirtaan. (Sotarauta 2009) Tämä on edellyttänyt kuntien vapautta tehdä omia valintojaan. Samaan aikaan palveluveloitteet ovat kuitenkin lisääntyneet ja rahoitus ollut riittämätöntä, jolloin autonomia tuoma liikkumavara on jäänyt pieneksi. (Haveri & Anttiroiko 2009)

Toisaalta hallintokulttuurin muutos on seurausilmiö, joka toteutuu vasta, kun muutokset alkavat vaikuttaa organisaatioissa työskentelevien henkilöiden ajattelutapoihin ja asenteisiin. Siihen asti kunnallishallinto on ollut siirtymävaiheessa, jossa hallinnon käytäntöjä pintatasolla on leimannut uuden julkisjohtamisen mukaiset toimintatavat, mutta syvärakenteissa ja kulttuurissa on vaikuttanut byrokraattis-legalistisen hallinnon perinne. (Haveri 2002) Tässä tutkimuksessa luodaan katsaus siihen, onko liikuntapalveluissa kyetty siirtymään uusien

toimintamallien aikakauteen vai onko se jäänyt vain johdon korulauseiksi. Missä määrin muutosta on tapahtunut ja miten muutos on eri kunnissa edennyt?

Kunnilla on siis paljon erilaisia vaihtoehtoisia tapoja organisoida palvelutuotantoaan (kuvio 7). Tämän työn kannalta on huomattavaa, että teknisissä palveluissa on suhteellisen pitkäikäisiä traditioita vaihtoehtoisten tuotantomallien soveltamisessa. Yhtenä esimerkkinä ovat yksityisen sektorin toimijoiden kanssa sovitut urakointimenettelyt. Tuotantomallit ovat olleet olosuhdelähtöisiä ja teknisen sektorin palvelun tuotannossa on päädytty monenlaiseen yhteistyöhön ja organisointimuotoihin. Palvelutuotantoa on yksityistetty, mutta pääosin on turvauduttu laajennettuun julkisen ja yksityisen sektorin väliseen yhteistyöhön. Käytännön toteuttamiseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet vaihtelevat kunnittain. Julkisen rahoituksen, ohjauksen ja valvonnan tarpeet sekä mahdollisuudet vaihtelevat sekä kunnittain että teknisen sektorin tehtäväalueittain. (Valkama ym. 2002)



KUVIO 7. Kunnan toimintoja ja niihin sopivia organisointimuotoja (Anttiroiko 2010, 59).

Tulevaisuudessa entistä tiiviimmän yhteistyön merkityksen nähdään korostuvan kunnallisten palveluiden tuotannossa. Tällaista yhteistyötä voidaan nimittää strategiseksi allianssiksi, jossa yhteistyösopuudet säilyttävät ainakin jonkinasteisen autonomian. Tätä voidaan pitää vaihtoehtona tilaaja-tuottaja -malleille sekä kuntaliitoksille. Allianssien muodot ja määritelmä ovat moninaiset. Strategisia alliansseja on jo vuosikymmeniä toteutettu kuntayhtymien ja kuntien yhteisessä hallinnassa olevien liikelaitosten ja yhtiöiden muodossa käyttämättä

kuitenkaan termiä allianssi. Allianssit liittyvät pääasiassa palvelutuotantoon, jolloin rajoittavana tekijänä yhteistyölle on maantieteellinen etäisyys. (Rusko 2007) Tässä tutkimuksessa tarkastellaan uuden julkishallinnon lisäksi allianssien saapumista liikuntapalveluiden tuottamistavaksi. Yhtenä konkreettisenä esimerkkinä tästä ovat Järvenpään, Keravan ja Tuusulan uimahallipalvelut, joiden osalta on käyty ylikunnallisen yhteistyön aloittamiseen tähtääviä keskusteluja ja yhteistyövaihtoehtoista on laadittu selvitys.

4 KUNNALLISTEN LIIKUNTAPALVELUIDEN NYKYTILA

Kunnalliset liikuntapalvelut muodostavat toimintaympäristön, jossa uimahallipalveluita tuotetaan. Tällöin on tärkeää luoda ensin katsaus kunnallisiin liikuntapalveluihin, ennen itse uimahallipalveluiden käsittelyä. Kunnallisten liikuntapalveluiden osalta käsittelen niiden tehtävät ja rungon sekä talouden. Lisäksi avaam tehotuuden käsitettä kunnallispalveluissa.

4.1 Kunnallisten liikuntapalveluiden tehtävät ja runko

Kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia (Kuntalaki 1 §). Yksi keino tämän toteuttamiseksi on liikunta, jolla voidaan sen itseisarvon lisäksi parantaa kuntalaisten terveyttä ja hyvinvointia sekä työ- että toimintakykyä. Liikunta myös monesti katsotaan kuuluvaksi sivistykselliseksi perusoikeudeksi ja se nähdään kunnan peruspalveluna (Esim. Suomi 2015; Kuntaliitto - Liikunnan asema lainsäädännössä; Sosiaali- ja terveysministeriö 2010) tai ainakin peruspalvelujen luonteisena tehtävänä (Laine & Ståhl 2015). Joka tapauksessa liikuntatehtävää kunnassa yleensä toteuttaa liikuntatoimi, joka järjestää kunnallisia liikuntapalveluita ja luo yleisiä edellytyksiä liikunnalle (Liikunta valintojen virrassa 2007, 56; Kuntaliitto - Liikuntapalvelut 2013).

Kunnan roolia liikuntapalveluiden järjestäjänä määrittää liikuntalaki. Liikuntalain mukaan yleisten edellytysten luonti liikunnalle on valtion ja kuntien tehtävä. Liikunnan järjestämisen vastuu jätetään laissa pääasiassa liikuntaseurojen harteille, joiden toimintaa kuntien on vastavuoroisesti tuettava. Kunnan tehtäväksi määritetään tarkemmin edellytysten luonti kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä järjestämällä terveyttä edistävää liikuntaa eri kohderyhmille, tukemalla kansalaistoimintaa ja tarjoamalla liikuntapaikkoja. (Liikuntalaki 5 §) Kunnallisen liikuntahallinnon tehtävät siis ovat sangen laajat, mutta ydinajatuksena on turvata mahdollisimman tasa-arvoisten liikuntapalveluiden saatavuus eri puolilla Suomea. Tätä tarkoitusta varten valtio myöntää liikuntapalveluiden rahoittamiseen kunnille valtionosuutta veikkausvoittovaroista. Lisäksi kuntien on mahdollista saada harkinnanvaraisia avustuksia muihin liikuntaa edistäviin hankkeisiin. Valtionosuuksien merkitys liikuntatoimen käyttökustannuksista on kuitenkin vain noin kolme prosenttia ja vuodesta riippuen investointien osalta keskimäärin 10-14 prosenttia. (Liikuntatoimi tilastojen valossa 2015, 12, 23.)

Kunnallisten liikuntapalveluiden rungon muodostavat liikuntapalveluiden hallinto, kunnan järjestämä ohjattu liikunta sekä näkyvimpanä fyysiset liikuntapaikat. Ohjattu liikuntatoiminta keskittyy lähinnä erilaisiin erityisryhmiin, joille muut tahot kuten yhdistykset eivät järjestä kohdennettua toimintaa (Liikunta valintojen virrassa 2007, 51). Liikuntapaikat muodostavat kunnan liikuntapalveluiden keskeisimmän osan (Suomi 2015). Tilannetta kuvaa, että kuntien liikuntatoimet kaikkina työllistävät noin 5 000 ihmistä, kun taas niiden hallinnoimia liikuntapaikkoja on yli 23 000 (Sjöholm 2012; Kuntien liikuntatoimi).

Varsinainen liikuntapalvelu eli fyysinen liikuntasuoritus muodostuu vasta, kun kunta tarjoaa liikuntapaikan suoraan liikunnanharrastajien tai välillisesti esimerkiksi liikuntaseuraan käyttöön. Kunta voi itse omistaa liikuntapaikan ja vuokrata tai antaa siitä liikuntavuoroja yhdistysten tai yritysten käyttöön haluamassaan määrin. Toisaalta myös yhdistys tai yritys voi omistaa liikuntapaikan, jota kunta vuokraa ja jakaa sitten vuoroja eteenpäin kuntalaisille käyttövuoropolitiikkansa mukaisesti. Kolmannessa vaihtoehdossa liikunnasta vastaa kunnallinen osakeyhtiö tai yhdistys, joka maksaa liikuntapaikoista kunnan sisäistä vuokraa ja hallinnoi sitä oman toiminta-alueensa rajoissa. Viimeisenä vaihtoehtona on järjestää liikuntapalvelut seudullisella yhteistyöllä, jolloin liikuntapaikoista maksetaan vuokraa eri kunnille. (Häyrinen 2013, 18) Seudullista yhteistyötä toteutetaan perinteisesti uimahallipalveluiden osalta, jos omassa kunnassa ei uimahallia ole. Tällöin esimerkiksi koululaisten uimaopetus on yleensä järjestettävä yhteistyössä jonkin toisen kunnan uimahallia hyödyntäen.

Kunnissa palvelujen järjestämisen päätöksentekoon liittyy väestöpohjan ja kuntakoon vaikutusten näkökulmasta kolme tekijää: *palvelujen tuottamisen näkökulma*. Mikä on tehokkain yksikkökoko, jolla palvelut pystytään tarkoituksenmukaisesti tuottamaan? Toisena näkökulmana aiheeseen liittyy *palvelujen järjestäjätahoon*. Järjestääkö kunta itse palvelun vai ostetaanko se toiselta julkisyhteisöltä, yksityiseltä yritykseltä tai kolmannen sektorin yhdistykseltä? Viimeisenä näkökulmana on *palvelujen rahoitus*. Olisiko suurempi kunta taloudellisesti vakaampi ja kestävämpi kantamaan palveluiden järjestämiseen liittyvät riskit? (Luoma & Moisio 2005) Taustalla vallitsee uskomus siitä, että palvelujen väestöpohjaa kasvattamalla palvelut voidaan turvata ja kustannuksia pienentää ilman, että palvelujen laatu kärsii. Kunnan toive onkin saada liikuntapalvelut järjestettyä mahdollisimman tehokkaasti, jotta niihin kuluisi mahdollisimman vähän rahaa.

4.2 Tehokkuus kunnallispalveluissa

Kunnallispalveluissa puhutaan usein tehokkuudesta. Termiä ei tarkemmin määritellä, vaan kuulee sanottavan, että asioita pitää tehdä ”kustannustehokkaasti”. Tehokkuus itsessään on kuitenkin hyvin monimutkainen termi. Ensinnäkin tehokkuutta voidaan tarkastella teknisestä, allokatiivisesta tai kustannustehokkuuden näkökulmasta. Tekninen tehokkuus tarkoittaa organisaation kykyä muuntaa panokset tuotoksiksi. Allokatiivinen tehokkuus on puolestaan panosten kohdentumista optimaalisesti tai tuotosten kohdentumisen ja jakautumisen rationalisuutta yhteiskunnassa. Lisäksi toiminta voi olla kustannustehokasta, jolloin viitataan panos- ja tuotosyhdistelmien optimaalisuuteen suhteessa niiden hintaan. (Vakkuri 2009)

Tehokkuuden mittaaminen voi olla ongelmallista. Mitataanko suoritteita, palveluja vai niiden aikaansaamia hyötyjä ja kuinka hyötyjä voitaisiin mitata rahassa? Toisaalta myös kuntalaisten toiveet ja palveluverkon optimointi voivat olla ristiriidassa keskenään (Kuntaliitto - Kuntarajat ylittävä palveluiden käyttö). Lisäksi tasapaino voi syntyä, vaikka menot olisivat liian suuret, kunhan tulot ovat vastaavalla tavalla suuret. Kunnalla voi olla myös pienet tulot ja pienet menot, jolloin talous on tasapainossa, mutta palvelujen taso voi olla matala. (Sinero 2009) Organisaation toiminta voi olla tehokasta sen ydinalueiden ulkopuolella tai näennäisesti tehokkaasti tuotetut suoritteet eivät vastaakaan sosiaalista tarvetta tai odotuksia eli niille ei ole kysyntää. (Vakkuri 2009) Tällöin kuntatalouden tehokkuutta mitataan viime kädessä kuntalaisen näkökulmasta. Myös aikavälin huomiointi on tärkeää. Pitkällä tähtäimellä lyhyen aikavälin tuottavuusongelmat voivat jäädä liian pienelle huomiolle. Markkinarahoitteisessa toiminnassa tehokkuus on laskelmin osoitettavaa kannattavuutta, josta voidaan sanoa onko se tuloksellista vai ei. (Meklin 2009) Verorahoitteisessa toiminnassa ajatus on teoreettinen, sillä ilman ennalta määriteltyä tehokkuusstandardia tähän kysymykseen ei ole vastausta. Tehostamisella saavutettuja resursseja ei ole olemassa ilman vertailukohdetta. Julkishallinnon tehostaminen vaatiiikin kiinnekohtaa: sen on oltava tehostamista ”johonkin” nähden. Vertailukohta voidaan saada muun muassa jostakin ulkoisesta normista tai kriteeristä, muiden vastaavien yksiköiden toiminnasta tai yksikön omasta toimintahistoriasta. (Vakkuri 2009)

Julkisella sektorilla kyse onkin siis siitä, mikä on riittävän matala kustannus, jonka palvelu tai hyöty saa kunnalle maksaa. Tätä näkemystä voidaan pohtia uimahallipalveluiden kannalta. Uimahallipalveluiden tuottaminen on kallista eikä sillä ole saatavissa välitöntä taloudellista hyötyä käyttömaksuja keräämällä. Palvelu tarjoaa kuitenkin myös välillistä hyötyä lisätessään

väestön liikunta- ja hyvinvointipalvelujen tarjontaa ja tuoden näin esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimissa säästöjä kunnalle. Tällöin voidaan ajatella, että taloudellisen nollassa saavuttaminen ei ole välttämätöntä vaan tehokkuudelle pitää asettaa muita mittareita. Tähän myös kytkeytyy keskeinen uuden julkishallinnon ja kunnallistalouden välinen ristiriita: miten välilliset hyödyt osataan huomioida, kun ne eivät näy taseessa tai tilinpäätöksessä?

4.3 Liikunnan kunnallistalous

Valtion ja kuntien talous on ollut aiempaa ahtaammalla vuonna 2008 käynnistyneen maailmantalouden laskusuhdanteen seurauksena. Osittain sen vaikutuksesta yksityisen sektorin osuus liikunnan palvelutuotannossa lähti kasvuun (Ilmanen 2015), sillä taloudella on iso merkitys yhteiskunnallisten palveluiden laajuudelle. Palveluiden karsinta alkaa heti, kun valtion taloutta mittaava bruttokansantuote kääntyy laskuun. Täten kunnallisten liikuntapalvelujen taso on riippuvainen yhteiskunnan vauraudesta. Siksi kunnallista liikuntahallintoa on pystyttävä kehittämään vaikeina aikoina, jotta ratkaisu ei ole pelkästään taloudelliseen kasvuun luottaminen ja sen odottaminen. Tällöin vaihtoehtoja voivat olla ylikunnallinen yhteistyö, ostopalvelujen lisääminen tai palvelujen yksityistäminen. (Ilmanen 1996, 231)

Liikunnan ja ulkoilun prosenttiosuus kuntien käyttötaloudesta oli vuonna 2014 1,7 prosenttia (Peruspalvelujen tila -raportti 2016). Liikuntatoimien toimintamenot¹ vuonna 2013 kaikissa kunnissa olivat noin 605 miljoonaa euroa ja käyttökustannukset² 666 miljoonaa euroa. Niiden lisäksi liikunnan ja ulkoilun investointimenot olivat vuonna 2013 171 miljoonaa euroa, johon sisältyy 17,6 miljoonaa euroa valtion maksamia avustuksia liikuntapaikkojen perustamiseen. Vuonna 2014 investointimenot olivat laskeneet ja ne olivat enää 130 miljoonaa euroa. (Liikuntatoimi tilastojen valossa 2015, 22-24; Kunnat - Nykytilan määrällinen tarkastelu.). Liikuntapaikat ovat kuntien liikuntatoimelle valtava taloudellinen panostus. Suomen merkittävimpien liikuntapaikkojen³ yhteenlaskettu jälleenhankinta-arvo on noin 11,8

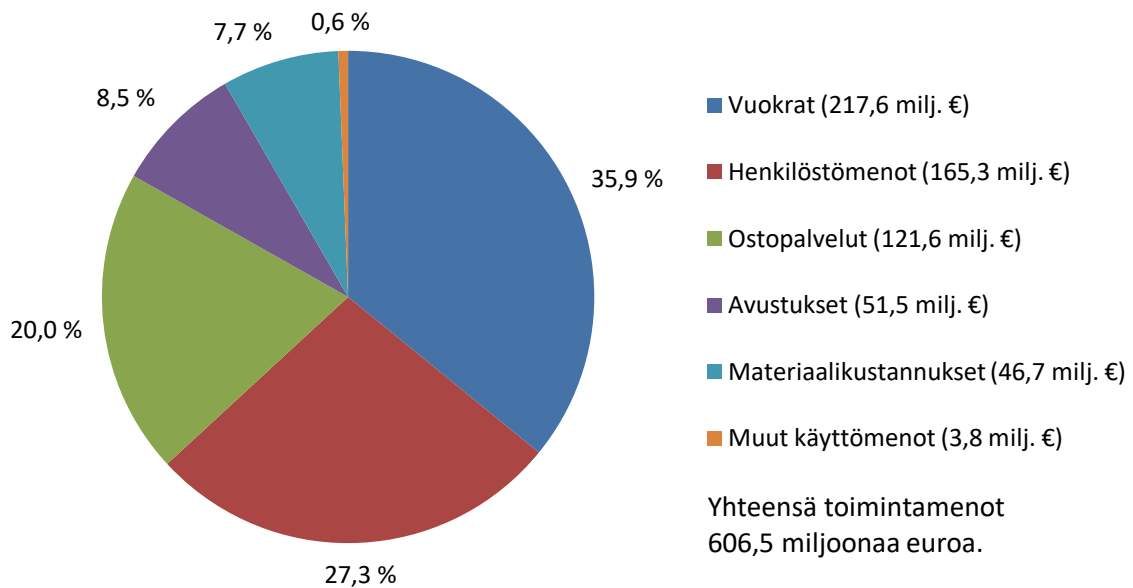
¹ Toimintamenot muodostuvat a) henkilöstömenoista kuten palkoista, b) ulkoisista ja sisäisistä vuokrasta, c) asiakas- ja muiden palveluiden ostoista, d) avustuksista, e) materiaalikustannuksista ja f) muista käyttömenoista.

² Käyttökustannuksiin sisältyy toimintamenojen lisäksi poistot ja arvonalentumiset sekä vyörytyserät.

³ Yhteensä 16 710 liikuntapaikkaa, joista 6 025 sisäliikuntatiloja, 220 uimahalleja ja 10 465 ulkoliikuntapaikkoja.

miljardia euroa ja niiden kunnossapitoon ja korjauksiin pitäisi panostaa niiden pitoaikana noin 380 miljoonaa euroa eli 3,2 % niiden jälleenhankinta-arvosta vuosittain. (Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja 2014, 23-24)

Liikuntatoimien toimintamenot jakaantuvat kuvion 8 osoittamalla tavalla. Vuonna 2016 käyttökustannusten arvioidaan nousevan 680 miljoonaan ja investointimenojen pysyvän 130 miljoonan euron tasolla (Kunnat - Nykytilan määrällinen tarkastelu).



KUVIO 8. Kuntien liikuntatoimien toimintamenojen jakaantuminen Suomessa vuonna 2013 (Liikuntatoimi tilastojen valossa 2015).

Menojen säästöpainneessa vuokrasta ja henkilöstökuluista pyritään euromääräisesti säästämään eniten ja toimintaa tehostamaan pitkällä aikavälillä, kun ne yhdessä kattavat reilut 60 prosenttia liikuntatoimien toimintamenoista. Toisaalta investointimenojen vuotuinen vaihtelu on koko Suomen tasolla suhteellisesti todella suurta verrattuna käyttökustannusten tasaiseen kasvuun (Kunnat - nykytilan määrällinen tarkastelu). Taloudellisesti epävarmoina tai huonoina aikoina investointeja helposti siirretään tulevaisuuteen ja keskitytään perustoimintojen ylläpitämiseen, vaikka investoinnit itsessään loisivat kasvua.

Kunnallisten palvelujen nettokustannusten kasvu on koko maan tasolla hidastunut viime vuosina ja tämä näkyy myös liikuntapalveluissa (Peruspalvelujen tila –raportti 2016). Käyttökustannukset ovat liikuntapalveluiden osalta sangen kiinteitä kustannuksia, joita ei lyhyellä aikavälillä voi suuresti muuttaa, kun taas investointimenoja voi ainakin hiukan siirtää

tulevaisuuteen. Liikuntatilaa tai -paikkaa ei kuitenkaan voi käyttää loputtomiin vaan ennemmin tai myöhemmin siihen on investoitava, jos sen käyttöä aiotaan jatkaa.

Yleisten näkemysten rinnalla kuntakohtainen vaihtelu liikuntaolosuhteissa ja niiden tarpeissa on erittäin suuri. Erityisesti pienissä, väestörakenteeltaan ikääntyvissä kunnissa kuntien liikuntatoimen resurssit ovat nykyisellään riittämättömät liikuntapaikkojen riittävään ylläpitoon ja suunnitelmalliseen rakentamiseen. (Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja 2014; Suomi ym. 2012) Liikunnan peruspalveluista huolehtiminen koetaan liikuntapalveluiden hallinnossa tärkeämmäksi kuin uusien avausten teko (Suomi, Karimäki, Matilainen 2004) Lisäksi taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien alueiden mahdollisuudet hakea valtionavustuksia liikuntapaikkoihin ovat alhaiset, koska kunnat eivät pysty osoittamaan omarahoitusta hankkeisiin. Tällöin ei rakenneta vaan tullaan toimeen olemassa olevilla liikuntapaikoilla. Tilanteen pitkittyessä ihmisten fyysinen aktiivisuus jää entistä enemmän omaehtoisen liikunnan varaan. (Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja 2014; Suomi ym. 2012)

Jo nyt liikuntapalvelut ovat eriarvoistuneet kuntien välillä. Kasvukeskuksissa ja maakuntien taloudellisesti vahvoissa kaupungeissa kunta on säilynyt tärkeimpänä liikuntapaikkojen tuottajana. Sen sijaan taloudellisesti heikommissa kunnissa on vaikeuksia löytää riittäviä resursseja kunnalliseen palvelutuotantoon. (Ilmanen 2015) Talouden laskusuhdanteen lisäksi valtavan haasteen kunnallisten palvelujen tasapuoliselle saatavuudelle ja kohtuullisen palvelutason ylläpitämiselle aiheuttaa ongelmia myös alueellisesti eriytyvä väestö- ja tulorakenne, maaseudulta kaupunkiin kohdistuva muuttoliikenne ja työmarkkinoiden rakennemuutos. (Ilmanen 2015; Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2013, 10-13) Tästä syystä kuntien tulisi aktiivisesti pyrkiä kehittämään ja tehostamaan palvelutuotantoaan etsimällä uusia toimintatapoja, joilla palveluita olisi mahdollista tuottaa taloudellisesti tehokkaammin ja näin turvata mahdollisimman monipuoliset palvelut.

5 UIMAHALLIPALVELUT JA NIIDEN KÄYTTÖ SUOMESSA

Uimahallipalvelut saapuivat Suomeen 1900-luvun puolivälin tienoilla. Jo ennen tätä Suomessa oli laajaa kylpylätoimintaa. Vuosikymmenten aikana uimahalleista on muodostunut liikuntapalveluiden peruspalvelu, jota eri väestöryhmät hyvin monipuolisesti käyttävät eri puolilla maata. Palveluille asetetut toiveet ja niiden käyttö ovat kuitenkin muuttuneet vuosien saatossa. Toisaalta uimahallipalvelut ovat kunnille kalliita tuottaa eikä niitä siksi ole mahdollista kaikissa kunnissa tarjota.

Uimahallit eivät ole pelkästään liikuntapaikkoja, vaan niihin kytkeytyy myös esimerkiksi sosiaalisia vaikutuksia, kun erilaiset väestöryhmät käyttävät samaa palvelua yhtä aikaa. Tämä korostui myös haastatteluissa. Tässä yhteydessä uimahallia kuitenkin käsitellään liikuntapaikkana ja sitä tarkastellaan liikunnan harrastamisen näkökulmasta.

5.1 Uimahallipalveluiden muodostuminen

Uimahallirakentaminen lähti kunnolla käyntiin Suomessa 1950-luvulla, kun uimahallien merkitys liikuntapaikkana ja nykyaikaistumisen vertauskuvana vahvistui. Toisaalta merkitystä oli myös sillä, että teollisuus aiheutti vesistöjen saastumista kaupungeissa. (Kokkonen 2010, 52-120). Tärkein syy oli kuitenkin yhteiskunnan muutos, joka vaikutti liikuntapoliittisiin painotuksiin. Kansalaisten kuntoliikunta haluttiin nostaa urheilun rinnalle, mutta ensin kuntien oli luotava tälle edellytykset. Valtion urheilulautakunta kehotti kuntia laatimaan pitkäjänteisiä urheilulaitosten rakennussuunnitelmia, joissa otettaisiin huomioon eri harrastuspiirit ja väestöryhmät. Samalla kuntien palvelutuotantoa ohjattiin koko väestön liikkumiseen eikä pelkästään urheilun edistämiseen. (Ilmanen 2015) Liikuntapaikkarakentamista perusteltiin järkisyillä, joiden mukaan lapset, nuoret ja aikuiset miehet tuli saada hyvin harrastusten pariin ja kuntourheilu näytti tarjoavan erinomaisen keinon suunnata kansalaisten vapaa-aikaa. Liikuntapaikkarakentaminen pyrittiin täten liittämään osaksi hyvinvointivaltion luomista. (Kokkonen 2010, 368-370) Tämä painopisteen muutos alkoi näkyä 1950-luvun puolivälin jälkeen kunnallisten uimahallien rakentamisen käynnistymisenä. (Ilmanen 2015)

Aluksi uimahalleja rakennettiin vain suurimpiin kaupunkeihin (Kokkonen 2010, 52-53). Uimahallirakentamisen vauhti kuitenkin kiihtyi ja levisi myös pienempiin kuntiin muodostaen Suomessa liikuntapaikkarakentamisen päätrendin 1960-luvulta lähtien (Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja 2014, 8; Kokkonen 2010, 119-121). 1960-luvun lopulla uimahallien käyttäjistä vain noin kolmasosa oli naisia eivätkä uimahallit olleet rahasampo kunnille, päinvastoin. Kävijää kohti laskettuna uinti oli kuitenkin edullinen vapaa-ajanharrastus. (Kokkonen 2010, 124) Jo vuonna 1968 opetusministeriössä uimahallit nähtiin julkishallinnon näkökulmasta yhtenä tarkoituksenmukaisimmista rakennuskohteista. Perusteina olivat niiden kyky palvella koko urheilu- ja liikuntakulttuuria, rakentamisen ja ylläpidon kustannustehokkuus sekä pitkä käyttöaika vuodessa. (Salmikangas 2012) Vuoteen 1977 mennessä Suomeen oli rakennettu 114 yleistä uimahallia (Kokkonen 2010, 124, 365). Ja vuonna 1980 liikuntapaikkatoimikunta laski uimahallit perusliikuntapaikoiksi, joissa mahdollisimman moni käyttäjäryhmä pystyy harrastamaan liikuntaa kohtuullisin kustannuksin. (Salmikangas 2012)

Määrällisesti mitattuna Suomeen rakennettiin eniten uimahalleja 1970-luvulla (taulukko 4), jonka jälkeen niitä on peruskorjattu keskimäärin 25 vuotta valmistumisen jälkeen (Häyrinen 2013). Tämä tarkoittaa, että suurin peruskorjaus tarve on käynnistynyt 1990-luvulla. Tästä johtuen uusien hallien rakentaminen on viime vuosina vähentynyt, mutta vastaavasti peruskorjausten ja muiden korjaus- sekä laajennustöiden teko jatkuu edelleen (Häyrinen 2013). Uimahallien peruskorjaukset ovat nousseet jopa yhdeksi valtion liikuntapaikkarakentamisen painopisteistä (Liikunta valintojen virrassa 2007, 52)

TAULUKKO 4. Uimahallien rakentaminen eri vuosikymmenillä. (Häyrinen 2013; LIPAS)

Rakennusvuodet	Uimahallien määrä
-1959	5
1960-1969	24
1970-1979	87
1980-1989	38
1990-1999	24
2000-2009	16
2010-2016	9

Peruskorjauksilla ja laajennuksilla pyritään palvelutason parantamiseen ja allastilojen laajentamiseen (Häyrinen 2013). Peruskorjauksen valmistumisen jälkeen uimahallin kävijätilastot usein osoittavat hallin suosion lisääntyvän. Se ei kuitenkaan tarkoita pelkästään väestön liikunta-aktiivisuuden tai liikuntaa harrastavien määrän kasvua. Uusien harrastajien lisäksi liikunnallisesti aktiivisten liikunta-aktiivisuus siirtyy liikuntapaikasta toiseen ja jo ennestään aktiiviset liikkujat käyttävät tarjolla olevia mahdollisuuksia aiempaa enemmän. (Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja 2014, 46; Taustaa uimahallihankkeille Suomessa s.a.) Peruskorjausten lisäksi uimahallien toiminnallisuutta on haluttu laajentaa, jotta niitä voitaisiin käyttää monipuolisemmin esimerkiksi terveystuokuntaan (Häyrinen 2013). Joka tapauksessa uimahallirakentaminen on arkipäivää edelleen ja se tulee näkymään esimerkiksi valtion liikuntapaikkarakentamisen avustuksissa myös jatkossa. Vuosien 2015-2018 liikuntapaikkojen perustamishankkeiden rahoitussuunnitelmassa (2014) on 17 uimahallien peruskorjausta (arvo 98,5 miljoonaa euroa) ja vain kolme uutta uimahallia (arvo 75,9 miljoonaa euroa).

Uimahallit on julkishallinnossa pitkään nähty monipuolisena liikuntapaikkana, joiden rakentamista kuntiin on haluttu vauhdittaa. Tähän myös perustuu nykyisen Suomen uimahalliverkoston kattavuus. Erilaisia allastiloja sisältävästä uimahallista onkin tullut yksi tyypillisimpiä liikuntapaikkoja (Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja 2014, 8). Toisaalta uimahallit ovat jäähallien ohella tyypillinen palvelu, jota omaan kuntaan kuntalaiset haluavat. Suurista rakennus- ja ylläpitokustannuksista johtuen niitä ei kuitenkaan ole pienempiin kuntiin nähty juurikaan järkeväksi rakentaa. Esimerkiksi yhden uimahallin rakennus- ja ylläpitokustannuksilla saadaan kymmenen ulkoliikuntapaikkaa tai viisi sisäliikuntatilaa (taulukko 5). Uimahallit ovat siis sangen merkittävä satsaus kunnan liikuntapalveluille.

TAULUKKO 5. Uimahallien lukumäärä ja arvo vuonna 2014. (Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja 2014, 24)

	Luku-	Jälleenhankinta-arvo		Keskimääräiset vuosittaiset		
	määrä	alv 0 % (JHA)		kunnossapito- ja korjauskustannukset alv 0 %		
	kpl	€ / kpl	€	%	€/a/kpl	€/a
				JHA/a		
Sisäliikunta-tilat	6 025	1 139 000	6 865 123 000	2,85 %	32 000	195 556 000
Uimahallit	220	5 600 000	1 232 000 000	3,21 %	180 000	39 600 000
Ulkoliikunta-paikat	10 465	354 000	3 700 529 500	3,87 %	14 000	143 154 700
Yhteensä	16 710	706 000	11 797 652 500	3,21 %	23 000	378 310 700

Uimahallit ovat osa kuntien liikuntapalveluiden peruspalvelua, jonka tuottamisesta kunnat itse pääasiassa vastaavat (Ilmanen 1996, 225). Menneinä vuosikymmeninä rakennetut uimahallit kehittyvät tänä päivänä kylpylämäisemmiksi säilyttäen kuitenkin myös peruspalvelunsa, kuntouinnin. Kuntapalveluissa korostuu tänä päivänä viihteellisyys ja hyvinvointiajattelu, joka uimahallien kohdalla näkyy toiveina erilaisia käyttötarpeita palvelevista altaista. (Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja 2014, 14) Jyväskylän Aalto Alvari on oiva esimerkki tällaisesta hyvin monikäyttöisestä nykypäivän uimahallista, jossa vesiliikuntamahdollisuudet ovat lähes rajattomat. Samalla uimahallit teknistyvät ja muuttuvat entistä riippuvaisemmiksi tekniikan toimivuudesta (Zacheus 2008).

Kaikkinsa Suomessa on vuonna 2016 LIPAS-paikkatietojärjestelmän mukaan uimahalleja, uima-altaita, kylpylöitä sekä maauimaloita 338 kappaletta. Pelkästään uimahalleja Suomessa oli vuonna 2014 220 kappaletta, joista noin 70-75 prosenttia on kuntien omistamia (LIPAS, Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja 2014). Suomessa on siis yksi uimahalli noin 25 000 ihmistä kohden ja keskimäärin uimahalleissa käydään vuosittain noin 4,7 kertaa yhtä kunnan asukasta kohden. Uimahallien keskimääräinen allaskoko on noin 480 neliometriä, ja jokaista allasneliometriä kohden käy 225 asiakasta vuodessa. (Häyrinen 2013)

Viimeisen 40 vuoden aikana Suomeen on siis rakennettu yli sata uutta uimahallia. Keskeisenä kannustimena on ollut valtion voimakas tuki kuntien uimahallirakentamiselle (taulukko 6). Tukea on kohdistettu liikuntapaikkarakentamisen avustuksista, joita on viime vuosina käytetty

uimahallien peruskorjausten lisäksi myös lähiliikuntapaikkojen sekä jää- ja liikuntahallien rakentamiseen (Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja 2014; Muutosta liikkeellä! 2013, 28). Liikuntalaissa liikuntapaikkojen valtionavustuksista määrätään, että niitä myönnetään laajojen käyttäjäryhmien tarpeisiin tarkoitettujen liikuntapaikkojen rakentamiseen, hankkimiseen, perusparannukseen ja näihin liittyvään varustamiseen (Liikuntalaki 13 §). Näin myös käytännön tasolla toimitaan (Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja 2014, 23-25, 54; Liikunta valintojen virrassa 2007, 52). Kun tiedetään uimahallien suuri osuus valtionavustusten saajana, niin voidaan todeta uimahallien täten olevan ainakin julkishallinnon näkökulmasta tällainen laajojen käyttäjäryhmien liikuntapaikka.

TAULUKKO 6. Valtion liikunta-avustusten määrä vuosina 2009-2013. (Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja 2014, 51)

Liikuntapaikkatyyppi	Rakennusmäärä	Avustukset yhteensä
Uimahallit	28	21 506 000
Jäähallit	27	15 300 000
Liikuntahallit	51	26 090 000
Ulkokentät	18	8 160 000
Muut liikuntapaikat	32	19 623 000
Yhteensä	156	90 390 000

5.2 Uinnin harrastaminen ja palvelutarpeet

Uinti tavoittaa kattavasti eri väestöryhmät ja uimahallit ovat aikuisväestön käytetyimpiä sisäliikuntatiloja yhdessä palloilu-, voimistelu- sekä kuntosalien kanssa. Toisaalta vain kolmasosa aikuisväestöstä harrastaa liikuntaa sisätiloissa, vaikka sisätiloissa tapahtuva liikunta on lisääntynyt viime vuosina sekä aikuisten että lasten keskuudessa. (Peruspalvelujen tila -raportti 2014, 34; Kansallinen liikuntatutkimus 2009-2010 aikuisliikunta 2010, 14; Muutosta liikkeellä! 2013, 18; Suomi ym. 2012, 71-73; Ilmanen 2015) Säännöllisesti vähintään kerran viikossa uimahallia käyttää 16 prosenttia väestöstä (Suomi ym. 2012, 71-73) ja uinnin harrastajia aikuisväestön keskuudessa on noin 575 000. Uinti on kuitenkin sangen itsenäistä ja omatoimisesti harrastettua liikuntaa, sillä ainoastaan 10 000 aikuista harrastaa uintia liikuntaseurassa ja jopa 60 prosenttia uimahallien käyttäjistä ei halua harrastaa ohjattua vesiliikuntaa. (Kansallinen liikuntatutkimus 2009-2010 aikuisliikunta 2010, 29;

Uimahallibarometri 2010) Suomen uimahalleissa kertyy yhteensä noin 29 miljoonaa tuntia liikuntaa vuodessa (taulukko 7). Uimahallien lisäksi rakennetuista liikuntapaikoista myös maauimalat tarjoavat uinnin harrastamismahdollisuuksia. Niissä harrastetaan liikuntaa noin 1 351 000 tuntia vuodessa, joka on 0,6 prosenttia kaikilla ulkoliikuntapaikoilla tapahtuvasta liikunnasta. (Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja 2014, 43).

TAULUKKO 7. Tunnin mittaisten liikuntasuoritteiden määrä vuodessa sisäliikuntapaikkatyypeittäin. (Nissinen & Möttönen 2013, 126)

Sisäliikuntapaikkatyyppi	Tunnin mittaiset liikuntasuoritteet vuodessa	Osuus (%)	Liikuntaa harrastavat kävijät vuodessa	Osuus (%)
Kunto- ja voimailusali	17 235 000	8,5 %	17 235 000	10,4 %
Liikuntasalit	92 804 000	45,7 %	74 242 800	44,8 %
Liikuntahallit ja areenat	20 975 000	10,3 %	16 780 000	10,1 %
Jalkapallohallit	3 998 000	2 %	3 199 000	1,9 %
Salibandykentät	7 144 000	3,5 %	5 715 000	3,4 %
Jäähallit (jääradat hallissa)	19 125 000	9,4 %	15 300 000	9,2 %
Squashkentät	565 000	0,3 %	565 000	0,3 %
Tenniskentät	2 421 000	1,2 %	1 614 000	1 %
Sulkapallokentät	2 563 000	1,3 %	2 050 000	1,2 %
Keilaradat	6 061 000	3 %	4 849 000	2,9 %
Kamppailulajien salit	1 350 000	0,7 %	1 080 000	0,7 %
Uimahallit	29 040 000	14,3 %	23 232 000	14 %
Yhteensä	203 281 000	100 %	165 861 800	100 %

Huomionarvoista on, että sekä nuoret ja vanhat harrastavat uintia. Noin joka toinen suomalainen käy vähintään kerran vuodessa uimassa ja kerran kuukaudessa käy vajaa viidennes (taulukko 8).

TAULUKKO 8. Uinnin harrastamisen asteet eri ikäryhmissä vuonna 2010. (Uimahallit koko kansan liikuttajina s.a.)

Ikäryhmä	Vähintään kerran vuodessa	Vähintään kerran kuukaudessa
15-24-vuotiaat	43 %	12 %
25-49-vuotiaat	52 %	14 %
50-60-vuotiaat	47 %	19 %
60-74-vuotiaat	47 %	23 %

Uimahallipalvelun toivotaan tarjoavan asiakkaalle riittävästi monipuolisia palveluita eikä pelkkä uinti enää riitä (Gretschel, Laine & Junttila-Vitikka 2013). Tämä näkyy erityisesti nuorissa, joista joka kolmannes kokee allasvalikoiman omassa uimahallissaan puutteelliseksi (Uimahallit koko kansan liikuttajina s.a.). Suurin osa uimahalleista kyllä tarjoaa asiakkailleen uinnin lisäksi vesijuoksua ja leikkitoimintoja (Uimahallibarometri 2012), mutta ilmeisesti nuorten toiveisiin ei ainakaan vielä osata vastata vaan aikuisväestö ja lapsiperheet ovat palvelutarjonnassa etusijalla. Erityisesti vesijuoksu on noussut suositukseksi liikuntamuodoksi, mutta myös erilaiset ohjatut vesijumpat kiinnostavat aiempaa enemmän asiakkaita (Uimahallit koko kansan liikuttajina s.a.), vaikka perinteinen kuntouinti onkin edelleen uimahallien suosituin liikuntamuoto. Kuvaavaa on, että 60 prosenttia ei halua harrastaa lainkaan ohjattua liikuntaa uimahallilla. (Uimahallibarometri 2010; Uimahallit koko kansan liikuttajina s.a.)

Uimahallien palvelut eivät täysin vastaa asiakkaiden toiveita. Esimerkiksi vesizumbaa ja -tanssia haluaisi harrastaa 12 prosenttia uimahallin asiakkaista, mutta vain yksi prosentti naisista ja tätäkin pienempi osuus miehistä todellisuudessa harrastaa sitä. Lisäksi asiakkaat haluavat uimahallilta kuntosali-, fysioterapia- ja ravintolapalveluita. (Uimahallibarometri 2010; Uimahallit koko kansan liikuttajina s.a.) Tästä huolimatta uimahalleja ei käytä lainkaan 26 prosenttia naisista ja 31 prosenttia miehistä (Uimahallibarometri 2010). Syitä käyttämättömyydelle ovat edellä mainittujen seikkojen lisäksi uimahallin ahtaus, ajanpuute, uinti ei sovi itselle, uimahallin laatu ja jopa 11 prosentille uimataidottomuus. (Uimahallibarometri 2010; Uimahallit koko kansan liikuttajina s.a.) Liikuntakulttuurin eriytyminen näkyy myös uimahalleilla ja lajien monipuolistuvan kirjjon yhteensovittaminen ja palvelujen tarjoaminen eri käyttäjäryhmille asettaa uudenlaisia haasteita kunnille. Huolestuttavaa on myös, että liikuntapalveluissa uimahalleja arvioidaan paljon myönteisemmin sekä palveluiden, laadun että henkilöstön osaamisen ja

turvallisuusjärjestelyjen suhteen kuin mitä asiakkaat itse niistä ovat mieltä (Uimahallibarometri 2012).

Uinnin harrastamisen suosiossa ei ole tapahtunut suuria muutoksia viime vuosina eikä niitä ole näköpiirissä jatkossakaan. Naiset ovat nousseet 2000-luvulla miesten ohi uimahallien käyttäjinä (Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja 2014, 42), sillä naisista 19 prosenttia käyttää uimahallia, kun vastaava osuus miehissä on 10 prosenttia. Tätä isompi osuus molemmissa ryhmissä haluaisi kuitenkin harrastaa uintia tulevaisuudessa. Samoin nuorten keskuudessa on noin 17 500 sellaista, jotka haluaisivat alkaa harrastaa uintia. (Suomi ym. 2012, 71-75) Uinnin harrastaminen korostuukin vähän liikuntaa harrastavien toiveissa lajina, jota he haluaisivat harrastaa (Kansallinen liikuntatutkimus 2009-2010 aikuisliikunta 2010, 24). Uimahallien käyttöasteeseen ollaan liikuntapalveluiden hallinnossa pääsääntöisesti tyytyväisiä ja käyttöasteen arvellaan vain nousevan tulevaisuudessa väestön ikääntymisen seurauksena (Häyrinen 2013; Uimahallibarometri 2012). Erityisesti yli 50 000 asukkaan kaupungeissa käyttöasteisiin ollaan tyytyväisiä (Häyrinen 2013). Voidaan siis olettaa, että uimahallit tulevat säilymään suosittuna liikuntapaikkana myös jatkossa. Herää kuitenkin kysymys siitä, miksei halu harrastaa uintia muutu uinnin harrastamiseksi?

5.3 Harrastamisen esteet

Uimahallien käytölle suurimpia esteitä ovat liian korkeaksi katsottu hinta ja pitkä etäisyys hallille (Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja 2014, 46; Karimäki 2001). Harrastamisen hinta on erityisesti työttömille iso este uinnin harrastamiselle (Uimahallit koko kansan liikuttajina s.a.). Tällöin uimahallitoiminnan kehittämiseen on kiinnitettävä huomiota, jotta kunta voi omalla toiminnallaan ehkäistä harrastusmaksujen nousua ja kuntalaisten eriarvoistumista tukien näin tasavertaista liikunnan harrastamista. Uimahalleissa tilanne korostuu, sillä niissä käyttömaksut realisoituvat liikuntapaikan käyttöön suorimmin (Häyrinen 2013, 14). Kuten aiemmin kävi ilmi, uinti on hyvin omatoiminen harrastus, jolloin siitä harrastajalle aiheutuvat kustannukset koostuvat pitkälti liikuntapaikan käyttömaksuista. Tällöin uimalipun kallistuminen näkyy suoraan asiakkaan kukkarossa. Erityisesti lasten ja nuorten liikunnan harrastamista voidaan edistää kuntien käyttövuoro- ja käyttömaksupolitiikan kautta (Peruspalvelujen tila - raportti 2014; Sjöholm 2012, 47-48). Lisäksi uimahallimaksujen alueellinen vaihtelevuus on suurta ja riippuvainen siitä, miten

paljon kunta tukee uimahallia. Käyttömaksut kattavat esimerkiksi Porissa alle 25 prosenttia liikuntapaikasta aiheutuvista kokonaiskustannuksista. (Sjöholm 2012)

Uinti on keskimääräistä edullisempi laji harrastaa sekä kokonais- että yksikkökustannuksiltaan. Uinniharrastamisen hinta on kuitenkin noussut viimevuosina ja esimerkiksi kilpauimareiden kulut ovat vuosina 2001-2014 1,5-2,5-kertaistuneet. Harrasteuimareilla kulujen kasvu on ollut maltillisempaa (taulukko 9). (Puronaho 2014)

TAULUKKO 9. Lajikohtainen yksikkökustannusten kehitys 2001-2012. (Puronaho 2014)

2012	Tanssi (€)	Uinti (€)	Yleisurheilu (€)	KA (€)
Kilpaurheilijat 6-10 v.	24	14	19	26
Kilpaurheilijat 11-14 v.	43	18	18	26
Kilpaurheilijat 15-18 v.	39	22	17	33
Harrasteurheilijat 6-10 v.	16	13	14	24
Harrasteurheilijat 11-14 v.	20	10	14	22
Harrasteurheilijat 15-18 v.	-	13	20	27
2001	Tanssi (€)	Uinti (€)	Yleisurheilu (€)	KA (€)
Kilpaurheilijat 6-10 v.	17	9	12	15
Kilpaurheilijat 11-14 v.	20	9	10	22
Kilpaurheilijat 15-18 v.	27	9	8	19
Harrasteurheilijat 6-10 v.	10	8	11	13
Harrasteurheilijat 11-14 v.	11	9	8	13
Harrasteurheilijat 15-18 v.	5	2	7	10

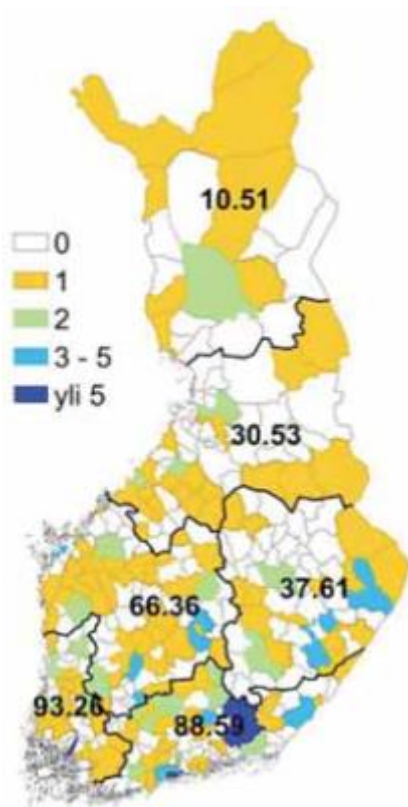
Keskimääräisen uintia harrastavan lapsen tai nuoren perheellä tulot olivat vuonna 2012 84 130 euroa, joka on enemmän kuin mitä 64 prosenttia lapsiperheistä tienaa. Tämä on kuitenkin vähemmän kuin mitä keskimäärin liikuntaa harrastavien lasten perheiden tulot ovat. (Puronaho 2014) Uinti ei siis ole erityisen kallis laji harrastaa, mutta luvut kertovat siitä, että liikunnan harrastamisen kustannukset ylipäänsä ovat huolestuttavan korkeita eikä niitä saisi päästää enää kasvamaan.

Harrastuskustannusten kasvu johtuu muun muassa yleisestä kustannustason noususta, ratamaksujen, harjoitusmäärien ja matkakustannusten kasvamisesta sekä kilpaurheilijoilla esimerkiksi leirikulujen kallistumisesta. Vaikka nämä ovatkin niin sanottuja pakollisia maksuja, joita lajin harrastaminen edellyttää, niin niitä on kuitenkin yritetty pitää

kohtuullisina esimerkiksi kimpakyytien ja talkoiden avulla. Perheiden erilaisuus näkyy tässäkin, sillä osa perheistä ei näe kulujen kasvamista ongelmana, johon pitäisi puuttua. (Puronaho 2014)

Jos nykyinen harrastusten kustannuskehitys jatkuu ennallaan, tulee sillä olemaan väestön liikunta-aktiivisuuden kannalta kielteisiä vaikutuksia. Luonnollisesti uimahallipalvelu pyritään tuottamaan mahdollisimman tehokkaasti, jotta kunta voi omalla toiminnallaan tuottaa kaikille saavutettavissa olevan uintipalvelun. Kunta voi kahdella tapaa laskea uinnin hintaa asiakkaalle. Palvelu voidaan pyrkiä tuottamaan halvemmalla tai sitten kunta maksaa itse suuremman osuuden yhden uintikerran hinnasta. Tällöin laitosteknisten palveluiden rooli kustannuksia pienennettäessä on suuri, sillä niiden kautta kunnan ei tarvitse käyttää lisää rahaa palvelun tukemiseen eivätkä kuntalaiset joudu maksamaan enempiä palvelusta. Lisäksi laitostekniset palvelut eivät ole suoraan pois asiakkaalta, jos ne pystytään tuottamaan tehokkaammin.

Uimahallien määrä rajoittaa uinnin harrastamista. Vuonna 2013 Suomessa asui uimahallittomassa kunnassa 796 000 henkeä, joilla etäisyys lähimpään hallilliseen kuntakeskukseen oli keskimäärin 30 kilometriä (Häyrinen 2013). Uimahallin keskimääräinen käyttöetäisyys on 18 kilometriä (kuvio 9), jonka etäisyydellä lähimmästä uimahallista asuu alle puolet sekä Itä- että Pohjois-Suomen väestöstä. Lisäksi kuviosta huomataan, että Suomessa on isoja alueita joissa ei ole lainkaan uimahallia ja toisaalta tyyppillisessä kunnassa, jossa uimahalli on, on joko yksi tai kaksi uimahallia. (Suomi ym. 2012) Suomalaiset ovat siis uimahallipalveluiden saatavuuden osalta hyvin eriarvoisessa osassa riippuen siitä, missä he asuvat ja joka kuudennen suomalaisen mielestä uimahalli on liian kaukana ja maaseudulla jopa joka kolmannen (Uimahallit koko kansan liikuttajina s.a.). Pitkä etäisyys liikuntapaikalle on iso liikunnan harrastamisen este niin lapsille ja nuorille kuin myös aikuisväestölle Suomessa (Suomi ym. 2012, 78, 121). Pitkät etäisyydet lähimmälle uimahallille Itä- ja Pohjois-Suomessa asettaa nämä alueet eriarvoiseen asemaan uinnin harrastamisen suhteen Suomessa. Uimahalliin ei myöskään pääse ympärivuotisesti vaan uimahallit ovat osittain kausiluonteista palvelua, sillä noin kolmannes halleista on kesällä suljettuina (Häyrinen 2013). Erityisesti Pohjois-Suomeen olisi liikunnan harrastamisen kannalta tärkeää saada nykyistä kattavampi uimahalliverkosto, sillä luonnon vesien käyttöaika on lyhyt, joka entisestään rajoittaa uintimahdollisuuksia.



KUVIO 9. Uimahallien suhteellinen alueellinen peittävyys (%) 18 kilometrin säteellä liikunnan ELY-alueittain ja uimahallien lukumäärä kunnissa. (Suomi ym. 2012)

Miksei jokaiseen kuntaan sitten rakenneta uimahallia? Keskeinen syy löytyy kuntien taloudesta. Esimerkiksi tämän selvityksen kunnissa liikuntapalveluiden asukaskohtaiset käyttökustannukset vaihtelivat vuonna 2014 98 euron (Tuusula) ja 175 euron (Kouvola) välillä (taulukko 10). Kustannusten keskiarvo on 134 euroa ja mediaani hieman alle 130 euroa. (LIPAS 2016) Kaikkien Suomen kuntien käyttökustannusten mediaani vuonna 2014 oli 88 euroa (LIPAS 2016). Tämän selvityksen kaikki kunnat siis käyttävät asukasta kohden keskimääräistä enemmän rahaa liikuntaan. Yksi syy löytyy juuri uimahallipalveluista, joiden ylläpitoon jää- ja liikuntahallien ohella menee suuri osa kuntien liikuntatoimien käyttömenoista (Häyrinen 2013, 14). Uimahallien rakentamiseen ja ylläpitoon ei vähävaraisemmilla kunnilla ole rahaa (Suomi ym. 2012).

TAULUKKO 10. Liikuntapalveluiden asukaskohtaiset käyttökustannukset vuonna 2014. (LIPAS 2016)

Kunta	Käyttökustannukset (€/asukas) vuonna 2014
Helsinki	166
Jyväskylä	159
Järvenpää	123
Kerava	90
Kouvola	175
Raisio	136
Turku	123
Tuusula	98
Kaikki kunnat (keskiarvo)	97

Mikä uimahalleissa sitten maksaa? Uimahallin rakennuskustannukset ovat pienissä alle 4 000 nettoneliön uimahalleissa keskimäärin 6,5 miljoonaa euroa ja tätä isommissa lähes 10 miljoonaa. Kustannukset ovat suuret vertailtaessa niitä muihin liikuntapaikkoihin. Sen sijaan, jos hinta suhteutetaan kiinteistössä tapahtuviin liikuntakäynteihin (taulukko 11), niin jää se huomattavasti esimerkiksi jäähalleja alhaisemmaksi. (Nissinen 2012). Taulukosta havaitaan, että tämän tutkimuksen uimahallit ovat pääasiassa keskisuuria. Muissa kunnissa on myös pieniä ja suuria uimahalleja. Isommissa kaupungeissa on keskimäärin allaspinta-alaltaan isompia uimahalleja ja enemmän kävijöitä uimahallia kohden. Tässä tutkimuksessa esitellyt kunnat ovat melko lähellä vertaisryhmiensä keskiarvolukuja ja ne ovat vertailukelpoisia muiden uimahallipalveluita tarjoavien kuntien kanssa.

TAULUKKO 11. Uimahallien allaspinta-ala ja liikuntakäynnit vuodessa. (Nissinen 2012, 65-66; Uimahalliportaali s.a.; Haastattelut)

Uimahallin tyyppi	Allaspinta-ala (m ²) uimahallissa keskimäärin / yhteensä (jos useampi uimahalli)	Liikuntakäynnit vuodessa keskimäärin (kpl)
Pienet uimahallit	300	100 000
Keskisuuret uimahallit	730	190 000
Suuret uimahallit	1 290	360 000
Erittäin suuret uimahallit	2 020	570 000
Uimahalli-urheilutalot	610	240 000
Järvenpää	558	280 000
Jyväskylä	1 161 / 2 322	480 000 (yhteensä)
Kerava	460 (peruskorjaus ja laajennus käynnissä)	120 000
Kouvola	343 / 1 715	330 000 (yhteensä)
Raisio	992	210 000
Turku	1 195 / 2 390	600 000 (yhteensä)
Tuusula	674	250 000
Urheiluhallit Oy	667 / 4 666	2 380 000 (yhteensä)
Keskiarvo muissa kunnissa, joiden väkiluku 24-40 000	494	140 000
Keskiarvo muissa kunnissa, joiden väkiluku 100-300 000	696	190 000

Keskimäärin 40 vuodeksi rakennettava uimahalli syö huomattavasti alkuinvestointia enemmän kunnan rahoja. (Suomi ym. 2012) Rakennuskustannusten lisäksi tyypillisen uimahallin käyttökulut (Liite 1) jakaantuvat henkilöstökuluihin (50 prosenttia), energiaan ja veteen (35-40 prosenttia) ja muihin menoihin (10 prosenttia) (Taustaa uimahallihankkeille Suomessa). Käyttökustannukset ovat yhtä uimahalliasiakasta kohden keskimäärin 3-4,2 euroa (Nissinen 2012, 68-69). Käyttökustannuksiin eivät kuitenkaan sisälly kiinteistöstä maksettavat vuokrat, jotka yksistään muodostavat merkittävän kuluerän. Uimahallikiinteistön omistaa yleensä kunnan tilapalveluorganisaatio, joka vuokraa kiinteistöä liikuntapalveluiden

käyttöön. Tästä aiheutuvat kulut olivat vuonna 2006 tehdyssä 16 hallin vertailussa keskimäärin 2,4 euroa kävijää kohden. (Nissinen 2006) Yhteensä vuosittaiset uimahallista aiheutuvat kustannukset yhtä asiakasta kohden ovat siis noin 5,4-6,6 euroa ilman kiinteistön rakennuskustannuksia tai käytön aiheuttamia laajempia korjausinvestointeja. Uimahallin elinkaarikustannukset eli alkuperäisen investointimenon lisäksi muut investoinnin pitoaikana syntyvät käyttö- ja kunnossapitokustannukset on esitelty tarkemmin liitteessä 2.

Uimahallit ovat kunnille iso sijoitus, jolla kuitenkin saadaan paljon vastinetta kuntalaisten liikunta-aktiivisuuden ja hyvinvoinnin kasvun myötä. Ei kuitenkaan liene mahdollista, että kaikilla suomalaisilla tulisi koskaan olemaan yhdenvertaiset mahdollisuudet päästä uimaan eri puolilla maata vaan kuntatalous sanelee hyvin vahvasti sen, minne uimahalleja rakennetaan.

6 UIMAHALLIPALVELUJEN TUOTTAMINEN

Tutkimuksessa tarkastellaan uimahallipalveluiden tuottamismalleja. Malleihin liittyy sekä uimahallikiinteistö että altaat, mutta myös niitä ylläpitävä henkilöstö. Näiden niin kutsuttujen laitosteknisten palveluiden lisäksi uimahallien hallinto on luonnollisesti keskeisessä roolissa, kun uimahallipalveluita tuotetaan.

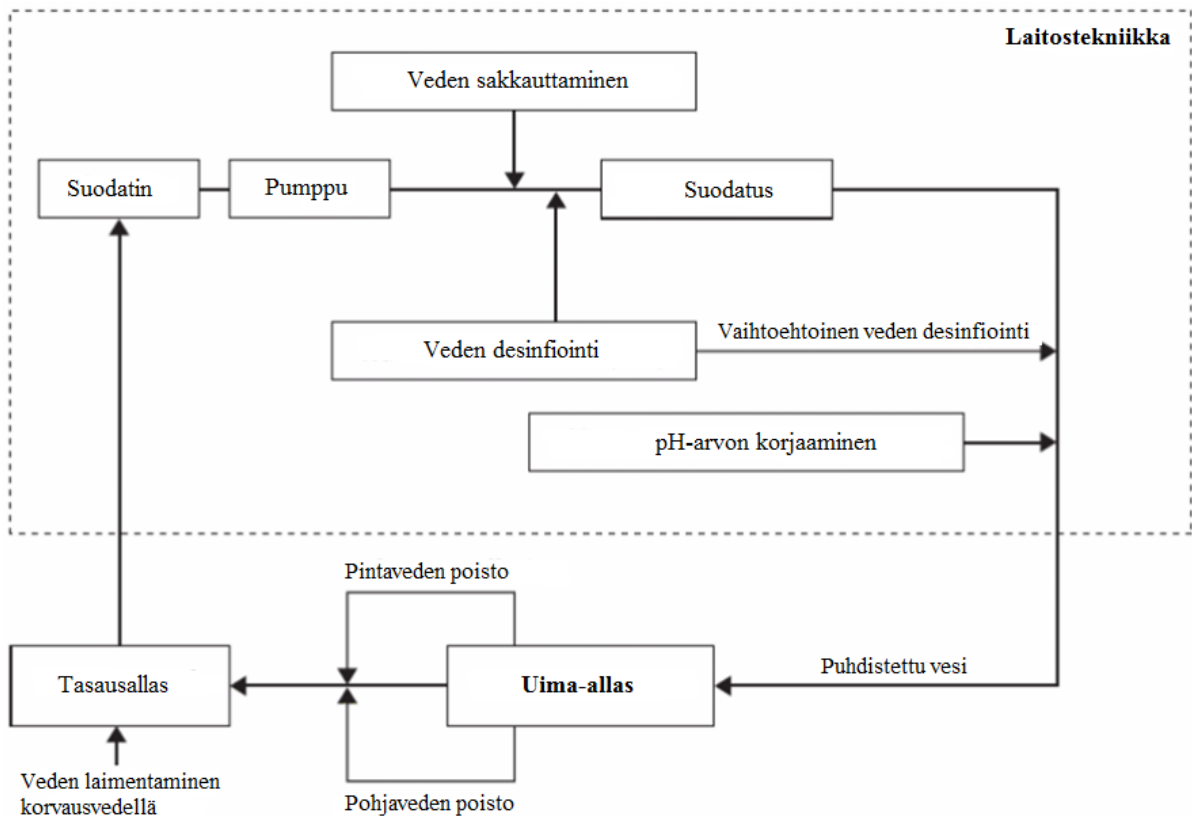
6.1 Uimahallit kiinteistönä

Uimahallit ovat pitkälle teknistyneitä laitoksia (Zacheus 2008), joiden toimintaa myös viranomaiset seuraavat (Uimahallien veden laatu ja käsittely 1998, 3). Uimahallien monikäyttöisyyden ja allasmäärän kasvaessa, henkilökunnalta vaadittava osaaminen lisääntyy. Perusuintiin soveltuvan 25 tai 50 metrin altaan lisäksi suurimmassa osassa uimahalleja on saunoja, opetusallas ja monitoimiallas. Niiden lisäksi lähes joka toisessa uimahallissa on myös vesiliukumäki, poreallas, kahluuallas ja kylmävesiallas. Uimahalleissa työskentelevän henkilökunnan teknisen osaamisen taso ja pätevyys arvioidaan kuitenkin liikuntapalveluissa erittäin korkeaksi. Ainoastaan kaksi prosenttia uimahallivastaavista arvioi teknisen osaamisen tason riittämättömäksi. Kuitenkin noin joka toinen uimahallivastaava arvioi, että teknistä osaamista tarvitaan uimahalleissa tulevaisuudessa lisää. (Uimahallibarometri 2012) Uimahallit siis ovat teknisesti haastavia kohteita, joiden hoitamiseen tarvitaan erikoisosaamista.

Suomessa uimahallien suurimmat ilmaan ja vedenlaatuun liittyvät ongelmat ovat ilman kosteus ja puutteellinen ilmastointi, joihin voitaisiin laitostekniikan parantamisella puuttua. Sen sijaan asiakkaiden huonoon hygieniaan on vaikeaa suoraan vaikuttaa. Lisäksi palveluiden kehittämistä hankaloittavat kuntien taloustilanne, rakenteiden vanhanaikaisuus ja henkilöstöpula. (Uimahallibarometri 2012) Tiettyjä muutoksia esimerkiksi vedenkäsittelyn tehostamiseksi on silti tehtävä, sillä uimaveden laadulle annetut kriteerit ovat tiukentuneet ja toisaalta asiakkaiden odotukset palvelun laadulta ovat lisääntyneet. Tämän lisäksi palveluiden monipuolistuminen ja tarve erilaisille erityisaltaille kuten pore-, kylmävesi tai monitoimi-altaille edellyttää muutoksia vedenkäsittelyyn. (Uimahallien veden laatu ja käsittely 1998, 3)

Vesi on erilaisissa altaissa erilaista kuten jokainen uimari tietää. Veden lämpötila voi vaihdella tyypillisen kuntoaltaan 26-28 asteisesta vedestä terapia-altaan jopa 32 asteeseen. Sisälämpötila uimahallissa vaihtelee noin 28-33 asteen välissä, jonka lisäksi ilmankosteus on korkea, noin 70-75 prosenttia. Tämän lisäksi liukkaus ja muut vedestä johtuvat tekijät täytyy ottaa huomioon, kun esimerkiksi asiakkaiden liikkumista uimahallilla suunnitellaan. (Perkins 2000, 7-18, 177). Vaatimukset uimahallikiinteistön materiaaleille ja ominaisuuksille ovat muista kunnan kiinteistöistä täysin poikkeukselliset, joka tekee niistä teknisesti ja ylläpidollisesti täysin omanlaisiaan kiinteistöjä kunnassa.

Uimahallin ylläpidossa korostuu liikuntapalveluiden näkökulmasta vesi. Ilman puhdasta vettä hallia ei voi käyttää uintiin. Tällöin henkilökunnan rooli ja sitoutuminen vedenkäsittelyyn on ensiarvoisen tärkeää. Veden pitää olla kirkasta sekä puhdasta ja sitä kontrolloidaan erilaisten kemikaalien avulla. Toisaalta myöskään kemikaalit eivät saa olla haitallisia asiakkaille tai allasrakenteille vaan niiden pitää olla halliin sopivia ja niitä pitää osata annostella oikein. Tähän sisältyy lähtökohtaisesti ristiriita, sillä monet kemikaalit, joita vedessä käytetään, ovat isoissa määrissä haitallisia ihmisten terveydelle, jolloin niiden säätely on ensiarvoisen tärkeää. Lisäksi veden pH-arvon pitäisi olla 7,2-7,8 välillä, jotta altaat säilyvät hyväkuntoisina pidempään ja veden ylläpitoprosessi toimii tehokkaasti. Vedessä käytettävät kemikaalit luonnostaan hapantavat vettä voimakkaasti, jolloin happamuutta pitää tasapainottaa muiden kemikaalien avulla. Lisäksi veden kovuuden ja alkaanisyyden on oltava oikealla tasolla. Veden tulee siis olla tasapainossa hyvin monen mittarin osalta, jotta uimahallien käyttö on turvallista. Näihin haasteisiin vastataan toimivalla veden käsittelyllä (sekä desinfiointi että suodatusjärjestelmä), allastekniikalla (desinfiointiaineiden tasainen jako altaan eri osiin ja likaisen veden poisto), puhtaan veden lisäämisellä säännöllisin väliajoin, puhdistuksilla (altaan pohjan ja pintojen siivoaminen) sekä riittävällä ilmanvaihdolla sisätiloissa. Veden säätelyssä korostuu tekniikan käyttö. Jopa yksittäisen altaan veden säätely on vaikeaa puhumattakaan kokonaisesta uimahallista. (Perkins 2000, 160-167) Allasveden kierto esitellään kuviossa 10.



KUVIO 10. Allasveden kiertokaavio tyypillisessä uima-altaassa. (World Health Organization 2006, 81)

Monet veden säätelyyn liittyvät toimenpiteet tapahtuvat tekniikan kautta suoraan tai välillisesti. Koneet tekevät tiettyjä toimenpiteitä automaattisesti, mutta niitä pitää myös ohjata, jos esimerkiksi veden lämpötilaa tai kiertonopeutta halutaan ennakoivasti muuttaa. Tämä tarkoittaa sitä, että tekniikkaa täytyy ylläpitää ja tarkkailla jatkuvasti. Tähän tarvitaan henkilökuntaa. Mittarit ja laitteet tulee tarkistaa päivittäin, samoin kuin veden pH-arvot tulisi varmistaa kontrollimittauksilla jopa kaksi kertaa päivässä. Näiden rutiinitoimenpiteiden lisäksi uimahallit usein suljetaan kesällä muutamaksi viikoksi, jonka aikana altaat ja tilat desinfioidaan ja puhdistetaan tarkasti muiden huoltotoimenpiteiden lisäksi. (Perkins 2000, 181-183)

Uima-altaita sijaitsee erilaisissa kiinteistöissä. Näitä ovat yksityiset, puolijulkiset (esimerkiksi hotellit) ja julkiset altaat. Lisäksi altaita voi olla ulko- tai sisätiloissa ja ne voivat olla joko lämmitettyjä tai lämmittämättömiä. Tässä työssä kuitenkin keskitytään kuntaorganisaatioiden ylläpitämiin julkisiin lämmitettyihin uimalaitoksiin, jotka ovat joko uimahalleja, pieniä allastiloja tai maauimaloita. Uima-altaita voi olla eri tarkoituksia varten. Esimerkiksi perusallas on suorakaiteen muotoinen eikä siinä ole juurikaan lisäominaisuuksia. Sen lisäksi

kunnallisessa uimahallissa voi olla opetusaltaita, terapia-altaita, kylmäaltaita, kahlausaltaita, lastenaltaita, sukellusaltaita, porealtaita tai viihdealtaita (altaassa on esimerkiksi liukumäki tai aaltokone). (World Health Organization 2006, 1-6)

Uimahalliuintiin sisältyy erilaisia riskejä, jotka voidaan minimoida ehkäisemällä niitä aiheuttavia uhkia (taulukko 12). Tähän pystytään, jos joko vältetään riskejä aiheuttavat tilanteet tai lievennetään vahinkojen aiheuttamia vaikutuksia. (World Health Organization 2006, 6-9) Esimerkiksi infektiot eivät muodosta uhkaa, jos veden kemikaalipitoisuus on oikea tai liukumäen käytössä noudatetaan varo-ohjeita.

TAULUKKO 12. Uimahalleihin liittyvät terveysuhkat. (World Health Organization 2006, 6)

Terveydelle haitallinen tila	Esimerkkejä siihen liittyvistä vaaroista
Hukkuminen	Uinti alkoholin vaikutuksen alaisena, heikko uimataito uinninvalvonnan puute, huono allassuunnittelu tai altaiden ylläpito
Törmäysvammat	Törmäys koviin pintoihin. Törmäys voi aiheutua sukeltaessa, vesiliukumäkien käytöstä, toiseen uimariin törmäämisestä, kosketuksesta rikkoutuneeseen lasiin tai terävään metalliin.
Fysiologiset uhkat	Kuumuudelle altistuminen porealtaissa tai kylpylöissä. Kylmälle altistuminen kylmäaltaissa.
Infektio	Taudinaiheuttajabakteerien, virusten, sienten tai alkueläinten hengittäminen, nieleminen tai niiden kanssa kontaktiin joutuminen.
Myrkytykset ja muut sairaudet tai vaivat, joita pitkäaikainen kemiallinen altistuminen voi aiheuttaa.	Kemiallisesti saastuneen ilman veden tai levän kanssa kosketuksiin joutuminen, nieleminen tai hengittäminen.

Tiettyjä ominaisuuksia kuten veden sameutta, pH:ta sekä desinfiointiaineiden jäämiä on helppo tarkkailla ja ohjata toimivilla järjestelmillä. Sen sijaan esimerkiksi ongelmatilanteita varten pitäisi työntekijöiden kyetä reagoimaan nopeasti sovitulla tavalla esimerkiksi äkillisessä oksennustilanteessa. Lisäksi kontrollinäytteitä ja muita rutiinitoimenpiteitä varten pitää olla sovitut menetelmät ja aikataulut. Veden laatu on palvelun tuottamisen kannalta kaikkein kriittisimmässä asemassa. Tämän takaaminen edellyttää fyysistä läsnäoloa liikuntapaikalla ainakin tiettyinä aikoina ja tiettyjen rutiinitoimenpiteiden (esimerkiksi veden kontrollinäytteet) suorittamista. Toisaalta kunnalla pitää olla myös tae siitä, että äkkitalanteissa tai teknisen valvonnan pettäessä saadaan nopeasti liikuntapaikanhoitaja paikalle varmistamaan tilanne, jotta uimahallia ei tarvitse sulkea.

Laitosteknisten palveluiden järjestämisessä tulee siis aina huomioida veden laatu, kun mietitään liikuntapaikanhoitoon liittyviä työjärjestelyjä. Se on lähtökohta, jonka pohjalta allasveden valvontaa ja allastekniikan ylläpitoa hoidetaan. (World Health Organization 2006, 76). Tässä tutkimuksessa laitostekniset palvelut muodostavat keskeisimmän käsitteen ja niihin liittyen haastatteluissa käytiin läpi lähtökohtia, joiden pohjalta toimintaa järjestetään. Laitosteknisistä palveluista puhuttaessa tarkoitettiin organisaatiosta riippumatta samaa asiaa; kaikkea kiinteistön sekä veteen liittyvää tekniikkaa, puitteita ja kiinteistöä kokonaisuudessaan, joita ilman uimahallia ei voida käyttää. Näkemyksissä korostui turvallisuuden lisäksi toisena keskeisenä piirteenä kustannustehokkuus ja ristiriidat, joita sen saavuttamiseen voi liittyä.

”Paljon asioita, jotka pitää ottaa huomioon. Totta kai mahdollisimman kustannustehokkaasti. Mut jos kilpailutetaan joitakin esimerkiks laitosteknisiä palveluita, niin kilpailutus on sit taas asia, jota pitää pohtia, että saadaanko sillä aina joka kerta kustannustehokkainta asiaa. Ja sitten taas mikä on kustannustehokasta? Onko se halpa hinta ja onko laatu kustannustehokasta pidemmässä juoksussa? (Tuusulan liikuntapäällikkö 12.5.2016)

Kunnan pitää suunnitella uimahallitoimintaansa pitkäjänteisesti. Lyhytnäköinen ajattelu erityisesti laitosteknisissä palveluissa voi tulla kalliiksi pitkässä juoksussa, jos epäluotettavia laitteita joudutaan jatkuvasti huoltamaan. Samoin uimahallikiinteistöä pitää jatkuvasti huoltaa ja ylläpitää, jotta se säilyy hyvässä kunnossa ja käytön aiheuttamaa kulumista voidaan hidastaa. Myös uimahallin ympäristöön liittyvät tekijät kuten hiekoitus on tärkeää hoitaa asianmukaisesti, sillä liukastumiset tulevat viimekädessä kunnan maksettaviksi. Nämä seikat

tulee kilpailutuksia ja muutoksia valmisteltaessa tiedostaa, jotta tarpeet ja laatu huomioidaan kustannusten rinnalla.

Uimahallissa tarvitaan puhtaan veden lisäksi toimivaa kiinteistöä ja tekniikkaa. Ilmastointi- ja lämmitysjärjestelmien pitää toimia, samoin vedenkierrätysjärjestelmä ja allasturvallisuus ovat toiminnan kannalta välttämättömiä. Nämä pyritään kuitenkin tuottamaan niin, että siihen kuluisi mahdollisimman vähän rahaa, koska ne eivät ole asiakkaan kannalta tärkeitä asioita niin pitkään, kun ne toimivat odotetulla tavalla. Kariikoidusti vaikkapa uimavalvojaan kiinnitetään huomiota vasta sitten, kun joku on hukkumisvaarassa tai kiinteistöön, jos roskia ei ole siivottu tai suihkusta tulee kylmää vettä. Tämä aiheuttaa myös vaikeuksia erilaisten järjestelmien tai palvelutuotantomenetelmien väliselle vertailulle ja kehittämiselle.

”Mittaristo tulee terveystarkastajan raportista, onko vedenlaatu pysynyt kunnossa, pitääkö vettä säätää johonkin suuntaan, saadaanko esim. ympäristövirastolta lupa ottaa maauimala keväällä käyttöön. Muuten palaute tulee asiakkaiden/käyttäjien kautta.”
(Keravan liikuntapalvelujohtaja 10.5.2016)

6.2 Uimahalleja ylläpitävä henkilöstö

Liikuntapaikanhoitajat, jotka ylläpitävät muun muassa uimahalleja eivät ole kiinteistöalan ammattilaisia vaan heidän ydinosaamistaan on veden puhtaanapito vedenpuhdistusjärjestelmän avulla. Tämän lisäksi he saattavat tehdä myös joitakin kiinteistön ylläpitoon liittyviä tehtäviä oman osaamisensa puitteissa. Isompien liikuntapaikkojen kuten uimahallien hoito vaatii erityisosaamista, jota ei hetkessä hankita. Esimerkiksi Jyväskylässä uudella liikuntapaikanhoitajalla voi mennä kaksi vuotta kokeneempien mukana kulkiessa ja kohteissa kiertäessä ennen kuin henkilö osaa täysin itsenäisesti toimia hänelle kuuluvien työtehtävien parissa. Samoin siivouspalvelu on asia, jonka kunnollinen hoitaminen vaatii uimahalleissa paljon laitoskohtaista osaamista, jotta esimerkiksi sään tai vuodenajan vaihtelu osataan huomioida siivoustarvetta ennakoitaessa. Uimahallin kaltainen kiinteistö vaatii erityisosaamista ja ”pelisilmää”, joka vääjäämättä aiheuttaa ongelmia muutostilanteissa, jos niin sanottu hiljainen tieto häviää. Samoin haastatteluissa korostettiin ammattitaitoon liittyviä haasteita uimahallien vedenkäsittelyssä, johon on vaikea löytää osaajia ja uuden ihmisen perehdyttämiseen kuluu aikaa, *”se pitää oppia kantapään kautta”*. Tässä mielessä uimahallien liikuntapaikanhoitajille on tärkeämpää valmiin osaamisen sijasta motivaatio sekä

kyky oppia uusia, laitospohjaisia asioita. Kuitenkin muutostilanteissa olisi hyvä turvata palvelutuotannon jatkuvuus, jotta täysin tyhjältä pöydältä ei tarvitsisi ruveta asioita uudelleen opettelemaan vaan vanhaa henkilökuntaa olisi aina paikalla kouluttamassa uusia niin sanotusti talon tavoille.

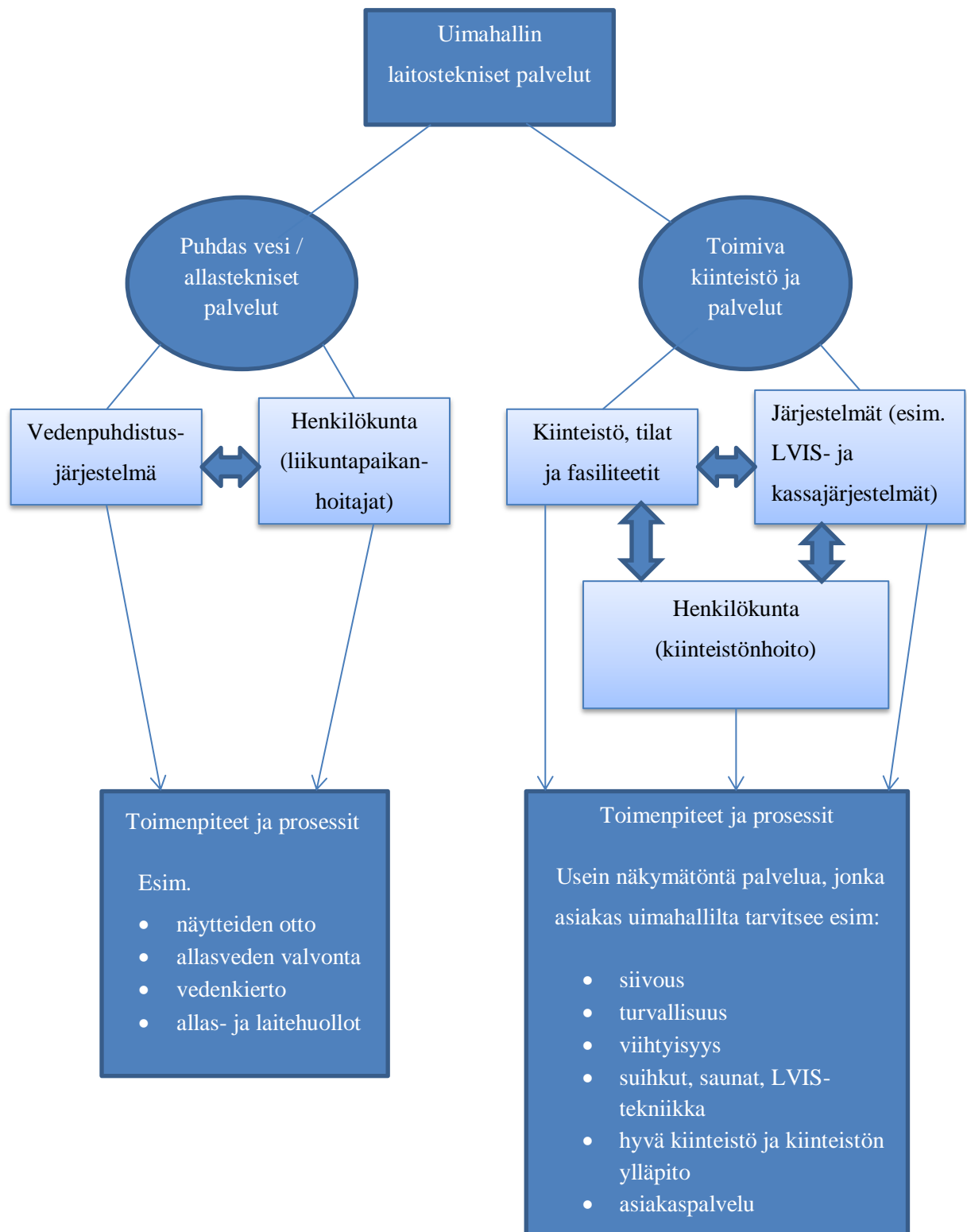
Uimahallien laite- ja teknisiä palveluita on ulkoistettu joissakin kunnissa. Tässä tutkimuksessa käsitellyistä kunnista sellaisia ovat Tuusula (allastekniikka ja kiinteistöhoito) sekä Turku (kiinteistöhoito). Kuitenkin noin kolme neljästä uimahallin esimiehestä ajattelee, ettei uimahallin palveluja ja toimintoja tule jatkossa ulkoistaa nykyistä enempää. Ainoastaan 12 prosenttia näki ulkoistamisen suotavana toimintana. (Uimahallibarometri 2012)

”Eihän nää mitkään oo rakettitiedettä, että kyl aina nää saadaan toimimaan. Mutta se on semmonen homma, että sitä haluaa kuitenkin, että se toiminta on jouhevaa, että yllätyksiä mahdollisimman vähän.” (Tuusulan kiinteistöjohtaja 2.8.2016)

Olipa organisointimuoto mikä hyvänsä, liikuntapaikanhoitajan työ uimahalleilla vaihtelee hyvin paljon riippuen ensinnäkin uimahallista, mutta myös muista tekijöistä:

”Se riippuu ihan päivästä ja periaattees kävijämääristäki, et joskus sul on kiire ja joskus sul on lepposaa. Se menee ihan ääripäästä ääripäähän... Ikää alkaa tulee. Tääki (uimahalli) on jo kohta 10 vuotta, niin kyl täs huomaa joka vuos, et vähän enemmän ja enemmän tulee hommia tai alkaa muitten firmojen pakettiautoja näkyy pihassa ja omat hanskat heiluu enemmän. Keravalle jos tulee uus halli, niin siel ei välttämättä ensimmäisinä vuosina hirveesti tarviikkaa mitään isompia investointeja tehdä.” (Järvenpään liikuntapaikkojenhoitaja 28.7.2016)

Kunnat järjestävät laite- ja tekniset palvelunsa hyvin eri tavoin. Perusperiaatteet ovat kuitenkin samat, mutta se miten työtehtävät ovat eri henkilöille ja organisaatioille jaettu vaihtelee hyvinkin paljon. Kyse on palapelistä, jossa kaikilla on samat palat käytössään, mutta niitä voidaan jakaa haluttuihin kokonaisuuksiin riippuen esimerkiksi siitä, mitä liikuntapalvelut tekevät omalla henkilöstöllään, mitä on ulkoistettu tai mitä tehdään yhteistyössä vaikkapa kunnan teknisen toimen kanssa. Jonkun on kuitenkin aina vastattava tietystä palasesta. Tätä palapeliä selvennän haastatteluiden pohjalta kokoamassani kuviossa 11.



KUVIO 11. Uimahallin laitostekniset palvelut.

Toisaalta myös uimahalli ja sen laitostekniset palvelut ovat osa laajempaa kokonaisuutta. Uimahallia ylläpidetään useimmiten osana kunnan muita rakennettuja liikuntapaikkoja, joiden

ylläpito järjestetään kokonaisuuden kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi uimahallin sisällä laitostekniset palvelut ovat vain osa koko uimahallissa tapahtuvaa työtä. Niiden lisäksi kiinteistössä työskentelee henkilöstöä kiinteistönhoidon, siivous-, kassa- ja kahvilapalveluiden, liikunnan ohjauksen sekä uinninvalvonnan kaltaisissa tehtävissä. Tällöin muutokset uimahallin palvelutuotannossa kokonaisuudessa ja osittain jopa pelkissä laitosteknisissä palveluissa vaikuttavat myös koko uimahallin sekä muiden liikuntapaikkojen ylläpitoon ja hoitoon.

Kuvion ylätasoksi voisi lisätä uimahallin hallinnon. Siihen liittyy kaikki hankinnat sekä yläpuolelta asetetut tavoitteet ja palvelut, joita uimahallilla halutaan olevan. Uimahallit voivat hallinnollisesti kuulua monimutkaiseen verkkoon, jossa yksi taho omistaa kiinteistön, toinen järjestää siellä toimintaa ja kolmas hoitaa sitä. Hallinto on tietysti keskeinen osa uimahallin toimintaa, sillä uimahalli ei luonnollisestikaan toimi kovin pitkään tehokkaasti, jos kukaan ei ole ohjaamassa sen toimintaa. Hallinto liittyy myös laitosteknisiin palveluihin hyvin konkreettisesti, sillä yleensä juuri hallinnon kautta ohjataan esimerkiksi hankinnat, joita tekniikkaan tai veden ylläpitoon tehdään. Lisäksi työn organisointi ylipäänsä on hallinnollinen kysymys.

Laitosteknisiä palveluita tuottavasta henkilökunnasta on tässä selvityksessä käytetty pääasiassa kahta nimitystä. Allastekniikasta vastaavaa henkilöstöä kutsutaan liikuntapaikanhoitajiksi ja kiinteistöä ylläpitävää henkilökuntaa kiinteistöhoitajiksi. Sen lisäksi jokaisella näitä palveluita järjestävällä organisaatiolla saattoi olla työntekijäryhmille omat terminsä kuten laitoshuoneet tai liikuntapaikkojenhoitajat, joita on käytetty kyseisiä organisaatioita käsiteltäessä.

7 TUTKIMUSMENETELMÄT JA -AINEISTO

Tutkimusaineisto kerättiin haastattelemalla kahdeksaa kunnallisia uimahallipalveluita tuottavaa organisaatioita. Kuntien koko vaihteli Raision noin 24 000 ja Helsingin noin 635 000 asukkaan välillä eli kaikkein pienimmät uimahallipalveluita järjestävät kunnat jätettiin tutkimuksen ulkopuolelle. Tämä johtui ensisijaisesti siitä, että tutkimukseen haluttiin täysipäiväisiä uimahallipalveluita järjestäviä kuntia. Pienten kuntien uimahallit ovat usein vain muutamia tunteja päivästä riippuen auki, jolloin ne eivät tarjoa vertailumahdollisuuksia uimahalleihin, jotka ovat päivittäin jopa 14 tuntia auki. Lopulta haastatellut organisaatiot ja kunnat olivat, Jyväskylä, Järvenpää, Kerava, Kouvola, Raisio, Tuusula, Turku ja Urheiluhallit Oy (Helsinki).

Tuomi ja Sarajärvi (2002, 135) esittävät, että laadullista tutkimusta tulisi arvioida seuraavista näkökulmista: tutkimuksen kohde ja tarkoitus, omat sitoumukset tutkijana, aineistonkeruu, tutkimuksen tiedonantajat, tutkija-tiedonantaja-suhde, tutkimuksen kesto, aineiston analyysi, tutkimuksen luotettavuus ja raportointi. Käyn tämän tutkimuksen kannalta keskeisimmät näkökulmat seuraavaksi läpi.

Haastattelututkimukseen päädyttiin, koska uimahallipalveluiden tuottamismalleja haluttiin ymmärtää. Miksi kunnissa toimitaan niin kuin toimitaan ja mikä viime kädessä määrittää, miten palveluita järjestetään? Tutkimuskysymykset olivat luonteeltaan sellaisia, että organisaatioista piti saada syvempi kuva kuin mitä kyselytutkimukselle olisi ollut mahdollista saada, jotta esimerkiksi johtamiskulttuuria oli mahdollista arvioida. Kyselytutkimus olisi ehkä vastannut kattavammin ensimmäiseen tutkimuskysymykseen siitä, millaisia toimintamalleja kunnissa on. Tällöin olisi kuitenkin ollut vaarana, että kaikkia vivahde-eroja ei olisi näennäisesti samankaltaisista toimintamalleista saatu selville eikä aitoa ymmärrystä olisi syntynyt. Kun halutaan tietää, mitä ihmiset organisaatioista ajattelevat tai miksi kunnissa toimitaan tietyllä tavalla, on järkevää kysyä asiasta haastattelun avulla (Tuomi & Sarajärvi 2002, 74). Erityisesti ylikunnallisen yhteistyön mahdollisuuksia oli näin helppo selvittää. Toisaalta haastattelututkimuksella oli mahdollista tutustua vain rajattuun määrään uimahalleja eikä tällöin voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, miten laajemmassa mittakaavassa suomalaisia uimahallipalveluja tuotetaan tai millaisia tilastollisia eroja esimerkiksi kuntatyyppin tai kunnan sijainnin perusteella olisi mahdollista löytää.

Tutkimuskysymyksiini ei olisi ollut mahdollista vastata muilla menetelmillä. Määrällinen aineisto olisi johtanut määrällisten muuttujien kuten työntekijöiden määrän, kustannusten tai työtehtävien kaltaisten yksityiskohtien tarkasteluun. Ne eivät olisi kertoneet mitään siitä, miksi organisaatioissa toimitaan niin eri tavoin.

Tutkimuksen luotettavuuden kannalta on tärkeää, että tutkimusprosessi avataan. Lisäksi eri toimintamallit on avattu, jolloin lukija voi tutustua aineistoon, jonka perusteella johtopäätöksiä aineistosta on tehty. Toisaalta tutkimusorganisaatiot ovat samankaltaisia, jolloin ne kuvaavat parhaimmillaankin vain tiettyntyyppisten (keskisuurten ja suurten) kuntien tapaa tuottaa uimahallipalveluita. Pienet kunnat on jätetty tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimus ei edes pyri antamaan vastauksia siihen, miten palvelutuotantoa kannattaisi erilaisissa kunnissa järjestää. Enemmän se avaa sitä kokonaisuutta, joka palvelutuotannon järjestämiseen liittyy. Tästä syystä tutkimuksen tutkimuskunnat on valittu lähtökohtaisesti hyvin samankaltaisista, väestöltään suurista tai keskisuurista kunnista, kuitenkin niin, että niissä on myös erilaisuutta esimerkiksi uimahallien määrän tai niitä hallinnoivan organisaation suhteen. Tällöin voidaan arvioida, miksi näennäisesti samankaltaisissa kunnissa on kuitenkin päädytty erilaisiin ratkaisuihin uimahallipalveluiden järjestämisessä.

Tutkimusaineisto kerättiin teemahaastattelujen avulla vuoden 2016 maalis-heinäkuun aikana. Haastattelut tehtiin saman pohjan mukaisesti etukäteen lähetetyllä haastattelulomakkeella (liite 3). Näin ollen kaikilla organisaatioilla oli mahdollisuus pohtia omia uimahallipalveluitaan kysymysten valossa haastatteluun samoin kuin haastatteluissa käsitellyt teemat olivat samat. Tutkimuksen kohteena olivat uimahallipalvelut, joiden tuottamista arvioitiin eri näkökulmista. Haastateltavien ammattinimikkeitä olivat liikuntajohtaja, liikuntapaikkapäällikkö, palveluesimies, uimalaitosten päällikkö, kiinteistöpäällikkö ja liikuntapaikkojenhoitaja.

Haastattelut nauhoitettiin sekä litteroitiin ja analysoitiin laadullisella sisällönanalyysimenetelmällä. Jokaisen kunnan oma yksilöllinen tapa tuottaa palvelua purettiin ensin auki ja siivilöitiin niin, että tämän tutkimuksen kannalta keskeiset asiat jäivät jäljelle. Sen jälkeen toimintamalleista yhdisteltiin kokonaisuuksia sekä haettiin yhteneväisyyksiä ja eroja. Lopuksi aineisto luokiteltiin kolmen tutkimuskysymyksen mukaisesti. Näin aineiston käsittely ja ylipäänsä tutkimuskysymyksiin vastaaminen onnistui ja oli mahdollista tarkastella yksityiskohtaisesti, miten ja miksi kunnissa toimitaan tai nähdään asiat eri tavoin.

Aineiston analyysissä käytettiin apuna arvioinnin tulkintakehiä (s. 13). Tutkimuksessa tarkastelu kohdennetaan rajatusti uimahallien laitosteknisiin palveluihin ja uimahallien hallintoon. Valintojen tarkoituksena on rajata tutkittava kohde riittävän pieneksi, jota asioita voidaan tarkastella syvällisesti ja ymmärtää tutkimuskohteita. Tällöin voidaan analysoida riittävän syvällisesti toimintamalleja ja selvittää, miksi ja miten kunnat ovat päätyneet omiin ratkaisuihinsa. Lisäksi laitostekniset palvelut ovat helpoin kohde kunnalle etsiä säästöjä, sillä ne eivät ole asiakkaille näkyvää palvelua. Tästä huolimatta ne pitää kuitenkin tuottaa asiakkaiden turvallisuudesta huolehtien eikä virheisiin ole varaa esimerkiksi allasveden laadun osalta.

Tulkintakehien mukaisesti tuloksia ja erilaisia toimintamalleja tulkittiin teoriaohjaavasti niin, että uusi julkishallinto sekä suomalaisen kunnallishallinnon muutos olivat tutkimusta jäsentävä teoreettinen viitekehys. Tämä johtuu siitä, että hallinnon uudistuksissa ja toimintatavoissa vaikuttavat sekä kansainvälisten kokemusten ja keskustelujen lisäksi se suomalainen tilanneyhteys, jossa muutoksia tehdään. Hallinnon muutokset muotoutuvat ja toteutuvat, jos ovat toteutuakseen, kansallisen ja paikallisen viitekehysten sisällä, jossa paikkaan ja aikaan sidotut erityisolosuhteet, poliitikkojen ja virkamiesten priorisoinnit sekä kansalaisten ja yritysten suhtautuminen asioihin vaihtelevat. Samankaltaiset uudistukset pääosin samanlaisissa viitekehyksissä voivat kuitenkin tuottaa erilaisia tuloksia. (Haveri 2000, 10)

Uusi julkisjohtaminen on eniten suomalaista julkishallintoa 1980-luvulta alkaen muuttanut ajatussuuntaus ja siksi sen tarkastelu osana liikuntapalveluiden tuottamista on perusteltu ratkaisu. Toimintamalleista etsittiin juuri uuteen julkisjohtamiseen liittyviä käytäntöjä, mutta tutkimus itsessään tarkasteli pikemmin uimahallipalveluiden tuottamismalleja eikä niinkään uutta julkisjohtamista teoriana. Lisäksi tarkastelua laajennettiin myös uuden julkisjohtamisen ulkopuolelle kolmannessa tutkimuskysymyksessä, jossa selvitettiin missä määrin uimahallipalvelut ovat siirtyneet kohti uusia verkostomaisia toimintatapoja.

8 TULOKSET

Tulosluvut rakentuvat tutkimuskysymysten mukaiseen järjestykseen. Eri organisaatioiden toimintamallien esittelyn jälkeen edetään tarkastelemaan uuden julkisjohtamisen näkymistä toimintamallien taustalla ja lopulta päädytään ylikunnallisen yhteistyön mahdollisuuksiin uimahallipalveluiden tuottamisessa.

Suoria haastattelulainauksia on käytetty esimerkkeinä, jotka on valittu havainnollistamaan tulosten yleistä linjaa. Lisäksi lainausten avulla nostetaan esiin eri puolia tai lähestymiskulmia käsiteltävästä aiheesta.

8.1 Uimahallipalveluiden tuottamistavat

Tässä luvussa vastataan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen: Millaisia toimintamalleja suomalaisissa kuntaorganisaatioissa uimahallipalveluiden tuottamiseen käytetään? Tarkastelu kohdentuu siis kahdelle ensimmäiselle tulkintakehille (ks. sivu 13) Haastattelujen analysointi johti kolmen selkeästi erilaisen toimintamallin löytämiseen uimahallipalveluiden järjestämisessä. Haastatelluissa organisaatioissa palveluja tuotetaan joko 1) täysin itsenäisesti osana muita liikuntapalveluja ja kunnassa on vain yksi uimahalli, 2) täysin itsenäisesti, mutta kunnassa on useita uimahalleja tai 3) uimahallipalvelut on yhtiöitetty ja niitä tuottaa oman kunnan alueella kunnan omistama yhtiö. Huomionarvoista kuitenkin on, että yksikään organisaatio ei ole identtinen toisen kanssa vaan palvelutuotanto on pyritty sopeuttamaan oman kunnan kannalta parhaaksi mahdolliseksi ja käytännöt vaihtelevat paljonkin eri kuntien välillä.

Jokaisessa kunnassa uimahallikiinteistön omistaa jokin liikuntapalveluiden ulkopuolinen taho. Yleensä se on jokin toinen kunnan organisaatio kuten tilatoimi tai yhtiö, jonka pääomistaja kunta on. Näin olleen liikuntapalvelut tai muu uimahallipalveluista vastaava taho on vuokralla kiinteistössä. Toimintatapoihin tällä ei sinänsä ole vaikutusta, vaan niihin voidaan itsenäisesti vaikuttaa. Toimintamallien keskeiset erot löytyvät uimahallien hallinnosta ja laitosteknisen henkilöstön työtehtävistä, joita seuraavaksi käydään läpi.

8.1.1 Itsenäinen yhden uimahallin toimintamalli

Tutkimuskunnista uimahallipalvelu tuotetaan itsenäisesti yhtä uimahallia varten Järvenpäässä, Keravalla, Tuusulassa ja Raisiossa (taulukko 13). Toimintaa määrittää uimahallin tarpeiden lisäksi myös se, miten palvelu on koko kunnan liikuntapalveluita ajatellen järkevintä tuottaa. Uimahalli on siis tässä toimintamallissa keskeisesti osa muiden liikuntapaikkojen ja -palveluiden järjestämistä. Toisaalta tästä huolimatta esimerkiksi Tuusulassa uimahallin ylläpito on ulkoistettu ja näin ollen erotettu muista liikuntapaikoista. Tämä johtuu siitä, että ulkoistamisen myötä palvelu saadaan niin halvalla, ettei sitä kannata järjestää itse. Näin ollen muiden liikuntapaikkojen hoitoon jää enemmän resursseja käytettäväksi.

TAULUKKO 13. Itsenäisen yhden uimahallin organisaatiot.

	Järvenpää	Kerava	Tuusula	Raisio
Uimahallien määrä	1	1	1	1
Liikuntapaikan hoitajien määrä	3	4	1 (+1 nimetty varahenkilö)	1
Työtehtävät	-Veden puhtaus ja kiinteistönhoito. -Allas- sekä kiinteistötekniikan huolto. -Työnkierto muiden liikuntapaikkojen kanssa -Muiden henkilöstöryhmien tukeminen uimahallilla	-Veden puhtaus ja kiinteistönhoito. -Allas- sekä kiinteistötekniikan huolto. -Työnkierto jäähallin kanssa -Muiden henkilöstöryhmien tukeminen uimahallilla	-Veden puhtaus ja kiinteistönhoito. -Allas- sekä kiinteistötekniikan huolto. -Tarvittaessa yhtiön muut työntekijät apuna	-Veden puhtaus ja kiinteistönhoito. -Allas- sekä kiinteistötekniikan hoito. -Tarvittaessa kunnan tilapalvelu apuna

Järvenpäässä ja Keravalla uimahallia ylläpidetään yhdessä muiden liikuntapaikkojen kanssa. Tällöin uimahallin varsinainen ylläpitohenkilöstö ei työskentele pelkästään uimahallilla vaan he vastaavat myös uimahallin kanssa samassa kiinteistössä sijaitsevasta liikuntahallista, lähistön liikuntapaikoista ja kauempana olevista liikuntakeskuksista. Niitä hoidetaan silloin, kun uimahallilla ei ole akuutteja tehtäviä. Tämä voi muodostaa päällekkäisyyksiä, jolloin monessa paikassa pitäisi olla yhtä aikaa. Tästä syystä työtehtävät ja liikuntapaikat täytyy laittaa tärkeysjärjestykseen. Pyrkimys kuitenkin on, että joko uimahallilla tai sen välittömässä läheisyydessä olisi aina kiinteistön ollessa auki tavoitettavissa oleva liikuntapaikanhoitaja.

Liikuntapaikkojenhoitajien työtehtävät ovat sangen laajat ja he tekevät omien taitojensa mukaan mahdollisimman paljon huolto- ja korjaustöitä itse. Tarvittaessa apua pyydetään kiinteistön omistajataholta. Uimahalli osana liikuntapalveluita -ajattelu nousee esiin selvimmin siinä, että organisaatiossa painotetaan moniammatillista osaamista. Uimahallin henkilökunta pystyy tarvittaessa tuuraamaan sekä hoitamaan vaikkapa jäähallia ja päinvastoin. Järjestely voidaan organisoida esimerkiksi niin, että isoja liikuntalaitoksia hoidetaan osin samalla henkilöstöllä. Käytännössä kuitenkin erikoistutaan ja ihmisille on omat pääasialliset vastualueensa. Uimahallikiinteistön sisällä liikuntapaikanhoitajat tekevät yhteistyötä muun henkilöstön kanssa ja sijaistavat esimerkiksi uinninvalvojia ja kassahenkilökuntaa ruokataukojen tai sairastapausten aikana. Palvelutuotannon kannalta tämä on varmasti tehokas tapa toimia, mutta onko se sitä ongelmatilanteissa tai asiakasturvallisuuden kannalta?

Toimintamalliin liittyy oleellisena osana etävalvontajärjestelmät. Esimerkiksi uimahallin vedenkiertoa voidaan ohjata erilaisten etälaitteiden avulla, jolloin työtehtäviä ei välttämättä tarvitse hoitaa kiinteistön sisällä. Samoin hälytysjärjestelmät huolehtivat siitä, että jos allastekniikassa ilmenee jokin ongelma, siitä kulkee välittömästi tietoa hallin ulkopuolella olevalla liikuntapaikanhoitajalla. Lisäksi uimahallin omistavalla taholla on oma ylläpito- ja päivystysjärjestelmänsä. Niiden tehtävänä on ylläpitää kiinteistöä ja valvoa automatiikan avulla ympärivuorokautisesti kiinteistön toimintaa.

Uimahallin hankinnat kuten kemikaalit kilpailutetaan säännöllisesti yhden tai kahden vuoden välein. Itse kiinteistöön liittyvät hankinnat hoitaa uimahallin omistaja.

Pääsääntöisesti kunnissa ollaan tyytyväisiä toimintamallilla saavutettavan palvelun laatuun ja sen järjestämistapaan. Suurin ongelma on kuitenkin liian vähäinen henkilöstö erityisesti ongelmatilanteissa. Joustavuutta ei organisaatioista juuri löydy.

Tuusulassa ja Raisiossa uimahallin ylläpito on eriytetty muista liikuntapaikoista omaksi kokonaisuudekseen. Palvelutuotanto voidaan edelleen jakaa allastekniikan ylläpitoon ja kiinteistönhuoltoon, jolloin liikuntapalveluiden tehtäväksi jää pelkästään uimahallin hallinnointi ja liikunnanohjaus. Tällöin kyse on sopimusperusteisesta toiminnasta, joka edellyttää yhtä tarkempaa kustannusten ja tulojen jakoa eri osapuolten välillä. Tuusulassa liikuntapalvelut vastaavat allastekniikan korjauksista ja vastapainoksi ne saavat uimahallin pääsylipputulot itselleen. Muut investoinnit ja kulut hoitaa kiinteistön omistaja, jolle liikuntapalvelut maksavat vuokraa. Järjestely osittain vaikeuttaa talouden seurantaa, sillä uimahallin kulujen ja tulojen suhdetta on vaikea tarkastella yhtenä kokonaisuutena.

Toimintamalli nojaa pienempien kokonaisuuksien seurauksena yksittäisiin työntekijöihin. Varsinaiset laitostekniset työtehtävät järjestyvät yhden pelkästään uimahallilla työskentelevän liikuntapaikanhoitajan voimin, jolle on nimetty tuuraaja loma-aikojen ja sairastumisten varalta. Liikuntapaikanhoitaja ei voi päivystää uimahallilla aina sen ollessa auki, vaan muuna aikana tuuraajan on oltava tavoitettavissa ja valmiudessa tulemaan uimahallille. Lisäksi kiinteistön omistajalla on päivystysvelvoite ja se vastaa kiinteistön kunnosta myös muulla henkilöstöllä. Lisäksi kesätaukoihin liittyvät isommat huoltotyöt hoituvat puiteurakoitsijoiden avulla.

Toimintamallilla pystytään suorittamaan kaikki tarvittavat työtehtävät. Liikuntapaikanhoitaja ylläpitää uimahallin laitostekniikkaa ja kiinteistöä oman osaamisensa ja ehtimisensä mukaan niin paljon kuin vain on mahdollista. Sen, mitä hän ei pysty tai ehdi, hoitaa sopimuksesta riippuen joko kiinteistön omistaja tai palvelun tarjoava yritys muiden kiinteistöhoitajien kanssa tai ostamalla palvelun aliurakoitsijalta. Toimintamallin uhkana on liikuntapaikanhoitajan vaihtuminen, jolloin kiinteistökohtainen ammattitaito organisaatiosta häviää. Lisäksi uusi työntekijä täytyy kouluttaa kiinteistöön, jonka aikana uimahallin huoltovarmuus on heikompi. Järjestely siis nojaa hyvin vahvasti yhteen työntekijään.

Mallin haittana on myös osittain keinotekoinen jaottelu allastekniikan ylläpitoon ja kiinteistöhoitoon. Liikuntapaikanhoitajan työtehtävät on ennalta sovittu, joten poikkeukset tai työnkuvan laajentaminen ei ole yksipuolisesti mahdollista. Jos sama organisaatio vastaisi molemmista, niin työntekijöitä voitaisiin kouluttaa laajemmin uimahallin työtehtäviä silmällä pitäen. Uimahallin ylläpito on kuitenkin mahdollista saada sopimusjärjestelyjen avulla tuotettua hyvin edullisesti. Tuusulassa on kuitenkin kaipuuta omiin työntekijöihin, kun taas Raisio oli toimintamalliin huomattavasti tyytyväisempi.

”Siis se toimii, sanotaanko näin...mutta kyl mä edelleen oon sitä mieltä, että se pitäis olla omassa käsissä. Et me saatas omaa porukkaa siihen mukaan ja silloin ei oltais ahtaassa raossa, jos nykyinen henkilö lähtee. Että kun ite on kuitenkin vastuussa suurimmassa määrin siitä, niin olis pikkasen laajempi pohja. Useemman kaverin vois kouluttaa siihen. Mut nyt ne on kaikki samassa ja jos sieltä hyvä mies lähtee, vaikka he (yritys, jolta ylläpitopalvelu ostetaan) on siitä vastuussa, et he joutuu sinne hankkimaan. Mutta on siinä kuitenkin semmonen olo, että mitä tapahtuu. Sitte otetaan joku ulkopuolinen firma, joka hoitaa sitä sen aikaa, että he saa taas uuden kaverin siihen tehtävään. Eihän nää mitkään oo rakettitiedettä, että kyl nää saadaan toimimaan, mutta se on semmonen homma, että sitä haluaa kuitenkin, että se toiminta on jouhevaa, yllätyksiä mahdollisimman vähän.”
(Tuusulan kiinteistöyönjohtaja 2.8.16)

Ero Tuusulan ja Raision välillä johtuu siitä, että Raisiossa kunnan oma organisaatio järjestää uimahallin ylläpidon. Tällöin palvelun tuottaminen on joustavampaa eikä toiminta ole yhtä sopimukseen sidottua kuin voittoa tavoittelevan yrityksen kanssa. Raision näkökulmasta fyysinen läsnäolo uimahallin ylläpidossa on palvelutuotannon lähtökohta.

”Laitosmiespalvelu on myöskin tällöstä niinku päivystysluonteista palvelua ja jos se on jossakin kauempana, niin se reagointi heikkenee. Ehkä se, jos pelkästään säästö on mielessä, niin voidaan toteuttaa ja voi pyöriä jollakin tavalla, mut pyöriiks se hyvin ja tehokkaasti, niin se on toinen juttu.” (Raision liikunta- ja nuorisotoimenjohtaja 16.6.16)

Toimintamallissa etävalvonnalla on suurin merkitys niinä aikoina, kun liikuntapaikanhoitaja ei ole työvuorossa. Myös hänen työaikanaan kemikaalien lisäys veteen tapahtuu automaattisesti ja ongelmatilanteissa hälytykset tulevat välittömästi kiinteistöhoitajalle. Hänen työaikansa ulkopuolella niistä vastaa ylläpitopalvelun järjestävän tahon päivystys.

Hankintojen osalta kiinteistön omistaja määrittelee ostopaikat kiinteistöhoitajalle, joka vastaa varsinaisesta hankinnasta. Näitä ovat esimerkiksi LVI- tai sähkölaitteet, joihin kiinteistön omistaja tekee sopimukset. Kiinteistöhoitajan tehtävänä on olla myös määrittämässä, millaisia hankintoja on tarpeellista tehdä ja mitä uimahallille tarvitaan esimerkiksi valaistuksen tai suihkujen osalta.

Itsenäisen toimintamallin suurin etu on, että uimahalleja hallinnoi viimekädessä vain yhden kunnan lautakunta ja palvelu voidaan tuottaa omista lähtökohdista käsin. Tällöin päätöksiä ei tarvitse kierrättää kuin oman organisaation sisällä niillä periaatteilla, mitä halutaan noudattaa

ja millaisiksi käytännöt ovat ajansaatossa muotoutuneet. Tosin kuntaliitokset ja muut isot muutokset voivat tuoda ”kriisitilanteen” liikuntapalveluiden vakiintuneeseen toimintamalliin.

Uimahallien laitostekniset palvelut ja palvelutuotanto ylipäänsä pystytään järjestämään puhtaasti omista lähtökohdista ponnistaen. Palvelu tuotetaan omat kuntalaiset silmällä pitäen eikä kompromisseja ole pakko tehdä. Tällöin uimahallipalvelu voidaan tuottaa yhdessä muiden liikuntapalveluiden kanssa, omana kokonaisuutenaan tai palvelutuotanto voidaan myös ulkoistaa. Uimahallien hoitajien näkökulmasta yhden uimahallin ylläpitoon liittyy sekä hyviä, että huonoja asioita, kun työn tarve on vaikea optimoida vastaamaan työntekijöiden määrää:

”Saatta tulla semmosia hetkiä, et töitä ei paljookaan oo, nii sillon kerkee tehdä niitä muitten kiinteistöjen hommii kyllä. Välillä saattaa tulla päällekkäisyyksiä, et sä oot jotain tekemässä ja sun pitäis sit mennä paikkaan B ja C, voi tulla sitte vähän kiireki...Meit on kolme, jos joku halua olla lomalla, joku on tietysti vapaalla, sitte meidän pitää pyytää ulkoliikuntapaikkojen henkilökuntaa tai joku muu välillä tänne töihin, nii sillähä ei oo samaa kokemusta ku meillä, nii sit saattaa tulla niitä ongelmatilanteitaki, jos jotain tapahtuu...Liian paljon tullu läheltä piti -tilanteita mun mielestä ainaki.” (Järvenpään liikuntapaikkojenhoitaja 28.7.16)

Niissä kunnissa, joissa uimahalleja ylläpidetään yhdessä muiden liikuntapaikkojen kanssa, tilanne voidaan ratkaista niin, että liikuntapaikanhoitajat kiertävät eri liikuntapaikoissa ja pystyvät näin sijaistamaan toisiaan esimerkiksi loma-aikoina. Tällä halutaan välttää myös hiljaisen tiedon katoamista, jos vaikkapa uimahallin ainoa laitosmies siirtyisi muihin tehtäviin. Niissä kunnissa tämä ei ole mahdollista, joissa uimahalli muodostaa oman, muista liikuntapaikoista erillisen, yksikkönsä. Tällöin se muodostaa konkreettisen ongelman, jos uimahallin tuntee vain yksi liikuntapaikanhoitaja.

”Esimerkiks se hiljanen tieto kiinteistöstä ja sitten se sijaistaminen, paikkaaminen ja auttaminen ja tän tyyppiset asiat siinä uimahallin käytännön palvelutoiminnassa on se meidän heikkous.” (Tuusulan liikuntapäällikkö 12.5.16)

Vahvuuksia ovat työn helppo organisointi ja työnteon jouhevuus, jos koko henkilökunta kuuluu samaan organisaatioon. Samalla liikuntapaikanhoitaja pystyy keskittymään omiin tehtäviinsä uimahallilla sekä muilla liikuntapaikoilla ja palvelemaan niitä omalla työpanoksellaan. Heikkouksiksi muodostuvat kapea erikoisosaaminen ja henkilökunnan

riittämättömyys ongelmatilanteissa. Ulkopuolisia ostopalveluita esimerkiksi huoltotöihin hankitaan eri järjestelyin, kun omalla henkilökunnalla ei ole ammattitaitoa tai aikaa tehdä kaikkia huoltotöitä itse. Hankinnoissa voidaan keskittyä vain yhden uimahallin tarpeisiin. Tosin tällöin kustannukset ovat korkeammat kuin useampaan uimahalliin kerralla ostettaessa. Samoin hallinnon kannalta yksikköajattelu on sinänsä helppoa, että on vain yksi uimahalli, jonka periaatteista tarvitsee tehdä päätöksiä.

8.1.2 Itsenäinen useamman uimahallin toimintamalli

Jyväskylässä, Kouvolassa ja Turussa on useita uimahalleja, joiden ylläpito järjestetään kaikkiin uimahalleihin yhteisesti liikuntapalveluiden organisaatiolla (taulukko 14). Tämä tarkoittaa alueellista toimintaa, jossa haasteet esimerkiksi liikkumisen ja etävalvonnan järjestämisessä korostuvat. Sen sijaan Helsingissä palvelutuotanto on ulkoistettu kunnan omistamalle yhtiölle, joka käsitellään seuraavassa alaluvussa.

Taulukko 14. Itsenäisen useamman uimahallin organisaatiot.

	Jyväskylä	Kouvola	Turku
Uimahallien määrä	2	5	2 uimahallia, 1 allastila ja 2 maauimalaa
Liikuntapaikan hoitajien määrä	5	10-12	3
Työtehtävät	-Veden puhtaus ja kiinteistönhoito. -Allas- sekä kiinteistötekniikan huolto. -Työnkierto eri liikuntapaikoilla -Etävalvonta	-Veden puhtaus ja kiinteistönhoito. -Allas- sekä kiinteistötekniikan huolto. -Työnkierto eri uimahalleissa, osin myös lähiliikuntapaikoilla.	-Vedenkäsittely-tekniikan huolto ja ylläpito. -Veden puhtaus. -Etävalvonta

Toimintamallissa liikuntapaikanhoitajat tekevät mahdollisimman paljon myös kiinteistön ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Ulkopuolisen työvoiman käyttöä vältellään kustannussyistä pois lukien esimerkiksi siivouspalvelut, jotka ovat kaikissa toimintamallin tutkimusorganisaatioissa ulkoistettu. Oma henkilöstö halutaan siis mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön. Jälleen kiinteistön omistajalla on kuitenkin omat tehtävänsä uimahallin kiinteistön ylläpidossa, joita sopimuksella ohjataan. Tehtävät jakaantuvat isoihin, uimahallin rakenteisiin liittyviin tehtäviin, jotka ovat kiinteistön omistajan vastuulla sekä pienempiin hankintoihin ja allastekniikan sekä ilmastoinnin ylläpitoon, jotka ovat vuokralaisen eli liikuntapalveluiden vastuulla. Käytännössä kuitenkin, jos kunnan omat organisaatiot ovat kiinteistössä vuokralaisena ja vuokranantajana, niin on mahdollista tehdä paljon yhteistyötä molempien tahojen välillä ja sopimuksista on mahdollista joustaa. Ne työtehtävät, joita omalla henkilöstöllä ei ehditä tai osata tehdä, hankitaan joko muualta tai tehdään yhdessä kiinteistön omistajaorganisaation (yleensä kunnan tilapalvelu) kanssa.

Isommassa organisaatiossa henkilöstöön on mahdollista kerätä erilaista ammattiosaamista, joka mahdollistaa monipuolisesti erilaisten huoltotöiden teon.

”Sähkörikoulutuksella olevaa, siellä on kiinteistöpuolen koulutuksella olevaa, LVI-puolen ja sit on yks kaveri, joka on oikeen kiinnostunu tämmösestä energiansäästö, vihreistä arvoista, yks on kirvesmies puolella. Siel on vähän vanhempaa kaveria ja tämmöstä kolmekymppistä. Semmonen helvetin hyvä kattaus kokemusta ja nuorta nälkää...Et se ammattiosaaminen on aivan huimaa.” (Jyväskylän uimahallien palveluesimies 31.3.16)

Useamman uimahallin toimintamallissa liikuntapaikanhoitajat kiertävät eri uimahalleissa, Jyväskylässä jopa myös muilla liikuntapaikoilla. Näin he voivat sijaistaa toisiaan ja esimerkiksi loma-ajat on helpompi hoitaa isommalla työntekijäorganisaatiolla. Liikuntapaikanhoitajat voivat myös olla siellä, missä heitä tarvitaan. Kierto edellyttää eri hallien tuntemusta työntekijöiltä, mutta Kouvolassa työntekijöille on määritelty niin sanottu kotipesä, oma uimahalli, josta hän pääasiassa vastaa.

Etävalvonta on työnkierrosta johtuen tärkeässä roolissa useamman uimahallin kunnissa. Uimahallien valvonta annetaan tiettyinä aikoina jopa kokonaan kaukovalvonnan vastuulle ja hallille mennään vain ottamaan erilaisia kontrollinäytteitä tai tekemään aikataulutettuja huoltotöitä. Tästä syystä työn kuvaan kuuluu päivystysjärjestelmä, jonka piiriin uimahallit ja esimerkiksi Jyväskylässä myös muut liikuntapaikat kuuluvat. Niitä päivystetään joko liikuntapalveluiden tai kunnan muulla päivystyshenkilöstöllä ja liikuntapaikalle on

hälytystilanteessa ehdittävä tietyn varoajan puitteissa. Jyväskylässä tämä aika on 30 minuuttia ja Turussa 20. Tämä on asiakasturvallisuuden kannalta merkittävä asia. Lisäksi etäohjauksen kautta toimenpiteet voidaan aloittaa jo ennen kuin kiinteistöön on ehditty paikalle. Muista kiireettömistä työtehtävistä viestiä välitetään kiinteistökohtaisesti esimerkiksi uimahallin kassan välityksellä tai sähköisten huoltokirjojen avulla.

Uimahallien lisäksi laitosmiehet voivat vastata myös muista uimahallien lähellä sijaitsevista liikuntapaikoista, uimahallista kiinteistönä ja osallistua kiinteistön muuhun arkielämään riippuen palvelun tuottamistavasta. Toisin sanoen työnkuvaa on mahdollista laajentaa.

”Laitosmiehillä on monipuolisempi työnkuva tällä hetkellä, ku pelkkä laitospöytäkirjan työnkuva. Ja sen takii laitosmies pysyy siinä kiinteistössä. Eli se sisältää käytännössä kiinteistönhoidollisii tehtävii ja osittain myös vahtimestaripalveluita. Joillakin jopa liikuntapaikkojen hoitajan tehtävii. Et se työnkuva on hyvin laaja ja joka tapauksessa ne joudutaan tekee jonku toimesta. Et onko järkevää nyt sitte hävittää, mahdollisimman alas ajaa sitä laitosmieskuvioo ja sitte lisätä taas toisella puolella työtehtävii? Ja sitte meilläki on semmonen tilanne, että osassa hallissa laitosmies laskee uinninvalvojan kahvitauolle ja ruokatauolle sekä kassahenkilökunnan, nii meil määrätültä alueelta loppuu henkilökunta jo ihan pyörittämään tämmösii perusasioita.” (Kouvolan liikuntapaikkapäällikkö 13.6.16)

Turussa tällainen ei onnistu, sillä uimahallien laitostekniikan ylläpito, kiinteistöhoito ja muut liikuntapaikat on eriytetty omiksi kokonaisuuksikseen ja eri organisaatiot vastaavat niistä. Organisaatioiden välillä tehdään kuitenkin yhteistyötä ja viestinvaihtoa niin, että kiinteistöhoitajille kulkee heille tärkeä informaatio ja liikuntapaikanhoitajat auttavat heitä oman asiantuntemuksensa ja osaamisensa puitteissa. Yhteistyö eri tahojen välillä ei kuitenkaan ole saumatonta.

”Kädenväntö joudutaan käymään koko aika, ihan päivittäisissä pienissä nippeleissä tai isommissaki hankinnoissa.” (Turun liikuntapaikkapäällikkö 15.6.16)

Tutkimusorganisaatioissa oli näkemyksiä puolesta ja vastaan liittyen siihen, onko liikuntapaikkaa hoitavan henkilöstön eriyttäminen muusta toiminnasta ja fyysisen läsnäolon vähentäminen uimahalleilla hyvä vai huono asia. Kiinteistössä olleessaan liikuntapaikanhoitajat voivat osallistua muiden työntekijöiden arkirutiineihin ja heillä voi olla turvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Työntekijöiden suhtautuminen eri malleihin vaihtelee.

”He tykkäsivät enemmän siitä vanhasta käytännöstä (uimahallit itsenäisiä laitoksia) sen takii, et ne työtehtävät oli monipuolisempii...Osa henkilökuntaa tykkää kovastikii kiertää eri taloissa ja eri kiinteistöissä. He ovat kokeneet sen päinvastoin virkistävänä” (Kouvolan liikuntapaikkapäällikkö 13.6.)

Kokonaisylläpidon lisäksi Jyväskylässä on liikuntapaikanhoitajille määritelty kokonaisuuksia, joiden hallinta heille kuuluu kuten automaatiotekniikka, kylmälaitteet, kuntosalit, energiatehokkuus, yhteistyö ja kesätöiden koordinointi, hankinnat sekä valvonta. Jyväskylän uimahallien ylläpito kuuluu samaan ketjuun 11 muun ison liikuntapaikan kanssa, joita kaikkia hoidetaan samoilla työntekijöillä.

Toimintamalleissa hankinnat kilpailutetaan yhteisesti. Kilpailutuksen jälkeen halleilla oleva vastuuhenkilö hoitaa konkreettisesti esimerkiksi kemikaalitulaukset sen mukaan, kun tarvetta esiintyy kilpailutuksessa valitulta toimittajalta. Hankintoja myös suunnitellaan pitkäjänteisesti pyrkimällä uusissa laite- ja kemikaalihankinnoissa yhdenmukaisiin ratkaisuihin. Isot laitehankinnat kulkevat kiinteistön omistajan kautta.

Niissä kunnissa, joissa on useita uimahalleja, järjestetään toiminta niin, että palvelu tuotetaan yhdellä organisaatiolla kaikkiin halleihin yhteisesti. Alueellisesti pyritään järjestämään kaikki hankinnoista, henkilöstöön ja uimahallien hallintoon asti. Palvelun alueellinen tuottaminen on nähty kaikkien järkevimpänä toimintamallina jokaisessa organisaatiossa. Tässä mielessä ei ole yllättävää, että pienemmissä, yhden uimahallin kunnissa, kaivataan eniten yhteistyötä naapurikuntien kanssa ja sen nähdään olevan avainasemassa palvelun tehostamisessa.

Alueelliseen toimintaan liittyvät keskeisesti uimahalleihin toteutettavat yhteishankinnat, yhteiset työntekijät ja etävalvonta. Yhteishankinnoista voi olla taloudellista hyötyä yksittäisen hankinnan lisäksi pitemmällä aikavälillä niin, että tekniikkaa määrätietoisesti yhdenmukaistetaan, jolloin esimerkiksi kemikaalihankinnat voidaan jatkossa toteuttaa yhdessä alueen halleihin, jos se heti ei ole mahdollista. Lisäksi tekniikan yhdenmukaistaminen helpottaa alueellista työskentelyä eri kiinteistöissä. Luonnollisesti pienet, akuutit hankinnat suoritetaan laitoksissa itsenäisesti kunnan käyttämistä hankintapaikoista.

8.1.3 Yhtiömalli

Yhtiömallista oli tässä tutkimuksessa vain yksi esimerkki, Urheiluhallit Oy (taulukko 15). Yhtiömallia oli monessa kunnissa pohdittu yhtenä mahdollisena tulevaisuuden toimintamallina eikä se ole vielä vakiintunut laajemmin käyttöön liikuntapalveluiden tuottamismallina. Sinänsä yhtiömalli on vain yksi menetelmä toteuttaa alueellista tai itsenäistä palvelutuotantoa, mutta siihen kuitenkin liittyy tiettyjä omia piirteitä, joiden vuoksi se on hyvä käydä läpi omana toimintamallinaan Urheiluhallit Oy:n näkökulmasta.

Taulukko 15. Yhtiömalli.

	Urheiluhallit Oy (Helsinki)
Uimahallien määrä	7
Liikuntapaikan hoitajien määrä	13
Työtehtävät	-Veden puhtaus ja kiinteistönhoito. -Allas- sekä kiinteistötekniikan huolto. -Työnkierto eri liikuntapaikoilla. -Kaikki tehdään itse. -Etävalvonta

Urheiluhallit Oy kuuluu Helsingin kaupunkikonserniin. Helsinki omistaa yhtiöstä yli 50 prosenttia. Yhtiön toiminta on laajentunut hiljalleen sen 1960-luvulla tapahtuneen perustamisen jälkeen. Kaikkinsa Urheiluhallit Oy:n palveluita käyttää noin 10 prosenttia Suomen uimahallikävijöistä ja vuonna 2015 heidän kiinteistöissään oli noin 2,5 miljoonaa käyntikertaa. Urheiluhallit Oy on siis suuri toimija suomalaisessa uimahallikentässä ja se poikkeaa varsin paljon keskimääräisestä kunnasta niin palveluiden laajuuden kuin taloudellisten voimavarojen suhteen. Toimintamallista jääkin arvoitukseksi sen soveltuminen pienempien kuntien uimahallipalveluiden tuottamiseen.

Samat periaatteet, jotka pätevät perinteisessä palvelutuotannossa, ohjaavat kuitenkin myös yhtiön toimintaa; mahdollisimman laadukasta palvelua pyritään tuottamaan mahdollisimman tehokkaasti ja pitkäjänteisesti. Kustannuksia säästetään sieltä, mistä se on mahdollista ja muuten pyritään palvelemaan asiakkaita ja pitämään kiinteistö sekä tekniikka siinä kunnossa, että uimahalleissa on turvallista ja viihtyisää käydä.

Toiminnan volyymin lisäksi Urheiluhallit Oy poikkeaa merkittäväällä tavalla useimpien kaupunkien ja kuntien tavasta järjestää uimahallipalveluita:

”Muut kaupungit ja kunnat on systemaattisesti tässä vuosikymmenten varrella ulkoistanu tätä toimintaa, niin me on tehty koko ajan systemaattisesti päinvastoin. Eli meil on omat laitospäälliköt, meil on yhteensä 13 laitospäälliköä, sit meil on omat siivoojat ja meil on oma korjausyksikkö, joka tekee vaativia korjauksia. Et tällä hetkellä tehään kolmatta sellasta projektia, jossa me ollaan ite tilaajina ja päätoteuttajina eli pääurakoitsijana”
(Urheiluhallit Oy:n kiinteistöpäällikkö 23.5.16)

Urheiluhallit Oy pyrkii hoitamaan mahdollisimman paljon tehtävistään itse. Sillä on omat 13 liikuntapaikanhoitajista, omat siivoojat ja oma korjausyksikkö. Korjausyksikössä on monipuolista ammattiosaamista; siellä on niin rakennusalan ihmisiä, IV-asentajia kuin sähköasentajiaakin. He pystyvät tekemään vaativia korjaustöitä itse ja lähinnä ainoastaan putki- ja epoksilaatoitustyöt ostetaan ulkopuolisilta toimijoilta vuosisopimuksilla. Oma korjausyksikkö perustettiin, koska ulkoistettujen toimijoiden tekeminä korjausurakat olivat huomattavasti työläämpiä. Nykyisin myös esimerkiksi talvikunnossapito hoidetaan omin miehin ja osin jopa omalla kalustolla. Yhtiön kiinteistömässä koostuu pääasiassa uimahalleista, joten laitospäälliköt työskentelevät pääasiallisesti niiden kunnossapidon parissa.

Uimahallien ylläpidon osalta Urheiluhallit Oy:n kuvio pyörii niin, että yhdestä uimahallista on tehty keskuspaikka, jossa sijaitsee keskusvalvomo ja josta käsin laitospäälliköt liikkuvat eri halleille. Sieltä pystytään valvomaan kaikkia halleja ja niiden prosesseja. Tämä luonnollisesti aiheuttaa tarvetta liikkua uimahallien välillä. Isommissa uimahalleissa on päivävuoroa tekeviä laitospäälliköitä arkisin paikalla yksi henkilö. He ovat hallien ”vastaavia”, jotka vastaavat arkipäiväisestä toiminnasta ja arkirutiineista. He huolehtivat esimerkiksi kemikaalien riittävästä, ilmanvaihdon tai suihkujen toiminnasta, pienistä vikatehtävistä kuten lukkoon katkenneista avaimista sekä siivous- ja ylläpitotehtävistä muun muassa lumitöistä, roskakerroksista sekä hiekoituksesta ja hoitavat muut pienet vastaantulevat akuutit tehtävät.

Kiertäviä laitospäälliköitä on kaikkiaan kuusi henkeä, joista kaksi on yhtä aikaa sekä aamu-, että iltavuoroissa. Heidän tehtävänä on sitten pyörittää uimahalleja sinä aikana, kun päivämiehet eivät ole töissä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että heidän työtehtävänsä lähes samat kuin uimahallista vastaavalla laitospäälliköllä, mutta valvonnan ja erilaisten akuuttien vikatilanteiden hoitaminen korostuu kiertävien laitospäälliköiden työssä. Kiertävien laitospäälliköiden alueen on jaettu niin, että toinen kiertää pääsääntöisesti pohjoisen ja toinen etelän halleissa.

Aamuvuoroissa on enemmän käsiä käytettävissä, kun voidaan hyödyntää sekä kiertäviä että hallien vastaavia laitosmiehiä. Tällöin voidaan tehdä isojakin korjaustoimenpiteitä riippuen tehtävän luonteesta. Kaikkien laitosmiesten rooli on siis hyvin pitkälle toimia arkipäiväisessä kiinteistön- sekä allastekniikan hoidossa ja toisaalta he ovat kiertopartiossa valmiudessa lähtemään hoitamaan akuutteja tapauksia myös muille halleille. Tämä pitää hallin turvallisuusohjeissa huomioida, jotta esimerkiksi tilojen evakuointi hätätilanteissa annetaan sellaisten ihmisten vastuulle ketkä varmasti hallilla ovat.

Järjestelmä siis edellyttää, että uimahalleja on mahdollista valvoa ja ohjata keskusvalvomosta käsin. Kovin pitkälle hallien etäohjattavuutta ei ole kuitenkaan haluttu lähteä viemään. Halleja etäpäivystetään ja hälytykset tulevat keskusvalvomoon, mutta sen lisäksi halutaan, että joku on fyysisesti läsnä valvomassa ja katsomassa prosessien etenemistä. Esimerkiksi ennen huuhtelujen aloittamista laitosmies varmistaa, että huuhtelualtaassa on riittävästi vettä. Tietokoneisiin tai valvontakeskuksiin voi tulla ongelmia, jotka heijastuvat myös uimahalleihin mikäli laitoksia ei voi ohjata käsin. Korjauksissa ja laajennuksissa yhtenä kriteerinä onkin ollut, että käsin ohjattavuus täytyy säilyttää. Etävalvontaa ja automaatiota tuetaan päivittäisillä vedestä otettavilla kontrollinäytteillä. Myös tilat pitää kiertää läpi joka päivä ja seurata toimintoja fyysisesti, jotta varmistutaan siitä, että kaikki toimii niin kuin pitää.

”Tekniikka on hyvä renki, mut huono isäntä... On huono peruste laittaa halli kiinni, että jos joku automaatiikka ei toimi”. (Raision liikunta- ja nuorisotoimenjohtaja 16.6.16)

Urheiluhallit Oy:n kaikki toiminnot pyörivät jossain määrin keskitetysti. Henkilöstön lisäksi myös markkinointi, taloushallinto ja tilavaraukset ovat samojen siipien suojassa. Hankintojen osalta on määritetty kuka henkilöstöstä saa hankkia mitä, milloin ja mihin summaan asti ja hallikohtaisesti voidaan hoitaa pienet, akuutit hankinnat. Isompien hankintojen kilpailutukset hoitaa kiinteistöpäällikkö. Ostoja tehdään keskitetysti paljon myös suoraan Keski-Euroopasta, ohi suomalaisten maahantuojien. Näin pyritään hankkimaan mahdollisimman paljon ja monipuolisesti, sillä siten on saatavissa säästöjä kun ylimääräisiä välikäsiä jää matkan varrelta pois. Tällä tavoin hankitaan erilaisia laitteita ja osia kuten pumppuja, pohjaimureita ja loiskekoururitulöitä. Samalla peruskorjauksissa ja ylipäänsä kunnossapidossa pyritään siihen, että aina uusien hankintojen kohdalla yhdenmukaistetaan tekniikkaa, jotta käytettävät pumput ja IV-koneet olisivat mahdollisimman yhtenäisiä. Tämä helpottaa kunnossapitoa, kun työntekijät tuntevat laitteet ja varaosia on helpompaa pitää varastossa.

Koulutustapahtumia pyritään järjestämään yhtiön kannalta mahdollisimman tehokkaasti. Tästä syystä ne hankitaan tarpeiden mukaan itselle räätälöidysti. Esimerkiksi automaatiopuolella erilaisia koulutuksia järjestetään lähes vuosittain peruskoulutuksesta pidemmälle meneviin koulutuksiin. Halleille automaatiojärjestelmä tulee samalta toimittajalta, jonka kanssa koulutuksia yhteistyössä järjestetään. Lisäksi erilaisten hanakoulutusten, työturvallisuuskorttien tai vesihygieniapassien koulutusta varten tilataan kouluttajat paikalle omiin tiloihin.

Yhtiömalli on siis ainakin Urheiluhallit Oy:n tapauksessa tarjonnut mahdollisuuden tuottaa palveluita pitkäjänteisesti yhtiön parhaaksi katsomalla tavalla. Keskeistä on tietysti toiminnan laajuus, jota ilman vastaavaa järjestelyä tuskin olisi järkevää tehdä. Kaiken toiminnan tuottaminen itse omalla kuntaorganisaatiolla yhtä tai edes kahta uimahallia varten ei ainakaan muiden organisaatioiden näkökulmasta ollut järkevää.

8.2 Uusi julkishallinto uimahallipalveluissa

Toisena tutkimuskysymyksenä oli tutkia, miten uusi julkisjohtaminen näkyy tuotantomalleissa. Tarkastelu kohdentuu tulkintakehien ulommille kehille (ks. sivu 13) Esittelen organisaatioiden hallintoa ohjaavat periaatteet ja tarkastelen, miten niissä uusi julkishallinto näkyy tai onko kunnilla joitain sen kanssa ristiriitaisia periaatteita toimintaa ohjaamassa. Tarkastelu perustuu luvussa seitsemän, taulukoissa 5 ja 6 esiteltyihin uuden julkishallinnon keskeisiin strategioihin ja periaatteisiin. Niistä on koostettu neljä teemaa, joiden kautta tarkastellaan uuden julkisjohtamisen strategioiden ja peruskeinojen ilmentymistä uimahallipalveluissa (taulukko 16). Osa havainnoista liittyy useampaan teemaan, jolloin ne on sijoitettu sitä parhaiten kuvaavan kokonaisuuden alle. Tästä huolimatta tiettyjä päällekkäisyyksiä esiintyy vääjäämättä.

Taulukko 16. Uuden julkisjohtamisen strategioiden ja peruskeinojen neljä teemaa.

-
- 1) Johtamisen muutos
 - 2) Asiakasnäkökulma ja yksilön valinta
 - 3) Itseohjautuvien, taloudellisesti itsenäisten organisaatioiden muodostaminen
 - 4) Markkinamenetelmien soveltaminen
-

8.2.1 Johtamisen muutos

Johtamisen muutos tarkoittaa muun muassa siirtymää hierarkkisesta johtamisjärjestelmästä kohti yksityisellä sektorilla perinteisesti sovellettuja johtamis- ja toimintatapoja (taulukko 17).

TAULUKKO 17. Johtamisen muutos uimahallipalveluissa.

Teema	Esimerkkejä teeman toimintatavoista	Ilmeneminen uimahallipalveluissa	Poikkeavat toimintatavat
Johtamisen muutos	-Yksityisen sektorin laskenta- ja budjetointimallit sekä tavoitteiden ja tulosten määrittely. -Rahan ansaitseminen. -Joustavammat toimintatavat henkilöstöhallinnossa. -Virkamiesjärjestelmästä luopuminen. -Johtajuus visionääristä. -Johtamisen esteiden ja rajoitusten poistaminen. -Siirtymä normiohjauksesta. informaatio-ohjaukseen. -Suoritteisiin sidottu palkitseminen.	-Talouden seuranta. -Ristiriita talouden ja kävijämäärien välillä. -Yksittäisten työntekijöiden vastuun lisääntyminen, työ itsenäistyy. -Usean organisaation yhteistyö palvelun järjestämisessä.	-Yhteistyö ei kaikkialla mahdollista tai siihen ei ole halua. -Itsenäistä päätäntävaltaa haluttaisiin enemmän.

Kustannustietoisuus tutkimuksen uimahalleissa on lisääntynyt. Esimerkiksi Jyväskylässä käydään jatkuvaa kamppailua siitä, arvotetaanko enemmän uimahallin kävijämääriä vai taloudellista tulosta. Uimahallitoiminnan haasteena on, että isompi kävijämäärä tuo mukanaan myös isommat kulut. Vastaavasti Raisiossa uimahallin budjettia valmisteltaessa joudutaan huomioimaan myös kunnan talous. Samaa keskustelua joudutaan käymään myös muissa kunnissa ja toiminnan on täytettävä tietyt taloudellisen tehokkuuden vaatimukset jokaisessa organisaatiossa. Taloudellisuutta seurataan tarkasti ja säännöllisesti.

”Jos sitä tekniseltä kysyt, niin pannaan kiinni niin saadaan säästöjä aikaseks. Henkilöstökulut kiinteistön hoidosta ja siivouksesta vähenee, mutta ku se ei oo meidän intressi. Meidän intressi on pitää halli mahdollisimman paljon auki. Se on sitte tätä kaupungin sisäistä keskustelua.” (Raision liikunta- ja nuorisotoimenjohtaja 16.6.16)

Päivittäisessä toiminnassa johtamisen muutos näkyy liikuntapaikanhoitajien työn itsenäistymisessä. Jyväskylässä heidät on valtuutettu kehittämään työtään ja laajentamaan sen sisältöä tiettyjen rajojen puitteissa. Toimintamalli kumpuaa eri ammattiryhmille annetuista tiimivastuusta, jossa heillä on lupa kehittää ja kokeilla uusia asioita. Kehitysehdotuksia halutaan saada niiltä ihmisiltä, jotka ovat itse sorvin ääressä. Tämä näkyy esimerkiksi hankinnoissa, joissa pieniä työvälineisiin tai varaosiin liittyviä hankintoja ammattimiehet voivat itse tehdä esimiehen määrittämistä hankintapaikoista. Samalla kaikissa kunnissa, joissa on enemmän kuin yksi uimahalli, on siirrytty kohti kiertojärjestelmää, jossa työntekijät käyvät eri uimahalleilla tarpeen mukaan itsenäisesti. Sen sijaan kahdessa yhden uimahallin kunnassa uimahallinhoitaja keskittyi pelkästään työhönsä kiinteistön sisällä. Järvenpäässä ja Keravalla muita liikuntapaikkoja hoidettiin yhdessä uimahallin kanssa. Kaikissa organisaatioissa uimahallilla työskentelevien liikuntapaikanhoitajien työ on kuitenkin muuttunut itsenäisemmäksi ja vastuullisemmaksi. Esimiesten roolina on määrittää toiminnan tavoitteet, joiden mukaan yksittäiset liikuntapaikanhoitajat voivat omaa työtään kehittää. Keskeisenä syynä muutokselle on pyrkimys kustannusten vähentämiseen. Työntekijöiden halutaan tekevän mahdollisimman paljon erilaisia töitä omatoimisesti itse ja auttavan tarpeen mukaan myös muita uimahallin työntekijöitä, jolloin ulkopuolisen työvoiman tarvetta saadaan vähennettyä. Tämä ei ole mahdollista niissä organisaatioissa, joissa toimintaa on ulkoistettu. Niillä on kuitenkin halua siirtyä kohti joustavampia käytäntöjä.

Uimahallipalveluissa toimitaan avoimesti ja palvelua järjestetään yhdessä eri tahojen kanssa. Suunnitelmista ja aikomuksista keskustellaan naapurikuntien kanssa. Lisäksi pyritään löytämään naapurilta hyviä toimintatapoja, joilla oman uimahallin toimintaa voidaan tehostaa. Muita uimahalleja ei nähdä oman uimahallin kanssa kilpailevina vaan pikemminkin omaa palvelua tukevin ja täydentävinä palveluina. Samoin kunnan sisällä uimahallitoiminta edellyttää monen tahon yhteistyötä. Yhdenkään tutkimuskunnan liikuntapalvelut eivät omistaneet uimahallikiinteistöä vaan olivat siinä vuokralla. Tästä syystä myös ylläpitoon liittyvät työt tapahtuvat vähintään kahden organisaation tarpeiden ja vastuiden pohjalta. Se tarkoittaa sopimusperustaista palvelutuotantoa, jossa sopimus määrittää mistä kukin osapuoli uimahallilla vastaa. Kuntaorganisaatioiden välillä sopimuksellisuuteen ei tässä tutkimuksessa

liittynyt ongelmia, mutta kunnan ulkopuolisten yritysten ollessa mukana, voi sopimusjärjestelyistä tulla kankeita ja hankaloittaa liikuntapaikanhoidon sujuvuutta.

Kunnissa kaivattiin päätävävallan siirtoa pois palvelusta vastaavalta lautakunnalta kohti uimahallin henkilöstöä. Esimerkiksi palkitsemis- ja hinnoitusjärjestelmiä haluttaisiin kehittää omatoimisemmin. Organisaatioissa kaivattiin laajempia mahdollisuuksia sitoa henkilöstön palkkiot uimahallin menestykseen ja kehittää nopeasti erilaisia kampanjoita, joilla asiakkaita saataisiin houkuteltua enemmän uimahallille. Kaikilta osin johtaminen ei siis täytä uuden julkishallinnon käytäntöjä, mutta huomionarvoista on, että siihen suuntaan haluttaisiin nykyistä enemmän mennä.

8.2.2 Asiakasnäkökulma ja yksilön valinta

Tutkimuskuntien uimahallipalveluissa asiakasnäkökulmasta on tullut tärkeä palvelutuotantoa ohjaava tekijä (taulukko 18).

TAULUKKO 18. Asiakasnäkökulma ja yksilön valinta uimahallipalveluissa

Teema	Esimerkkejä teeman toimintatavoista	Ilmeneminen uimahallipalveluissa	Poikkeavat toimintatavat
Asiakasnäkökulma ja yksilön valinta	-Asiakkaiden toiveiden seuraaminen. -Mittarina asiakastyytyväisyys. -Kilpailun lisääminen. -Asiakaspalautteen ja asiakasyhteistyön korostaminen.	-Perusliikunta lähtökohta, mutta asiakkaiden toiveiden mukaan myös viihteellisempiä hyvinvointipalveluja. -Asiakkaille joustavan ja sujuvan palvelun tuottaminen. -Turvallisuuden huomioiminen. -Uimahallipalvelua mahdollisimman kattavasti saatavilla.	-Asiakkaiden ”kuunteleminen” perinteistä palautteenkeruuta. -Toiminnan kehittämiseksi ei aitoa painetta, asiakas ei voi valita. -Asiakasturvallisuudesta ollaan tiettyssä mitassa valmiita joustamaan. -Kesällä kuitenkin uimahalleja pidetään kiinni.

Uimahallipalveluita tuotetaan ensisijaisesti laajoja käyttäjäryhmiä varten. Tällöin etusijalla ovat perusuintiin liittyvät palvelut. Kunnan kannalta tärkeintä on saada ihmisiä liikkumaan terveytensä kannalta riittävästi ja varsinaiseen uintiin liittyvät palvelut ovat myös asiakkaiden näkökulmasta tärkein asia (Uimahallibarometri 2010). Tämä ohjaa palvelutuotantoa niin, että uimahallit ovat pääasiassa liikuntapaikkoja eivätkä viihdekeskuksia. Se ei kuitenkaan, tarkoita etteikö asiakkaiden toiveita kuunneltaisi. Tutkimuskuntien uimahalleista on tullut viime vuosina kylpylämäisempiä ja niissä tarjotaan myös hyvinvointipalveluja. Isoissa organisaatioissa kuten Helsingissä on ollut jopa mahdollista profiloida uimahalleja sen mukaan, keskitytäänkö vain kuntouintiin vai tarjotaanko myös viihteellisempiä palveluita. Tästä huolimatta jokainen uimahalli on lähtökohtaisesti liikuntapaikka, jossa asiakkaalle pyritään tarjoamaan mahdollisimman laadukas ja monipuolinen palvelu.

Toiminnan kehittämistä varten jokaisessa organisaatioissa kerätään aktiivisesti asiakas- ja henkilöstöpalautetta. Tällöin ei kuitenkaan saada ehdotuksia niiltä ihmisiltä, jotka syystä tai toisesta eivät uimahallia käytä. Näin olleen uusien asiakasryhmien haravointi on puutteellista. Esimerkiksi Jyväskylässä asiakkaat toivovat jatkuvasti lisää erilaisia ohjattuja vesiliikuntatunteja, vaikka niitä jo nykyisellään järjestetään paljon eikä tuntien lisääminen houkuttele uusia käyttäjiä hallille. Osassa kunnista kuten Tuusulassa taas asiakkaita käy niin paljon, ettei uimahalliin mahdu enempää kävijöitä.

Asiakastyytyväisyyden rinnalla korostuu asiakkaiden turvallisuus. Päivystysjärjestelmiä pyritään eri organisaatioissa kehittämään niin, että voidaan varmistua siitä, että vesi on aina uintikelpoista ja altaat saadaan tarvittaessa heti suljettua. Myös muut huoltotarpeet halutaan saada selvemmin niistä vastaavien työntekijöiden tietoon, jotta toiminnasta saadaan asiakkaiden kannalta mahdollisimman sujuvaa.

”Tämmönenki kuvio me on luotu...Et ennen ku mä tulin tähän, nii ei mitään tämmöstä ollu. Aamu-uimarit tulee kuudelta ja ne laitosmiehet seiskalta töihin ja annapa olla, jos yöllä olis paukahtanu joku juttu ja tuonne kemikaalia ois päässy jostain. Ne on tunnin uinu jo tuolla. Riskit oli todella suuret...Et siel on semmosia toiminnallisia muutoksia tehty ihan hirveesti tossa kiinteistön ja näitten kemikaalien ja uimahallin vedenkäsittelyjutuissa.”
(Jyväskylän uimahallien palveluesimies 31.3.16)

Toisaalta paine säästää kustannuksissa voi johtaa käännteiseen lopputulokseen. Liikuntapaikanhoitajat sijaistavat esimerkiksi Järvenpäässä uinninvalvojia päivän aikana, jolloin asiakasturvallisuus ei ole koko päivää varsinaisten ammattilaisten käsissä.

Liikuntapaikanhoitajien kykyä suorittaa pelastussukelluksia pyritään ylläpitämään, mutta siitä huolimatta kyky reagoida onnettomuustilanteissa ei ole samalla tasolla kuin uinninvalvojilla. Tämä on hyvä esimerkki siitä, miten kaksi uuteen julkisjohtamiseen liittyvää teemaa, asiakasnäkökulma ja joustavat toimintatavat, voivat olla ristiriidassa keskenään. Toisaalta kokonaistilanteen kannalta asia ei ole kriittinen ja etävalvonnan avulla kokonaisturvallisuus on kaikesta huolimatta hyvällä tasolla. Kustannukset pyritään pitämään mahdollisimman pieninä samalla, kun asiakkaille halutaan tarjota parasta mahdollista palvelua.

Isoissa usean uimahallin kunnissa Helsingissä ja Kouvolassa uimahallia voi käyttää ympärivuotisesti. Sen sijaan muissa kunnissa uimahallit ovat kesällä noin kuukauden ajan suljettuina. Asiakkaiden kannalta paras tilanne olisi mahdollisuus päästä uimahalliin ympärivuotisesti, mutta pienen kysynnän vuoksi tätä ei kuitenkaan nähdä järkeväksi tehdä. Samalla isommista kaupungeista ainakin Kouvola ja Jyväskylä pyrkivät kehittämään yhteensopivia järjestelmiä niin, että samaa kausilippua on mahdollista käyttää eri liikuntapaikoilla. Kuitenkin esimerkiksi Raisiossa ja Turussa tällaista järjestelmää ei ole haluttu kehittää korkeista kustannuksista johtuen. Asiakasnäkökulma ei siis useinkaan aja kustannusajattelun edellä, vaan siihen pikemminkin pyritään vasta sitten, jos kustannusten ja hyötyjen välinen suhde on riittävän hyvä.

Huomionarvoista on myös, että kunnat tai uimahallit eivät kilpaile keskenään. Muut hallit nähdään omaa palvelua vahvistavina toimijoina, joiden väliltä asiakas voi valuta haluamansa palvelun ja joiden kanssa palveluita osittain yhteistyössä kehitetään. Yhteisiä kampanjoita eri kuntien hallinnoimien uimahallien välillä kehitetään ja korjausten aikana asiakkaita ohjataan lähialueiden uimahalleihin.

Yhteistyötä asiakkaiden kunnissa ei tehdä muuten kuin asiakastyytyväisyyskyselyiden muodossa. Myös kilpailua on vaikea lisätä, kun uimahallien määrät alueilla ovat hyvin kiinteitä. Sen sijaan palvelua voidaan kehittää alueellisena kokonaisuutena. Tätä ei kuitenkaan aktiivisesti tutkimuskunnissani tehty eikä palveluissa esimerkiksi erikoistuttu kuntien välillä mitenkään.

8.2.3 Itseohjautuvat ja taloudellisesti itsenäiset organisaatiot

Kolmas uuteen julkisjohtamiseen liittyvä teema on itsenäisten organisaatioiden muodostaminen (taulukko 19). Siihen liittyy vallan hajauttamiseen, toiminnan itsenäiseen kehittämiseen ja julkisuuden lisäämiseen tähtäävät toimintatavat.

TAULUKKO 19. Itseohjautuvien, taloudellisesti itsenäisten organisaatioiden muodostuminen uimahallipalveluissa

Teema	Esimerkkejä teeman toimintatavoista	Ilmeneminen uimahallipalveluissa	Poikkeavat toimintatavat
Itseohjautuvien, taloudellisesti itsenäisten organisaatioiden muodostaminen	-Toiminnan järjestäminen ja kehittäminen itsenäistä -Toimivallan ja taloudellisen vallan hajauttaminen -Lisätään julkisuutta ja tiedottamisvelvollisuutta	-Isoissa kaupungeissa uimahallipalvelu eriytetty muiden liikuntapaikkojen ylläpidosta. -Uimahalleja budjetoidaan yhdessä	-Uimahallien taloudellinen vertailu haasteellista, kun niitä käsitellään yhtenä kokonaisuutena (esim. Jyväskylä) -Yksiköt eivät aidosti itsenäisiä tai itseohjautuvia.

Lähinnä täysin itsenäistä organisaatiota on Helsingin Urheiluhallit Oy. Muissa kunnissa uimahallitoimintaa järjestävä taho on tiiviisti sidottu muihin kunnan organisaatioiden toimintaan. Kouvolassa uimahallipalvelua tuotetaan tilaliikelaitoksen, liikuntapalveluiden sekä sivistystoimen yhteistyöllä, joka aiheuttaa ongelmia sujuvuudessa ja tiedonkulussa. Vastaavasti muissa kunnissa palvelu tuotetaan vähintään kahden eri organisaation yhteistyöllä. Äärimmäisenä esimerkkinä on Turku, jossa uimahallin ylläpitoa on myös ulkoistettu eri yrityksille, josta ylläpito kokonaisuutena kärsii. Liika eriyttäminen on Turussa johtanut vastuutahojen suureen määrään, jolloin työnjako eri toimijoiden välillä ei ole selvä. Samalla eri tahojen edut voivat mennä ristiin eikä kaikkia investointeja saada toteutettua riittävän nopeasti. Lisäksi kiinteistöhoito joudutaan tulevaisuudessa kilpailuttamaan uudestaan, kun alkuperäinen kilpailutus ei huomionut riittävästi uimahallikiinteistöjen ominaisuuksia niiden ylläpidon kannalta.

Osassa kunnista työnjako on kuitenkin hoitunut paremmin. Raisiossa ei ole ollut ongelmia, vaikka kunnan tilapalvelut ja liikuntapalvelut tuottavat palvelua yhdessä. Siellä työ jaetaan olosuhteiden ylläpitoon eli kiinteistöalaan ja palvelun järjestämiseen eli liikuntapalveluihin. Muissa organisaatioissa vastaavalla tavalla työ järjestetään joko liikuntapalveluiden tai jonkin muun kunnan organisaation välillä ja se toimii pääasiassa hyvin.

Itsenäisen uimahalliorganisaation perustaminen kunnissa, joissa on yksi tai kaksi uimahallia ei ole perusteltua. Niissä uimahallipalvelu tuotetaan pääasiassa yhdessä muiden liikuntapaikkojen kanssa, kokonaisuuden kannalta parhaalla tavalla. Järjestelmiä, joissa uimahallipalvelu on eriytetty muista liikuntapalveluista, on nähtävissä Urheiluhallit Oy:ssä, Raisiossa, Tuusulassa ja Turussa. Muista kunnista selvästi pienempien Raision ja Tuusulan tilannetta selittää se, ettei uimahallin ylläpito kuulu liikuntapalveluiden tehtäviin. Tällöin niitä ei ole myöskään mahdollista tuottaa yhteisellä järjestelmällä muiden liikuntapaikkojen kanssa. Joka tapauksessa itsenäisten organisaatioiden muodostaminen ei ole uimahallipalveluissa edennyt kovinkaan pitkälle valtaosassa tutkimuskuntia.

Kunnissa kuitenkin kaivattaisiin itsenäisempää uimahalliorganisaatiota. Sen etuina pidetään muun muassa toiminnan joustavuutta, sujuvuutta, tarpeet voidaan itse määrittää ja niihin pystytään omista lähtökohdista vastaamaan. Esimerkiksi Jyväskylässä lautakuntarakenteesta kumpuavaa tiukkaa ohjausta pidetään ongelmallisena. Liikkumavaraa kaivataan esimerkiksi hinnastoon, kampanjoihin tai henkilöstöön liittyviin päätöksiin. Samoin Tuusulassa nähdään ongelmallisena palvelun järjestäminen ulkopuolisen yrityksen ostopalveluna, johon itse on vaikea vaikuttaa. Siirtymä palveluiden tuottamisesta palveluiden järjestämiseen ei ole siis ainakaan uimahallipalveluissa tapahtunut saumattomasti niin, ettei ongelmia olisi muodostunut.

Liikuntapalveluilla (Helsingissä Urheiluhallit Oy:llä) on eniten vaikutusvaltaa siihen, millainen palvelu asiakkaille tarjotaan. Tässä mielessä uimahalleja hallinnoidaan suhteellisen itsenäisesti liikuntapalveluiden tavoitteiden pohjalta. Se näkyy esimerkiksi siinä, millaiseen muottiin uimahallit halutaan laittaa. Tässä yhteydessä useamman uimahallin kunnissa on päädytty samankaltaisuuteen uimahallien välillä. Se sujuvoittaa uimahalleilla työskentelyä ja tuttuudella halutaan miellyttää myös asiakkaita.

Itsenäisyys uimahallipalveluissa tarkoittaa siis ennen muuta itsenäistä tavoitteiden ja toimintatapojen asettamista. Joskin kunnallishallinto asettaa omat rajoitteensa sille, miten sujuvasti jopa pieneltä tuntuvia päätöksiä voidaan arjessa tehdä. Esimerkiksi

hinnoitteluperusteisiin tai tilojen käyttöön ei voida tehdä nopeasti väliaikaisia muutoksia. Uimahallit haluttaisiin myös nykyistä selvemmin palvelusta vastaavan organisaation hallintaan kaikkialla muualla paitsi Urheiluhallit Oy:ssä, jonka toimintamalliin haastateltu viranhaltija oli avoimen tyytyväinen. Liian suuri määrä eri toimijoita vaikeuttaa toimintaa ja palvelu olisi helpointa tuottaa joustavalla organisaatorakenteella, jossa toimintaa voidaan nopealla aikataululla ilman erillisiä sopimuksia kehittää.

8.2.4 Markkinamenetelmien soveltaminen

Markkinamenetelmiä sovelletaan uimahallipalveluissa hyvin laajasti. Urheiluhallit Oy on itsessään esimerkki siitä, miten koko palvelutuotanto on mahdollista antaa yhtiön hoidettavaksi. Ulkoistamisen lisäksi uimahallipalveluissa sovelletaan uusia vaihtoehtoisia malleja ja on siirrytty kuntaorganisaation tuottamasta palvelusta kohti palvelun järjestämistä (taulukko 20).

TAULUKKO 20. Markkinamenetelmien soveltaminen uimahallipalveluissa

Teema	Esimerkkejä teeman toimintatavoista	Ilmeneminen uimahallipalveluissa	Poikkeavat toimintatavat
Markkina- menetelmien soveltaminen	-Palvelujen tuottamisesta kohti palvelujen järjestämistä. -Hierarkkisten suhteiden tilalle sopimusjärjestelyt. -Palvelutuotantoon vaihtoehtoisia malleja (esim. yksityistäminen tai kilpailuttaminen). -Yrittäjämäinen toimintatapa.	-Palveluiden eriyttäminen tai keskittäminen. -Urheiluhallit Oy. -Hankintojen kilpailuttaminen. -Omien tarpeiden pohjalta toiminnan kehittäminen. -Ulkoistaminen. -Pitkäjänteinen ajattelu. -Kustannusten ja asiakkaiden edun konflikti.	-Aitoja markkinoita vaikea luoda uimahallipalveluiden ympärille.

Siirtymä palvelujen tuottamisesta niiden järjestämiseen tarkoittaa sitä, ettei uimahallien ylläpito välttämättä tapahdu enää lainkaan liikuntapalveluiden henkilöstöllä. Oleellista on, että palvelu tuotetaan mahdollisimman tehokkaasti sekä kustannusten että saavutettavien tuotosten

näkökulmasta. Osassa organisaatioista tämä on johtanut oman henkilöstön työtehtävien lisääntymiseen, kun taas toisissa palveluja on ulkoistettu ja eriytetty vahvasti toisistaan ja on siirrytty sopimusjärjestelyjen piiriin.

Esimerkiksi Jyväskylässä omaa henkilöstöä pidetään oleellisena tekijänä, jos säästöjä halutaan saavuttaa. Heidän pitää pystyä tekemään mahdollisimman monipuolisesti erilaisia työtehtäviä ja tässä on myös onnistuttu. Tämän saavuttamiseksi sovelletaan ja kehitetään uusia toimintatapoja kuten erilaisia työnkiertojärjestelmiä, joissa henkilökunta työskentelee joustavasti siellä, missä heitä tarvitaan, jotta työaika saadaan tehokkaaseen käyttöön. Tämä kuitenkin lisää työntekijöiltä edellytettyä osaamista, joka on johtanut siihen, että liikuntapaikanhoitajiin haetaan erialojen ammattilaisia, jotta esimerkiksi sähkö- tai LVI-töitä voidaan tehdä omalla henkilöstöllä ja vähennetään näin tarvetta ulkopuolisille urakoitsijoille. Samalla liikuntapalveluiden hoitajat työskentelevät uimahalleilla myös muissa tehtävissä kuin mihin oma koulutus antaa parhaat edellytykset. Vastakohtana ovat Rasion, Tuusulan ja Turun kaltaiset organisaatiot, joissa liikuntapaikkojen ylläpito on eriytetty hyvin tarkasti omaksi kokonaisuudekseen tai jopa ulkoistettu, jolloin työnkuva ei ole haluttu laajentaa, vaan sitä on eriytetty kohti pienempiä kokonaisuuksia. Taustalla on ollut pyrkimys löytää säästöjä ja tehostaa toimintaa.

Kaikissa muissa organisaatioissa paitsi Urheiluhallit Oy:ssä on ulkoistettu joitakin osia palvelutuotannosta. Urheiluhallit ovat poikkeus, jossa kaikki toiminnot pyörivät keskitetysti omalla organisaatiolla.

”Muut kaupungit ja kunnat on systemaattisesti tässä vuosikymmenten varrella ulkoistanu tätä toimintaa, niin me on tehty kokoajan systemaattisesti päinvastoin. Eli meil on omat laitosmiehet, meil on yhteensä 13 laitosmiestä, sit meil on omat siivoojat ja meil on oma korjausyksikkö.” (Urheiluhallit Oy:n kiinteistöpäällikkö 23.5.16)

Muissa kunnissa ulkoistuksen piirissä ovat ensisijaisesti olleet kassa-, kahvio- ja siivouspalvelut. Ulkoistukset suunnitellaan kunnissa huolella ja niistä laaditaan erilaisia selvityksiä, joiden perusteella pyritään kohti tehokkaampaa toimintaa. Ulkoistamisen yhteydessä työntekijöiden määrä mitoitetaan tarkasti vastaamaan haluttuja työtehtäviä. Aina tässä ei kuitenkaan onnistuta, vaan esimerkiksi Turussa ulkoistaminen on ollut huono ratkaisu.

”Kun ne on omat siivoojat, on huomattavasti helpompi sopia siitä mitä töitä tehdään, millä tavalla eli sopimukset ei oo niin tarkkoja. Kilpailutuksen jälkeen sä teet sopimuksen ja jos sopimukseen tehdään poikkeus, niin sil on aina hintansa...Ja niiku toimii tietyllä tavalla, mut että tämmöstähän vaikeutta ei olis sitte omissa siivoojissa...En näe sitä itseisarvona, että siinä saavutetaan sitä hyötyä mitä pitää. Ja jos nyt mennään vielä hintoihinki, niin ehkä sitte valtavan isoissa siivouskokonaisuuksissa, jossa kilpailutetaan, niin niissä ehkä saadaan hintaa painettua alaspäin verrattuna omaan siivoukseen, mutta toisaalta tehdään semmosia aika raakoja kompromisseja, et se ei välttämättä se laatu pysy ihan yhtä hyvänä.” (Turun liikuntapaikkapäällikkö 15.6.16)

Ulkoistamisten yhteydessä pitää myös huomioida henkilöstön suhtautuminen uusiin työntekijöihin.

”Sillon kun mä tulin tänne töihin, ni täällä aikasemmin ei oo ollu ulkoista siivouspalvelua. Multa ensimmäisien viikkojen aikaan kysyttiin, kun meillä on toi kahvihuone, sosiaalilat tossa. Nii mun silloinen kassahenkilö tuli kysymään, et missä toi SOLin kahvihuone? Et eikai ne tuu tohon meiän kahvihuoneeseen. Mä sanoin, et ei, et tää on kaikkien kahvihuone. Siitä se niinku lähti. Mutta se tavallaan kertoo siitä ajattelutavasta, että jos me ei hokata sitä asiaa että oli se logo nyt rinnassa mikä tahansa, mut me tehdään tän talon eteen yhteisesti työtä, et kaikilla on se yhteinen tavoite, et meil on liikkujia, asiakkaita enemmän. Sit tommosessa asiassa eriydytään, et missä on SOLin kahvihuone. Ja se piti oikeesti lähtee siitä. Kassanhoitajan kanssa piti mennä siihen ihan ensimmäisinä aikoina, että ottaa samaan tilaan ne ja ”tos on sun työkaveri, sano sille terve”. Ja miten se nyt toimii? Että kassahoitajat on tiimi, jotka tekee kahdes eri pisteessä töitä.” (Jyväskylän uimahallien palveluesimies 31.3.16)

Myös pienempiä huoltotöitä tai yksittäisiä urakoita tekemään tarvitaan ulkopuolista henkilöstöä, kun omilla työntekijöillä ei ehditä tai osata tehdä kaikkea. Tällöin käytetään joko kaupungin muiden organisaatioiden tai ulkopuolisten yritysten urakoitsijoita. Urakoitsijat kilpailutetaan, samoin kuin kilpailutetaan materiaaleihin, välineisiin tai kemikaaleihin liittyvät hankinnat. Yleensä kilpailutus tehdään useammaksi vuodeksi kerrallaan eikä yksittäisiä hankintoja näin ollen tarvitse jatkuvasti kilpailuttaa vaan voidaan käyttää samaa toimittajaa.

Hankinnoissa tähdätään pitkän aikavälin säästöihin eikä niitä tehdä pelkästään sen perusteella, mikä on lyhyellä aikavälillä järkevintä. Esimerkiksi useamman uimahallin kunnissa pyritään yhdenmukaistamaan laitteita ja tekniikkaa, jotta niiden ylläpito olisi helpompaa ja varaosia

voitaisiin hankkia kaikkiin halleihin yhdellä kertaa. Tehokkuus hankinnoissa on siis taloudellisuuden lisäksi käytännöllisyyttä.

Kustannusajattelu ja markkinaehtoisuus näkyvät käytännössä kaikessa uimahallien ylläpitoon liittyvässä toiminnassa. Uimahalleissa laatu on määrää tärkeämpi, jota kuvastaa Kouvolan halu sulkea kaksi uimahallia, jotta jäljellejääviin tiloihin voitaisiin panostaa nykyistä enemmän. Monessa organisaatiossa vallitsee nykyisellään tilanne, jossa työntekijöitä on yksinkertaisesti liian vähän. Järvenpäässä niin sanottuja ”läheltä piti” -tilanteita tulee liikaa ja sekä henkilökuntaa että rahaa tarvittaisiin lisää ongelmatilanteiden ehkäisemiseksi. Sama tilanne on myös Keravalla ja Tuusulassa. Kustannusajattelu lisää painetta vähentää fyysistä läsnäoloa uimahalleilla etävalvonnan kautta ja saavuttaa näin henkilöstösäästöjä.

Uimahallipalveluissa sovelletaan uuden julkisjohtamisen menetelmiä hyvin laajasti. Valinnoissa on päädytty erilaisiin ratkaisuihin, joiden toimivuus riippuu organisaatiosta. Raisiossa toiminnan eriyttämisestä pienempiin osiin on pääasiassa vain hyviä kokemuksia, kun taas vastaavankokoisessa Tuusulassa palvelun tuottaminen haluttaisiin palauttaa kuntaorganisaation vastuulle. Kyse on siitä, miten joustavasti eri organisaatiot saadaan toimimaan yhteistyössä toistensa kanssa uimahalliympäristössä ja nouseeko organisaatioiden välille toimintaa häiritseviä osin keinotekoisia raja-aitoja.

8.3 Ylikunnallinen yhteistyö uimahallipalveluiden tuottamisessa

Kolmantena tutkimuskysymyksenä oli tarkastella ylikunnallisen yhteistyön näkymistä ja mahdollisuuksia uimahallipalveluissa. Järvenpää, Kerava, Tuusula, Raisio ja Turku ovat omilla tahoillaan pohtineet mahdollisuutta ylikunnalliseen palvelutuotantoon. Haastattelujen valossa näyttääkin, että ylikunnallinen yhteistyö voisi olla pienten, yhden uimahallien kuntien tulevaisuuden patenttiratkaisu, jolla uimahallien käyttökustannuksia olisi mahdollista tuoda alaspäin siellä, missä ylikunnallinen yhteistyö on mahdollista. Toistaiseksi tällaista toimintamallia ei kuitenkaan vielä missään sovelleta käytäntöön, vaikka useita uimahalleja yhdellä organisaatiolla ylläpidetäänkin monessa suomalaisessa kunnassa ja kaupungissa. Yhteistyöhön liittyen kunnissa kuitenkin oli paljon suunnitelma, millaista se voisi tulevaisuudessa olla.

8.3.1 Nykyinen ylikunnallinen yhteistyö tutkimusorganisaatioissa

Tutkimusorganisaatioissa toteutuva ylikunnallinen yhteistyö on melko pienimuotoista. Yhteistyötä tehdään päivittäisistä asioista keskusteltaessa. Jokainen kunta tekee tahollaan itsenäisesti päätökset, mutta sekä suurista että pienistä muutoksista ja linjauksista pyritään viestittämään ja sopimaan kuntien välillä etukäteen, jotta muut välttyisivät yllätyksiltä. Kuntien välillä laajalti vertaillaan palvelujen hintoja uimahallien välillä ja ne pyritään asettamaan lähelle samaa tasoa. Lisäksi muiden kuntien hyviä toimintatapoja voidaan soveltaa omassa uimahallissa. Jyväskylässä vastaavaa toimintamallia nimitetään ”parastamiseksi” ja sitä sovelletaan myös Raisiossa ja Turussa.

”Ja me aika paljon keskenämme lainataan ja varastetaan ja käytetään ja jaetaan sitä tietoa, mitä kussakin hallissa tehdään tai jossain on onnistuttu, niin sit kokeillaa.”
(Tuusulan liikuntapäällikkö 12.5.16)

Viestinvaihdon lisäksi hankintoja on mahdollista tehdä yhdessä naapurikuntien kanssa. Materiaalihankintoja on yritetty tehdä yhdessä, mutta huonojen kokemusten myötä niistä on nopeasti luovuttu. Yhteiskilpailutuksia varten ei ole ollut riittävä tahtotilaa tai suunnitelmallisuutta, vaan on ollut helpompaa toimia totutulla tavalla ja tehdä hankinnat itsenäisesti. Sen sijaan koulutuksia on pystytty hankkimaan yhteistyössä Järvenpään, Keravana ja Tuusulan välillä. Syynä on koulutushankintojen helpompi toteutus, sillä esimerkiksi uinninvalvojen koulutukset ovat lainsäädännön ohjaamia ja täten hankinta on kaikille kunnille lähes identtinen. Sen sijaan materiaaleihin tai laitteisiin liittyvissä hankinnoissa täytyy miettiä laatuun ja kustannuksiin liittyviä tekijöitä, joiden yhteensovittaminen on vaikeampaa. Asia voidaan ratkaista niin, että yksi kunta järjestää kilpailutuksen esimerkiksi kemikaaleista omista lähtökohdistaan käsin. Kilpailutuksen yhteydessä toimittaja veloitetaan myymään kyseistä tuotetta myös naapurikunnille samoilla ehdoilla. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole toiminut ainoassa sitä kokeilleessa kunnassa, Turussa, vaan naapurikunnat tekevät omat kilpailutuksensa itse. Turun seudulla työntekijöitä varten on yhteinen rekisteri, josta on mahdollista saada uinninvalvojia tai liikunnanohjaajia tarvittaessa sijaistamaan ylikunnallisesti eri halleille.

Tietyllä tapaa erityisesti Järvenpään, Keravan ja Tuusulan välisestä yhteistyöstä välittyy kuva, että sillä on tähän mennessä ratkaistu lähinnä akuutteja, jossakin hetkessä kumpuavia ongelmia tai muutoksia. Yhteistyö on ollut reaktiivista, sillä on reagoitu tapahtuneisiin

muutoksiin. Reaktiivisuudesta on hyvä esimerkki Keravan uimahallin laajennushankkeen aiheuttama käyttökatos kunnan uintipalveluihin.

”Keravan kaupungin kans on neuvoteltu ja sovittu uimahallin käytöstä niin, että Keravan kaupungin uinninopetus järjestetään meidän hallissa...Ja joitakin liikuntaryhmiä on, jotka on keravalaisille hirveen tärkeitä, nii ollaan sovittu, että me ollaan siinä käytettävissä.”
(Tuusulan liikuntapäällikkö 12.5.16)

Ylikunnallista yhteistyötä on kuitenkin helpompi järjestää sisällöllisesti kuin toiminnallisesti. Järvenpään, Tuusulan ja Keravan keskuudessa koulutusyhteistyö konkretisoituu uinninvalvojen jatko- ja ensiapukoulutuksessa sekä liikunnanohjaajien yhteiskoulutuksissa. Toisaalta Turun seudulla on onnistuttu yhteistyössä kehittämään erilaisia kampanjoita eri väestöryhmille kuten vanhuksille, liikuntarajoitteisille tai nuorille.

”Täällä on joku Mihi-liikunta, joka on esimerkiks tämmönen yhteistyökuvio, jossa nuorille aikuisille suunnattuja liikuntapalveluita tuotetaan yhdessä yhden tuotteen alla...Tän tyyppisiä, et ne on ehkä semmosia sisällöllisiä palvelutuotantoasioita. Ja sitten koulutusyhteistyötä...On ollu villejäkin ajatuksia yhdistää kaikenlaisia kunnallisia liikuntapaikkojen hoito, just tämmösiä yhtiöitä perustaa, ja ties mitä kaikkee. Että tota ei hankittais isoja laitekantoja joka kuntaan vaan, että niitä käytettäis sitte ympäri kuntarajoja eri puolilla. Toteutus on jääny aika vaisuks kuitenkin siltä osalta.” (Turun liikuntapaikkapäällikkö 15.6.16)

8.3.2 Mitä ylikunnallinen yhteistyö voisi olla?

Lähes kaikissa kunnissa on pohdittu yhteistyön syventämistä naapurikuntien kanssa jopa yhteisen ylikunnallisen organisaation perustamisen tasolla asti. Syvemmän yhteistyön käynnistäminen on kuitenkin vaikeaa ja törmää helposti kunnallishallinnon ja poliittisen tahtotilan asettamiin muureihin. Tässä mielessä pienimuotoinen informaatio- ja keskusteluyhteistyö on paljon helpompaa ja yllätyksettömämpää ja se ei edellytä suuria muutoksia tai sitoutumista keneltäkään.

”Voisko Turun seudun uimahallit yhtiöittää yhdeksi ylikunnalliseksi yhtiöksi? Vois, mutta ei löydy sitä poliittista tahtoa eikä valmiuksia tällä hetkellä sen tapasiin juttuihin.”
(Raision liikunta- ja nuorisotoimenjohtaja 16.6.16)

Tästä huolimatta ylikunnallinen yhteistyö olisi optimitilanteessa yksittäisten uimahallien hoitoa tehokkaampi tapa toimia. Esimerkiksi hankintoja voidaan kilpailuttaa isompina kokonaisuuksina ja näin on mahdollista päästä pienempiin yksikkökustannuksiin.

”(Sun mielestä on tehokkainta, että kolmella uimahallilla olisi oma yksikkö?): Totta kai, ilman muuta ois, et kyllä tän kokemuksen perusteella, mitä täs on nähny ja käytännössä on. Tavallaanhan me ollaan tultu tommosta mallista, et meil on ollu tavallaan 8 eri paikkaa...Et nythän me on lyöty ne yhteen ja meil on yhtenäiset käytännöt toiminnoissa, meil on yhtenäiset ilmeet ja meil on palvelut yhtenäistetty...Kyl siinä on monta etua. Ja sitte tosiaan taloushallinto, markkinointi tosiaan, nää kiinteistöpuolen palvelut, kaikki on niinkun tulee yhestä paikasta ja on ehottomasti järkevä tapa toimii.” (Urheiluhallit Oy:n kiinteistöpäällikkö 23.5.16)

Erilaisista yhteistyövaihtoehtoista yhtiömalli sai haastatteluissa taakseen vankimman tuen. Sen kautta voisi olla mahdollista parantaa hallien toimintaa, huoltovarmuutta ja niiden ylläpitoa. Lisäksi yhtiömallissa menot ja tulot kohdistuvat samaan organisaatioon ja toiminnan kehittäminen kustannusnäkökulmasta voi tätä kautta olla helpompaa. Yhtiömalli mahdollistaa uimahallipalveluiden kehittämisen alueellisesti. Myös päätöksenteon suhteen yhtiömalli on kevyt vaihtoehto. Tällöin kunnat luovuttavat päätäntävällän yhtiön hallitukselle, jolloin päätöksiä ei tarvitse kierrättää kuntien oman päätöksentekokoneiston kautta. Yhtiön hallituksessa olisi jokaisen kunnan edustaja ja tätä kautta kunnallisdemokratian toteutuminen pyrittäisiin turvaamaan. Se ei ole kuitenkaan ongelmaton ratkaisu, sillä päätäntävaltaa vääjäämättä siirtyy pois lautakunnilta ja kunnanvaltuutetuilta yksittäisille virkamiehille. Lisäksi osakeyhtiön rahoitus pitäisi sopia ja mitoittaa vastaamaan sille annettuja tehtäviä.

Yhtiömallin ulkopuolinen yhteistyö voisi toimia niin, että kunnat yhdessä palkkaisivat henkilöstöä toimimaan yhteisesti eri kiinteistöissä. Ylikunnallinen laitostekniikan hoito olisi työn jatkuvuuden kannalta paras tilanne. Nykyisin varsinkin Tuusulan uimahallissa nojataan kapeaan työntekijäpiiriin, jossa osaaminen voi nopeasti hävitä työntekijöiden vaihtuessa. Samalla laajempaan työntekijäpiiriin on mahdollista kerätä koulutukseltaan ja osaamiseltaan monipuolisempaa henkilöstöä. Heidän ehtimisensä ja osaamisensa mukaan voidaan luonnollisesti tehdä enemmän huoltotöitä itse eikä ulkopuolisia ostoja tarvita yhtä paljon. Vaarana on kuitenkin, että opitaan luottamaan siihen, että tietty ihminen hallille tullessaan korjaa jonkin vian. Johtamisen kannalta on haaste saada jokainen ponnistelemaan yhteisen

organisaation puolesta ja ottamaan vastuuta myös muista kuin alkuvaiheessa itselleen tutuimmasta kiinteistöstä.

”Jokanen kunta pistäis kassaan, vastais niistä tietyistä osista, esimerkiksi palkkakustannuksia. Kustannuspaikat pysyis edelleen entisenä elikkä uimahallit ihan kunnilla on itekseen ja tää yksikkö vaan määriteltäis toimimaan sillä tavalla, että se toimii yli rajojen... Se on minun mielestä kevyin vaihtoehto. Mut silti sillä organisaatiolla on yks yhteinen esimies, joka vastaa kaikesta.” (Keravan liikuntapäällikkö 11.8.16)

Alueellinen toiminta ei edellytä, että fyysisestä läsnäolosta uimahalleista pitäisi kokonaan luopua. Optimitilanne olisi kiertopartion ja fyysisen läsnäolon yhdistelmä, jossa jokaisella hallilla olisi esimerkiksi yhdessä vuorossa päivittäin ihminen paikalla. Heidän lisäksi alueella toimisi esimerkiksi kahdessa vuorossa operoiva kiertopartio, jotka hoitavat uimahalleja silloin kun halleissa ei ole paikalla liikuntapaikanhoitajaa. Kiinteistön fyysinen liikuntapaikanhoitaja voi avustaa kiinteistön avaamisessa aamulla ja suorittaa siihen liittyvät varmistustoimenpiteet sekä tehdä kiertopartion kanssa isompia huoltotöitä aamuvuorossa. Vastaavasti iltavuorossa pelkästään kiertopartioiden ollessa työvuorossa, he keskittyvät enemmän valvontaan ja akuutteihin vikatilanteisiin.

Myös hankinnat voidaan hoitaa ylikunnallisesti. Mikäli yhteishankinnoista halutaan saada maksimaaliset edut, niin niiden eteen on kuitenkin nähtävä vaivaa. Yhden henkilön pitäisi ottaa myös päävastuu yhteishankintojen toteuttamisesta sen jälkeen, kun kaikkien tarpeet on yhdessä kartoitettu.

”Mä näkisin sen vaan parempana, että olis selkeet hankintalistat, että se ois kaikkien tiedossa, nii se kilpailutuski niitten kannalta. Kyl siinä varmaan säästäis rahaa, ku yhdistäis voimat. Kemikaalit on lähestulkoon samat joka hallissa, et ei niissä nyt niin hirveitä eroja oo. Siitä pitäis pitää kirjaa ja se pitäis olla avointa tietoo kuntien välillä. Siinä pitää olla se henkilö, joka sitä promotoi eteenpäin kokoajan.” (Järvenpään liikuntapaikkojenhoitaja 28.7.16)

Seudulla tulee keskustella siitä, mitä voidaan yhdessä tehdä ja miten jokin asia on järkevintä toteuttaa. Tällaisia yhdessä suunniteltavia asioita voisivat olla esimerkiksi kesän aukioloaikojen järjestäminen. Alueella voisi olla järkevää toimia niin, että uimahallien kesähuollot olisivat porrastetusti ja yhteiset huoltotiimit kiertäisivät kaikki uimahallit läpi. Tällöin yksi uimahalli olisi lähes aina auki. Vuodesta toiseen aukioloaikoja voitaisiin

vuorotella niin, että yksikään halli ei kärsi siitä muita enempää. Asiakaspalvelun ja liikuntapalveluiden tehtävän kannalta tämä olisi loogista, mutta palvelun kysyntä ei siitä huolimatta välttämättä riitä täyttämään taloudellisia edellytyksiä tarjota palvelua ympärivuotisesti.

Lisähuomio liittyy toisaalta siihen, että kannattaako uimahallien lisäksi ottaa myös muiden kiinteistöjen ja jopa ulkoalueiden hoito yhteisesti järjestettäväksi. Onko edes järkevää erottaa uimahallien ylläpitoa muista liikuntapaikoista erilliseksi kokonaisuudeksi? Uimahallien kiinteistöhoitoa tehdään paljon osana kunnan muiden kiinteistöjen ylläpitoa ja uimahallin eriyttäminen tämän ulkopuolelle voi luoda odottamattomia ongelmia uimahallin perusylläpitoon.

Ylikunnalliselle yhteistyölle on kuitenkin myös rajoitteita. Esimerkiksi Turun seudulla kuntien väliset kokoerot asettavat kunnat erilaiseen asemaan suhteessa toisiinsa. Turku on valtakunnallisesti merkittävä kaupunki ja sen kyljessä olevat ympäryskunnat ovat väestöltään sitä huomattavasti pienempiä. Tämä voi herättää vastakkainasettelua kuntien välille.

”Turku on kuitenkin isoin kunta ja olis monessa tapauksessa semmonen isäntäkunta-malli tyyppinen ratkaisu sitten. Ja muut on sitten pienempiä, jotka hyötyy tavalla tai toisella siitä, että Turulla on olosuhteita tai mahdollisuuksia. Monesti sitten tän yhteensovittaminen, että kuinka paljon kukakin satsaa siihen ja kuka siitä hyötyy, et sitä on vaikee sitten nähdä aina. Ison kunnan näkökulmasta sitten myös niinkin päin, että vaikka autetaan. Iso kunta auttaa monessa asiassa jotain pienempää kuntaa edistämään liikuntaa tai ylläpitämään tai jossain tapahtumissa ja muissa, niin harvemmin sitten kuitenkaan niistä pienemmistä saadaan tänne meille takasin sitä. Et se on tämmöstä. Et eihän sitä pitäis nähdä niin, että pitää samalla volyymillä, mutta päätöksenteossa se monesti painaa. Sitten sitä ei haluta, pidetään omista verorahoista kiinni ja tuloista.” (Turun liikuntapaikkapäällikkö 15.6.16)

Uimahallien kulurakenne säilyy suhteellisen samankaltaisena, olipa palvelumalli sitten mikä tahansa. Tietty kiinteistö- ja ylläpitopalvelu hallilla pitää olla aina eikä organisaatorakenne muuta tätä tosiasiaa. Lienee myös luontevinta päättää ainakin liikunnan ohjauksen, uinninvalvonnan ja kahviotoiminnan järjestämistavasta kuntakohtaisesti itse. Rakenteita tärkeämpää onkin se prosessi, jolla tietty asia tuotetaan ja rakenteet pitää luoda sellaisiksi, että ne mahdollistavat työprosessien kehittämisen.

Ydinkysymys ylikunnallista yhteistyötä pohtivissa kunnissa on se, halutaanko uimahallipalvelua eriyttää muista liikuntapalveluista vai laajentaa kunnan sisällä yhteisiin järjestelmiin muiden liikuntapaikkojen kanssa. Työtehtäviä voidaan monipuolistaa yhden kunnan sisällä esimerkiksi niin, että liikuntapaikanhoitajat työskentelevät uimahallin vedenkäsittelyn lisäksi myös muissa työtehtävissä kuten kiinteistönhoidossa ja ovat näkyvämmiin läsnä uimahallin arjessa. Sen lisäksi työntekijät käyvät uimahallin lisäksi muilla, uimahallin lähellä sijaitsevilla liikuntapaikoilla. Luontevinta silloin on itsenäinen, kuntakohtainen toiminta. On myös mahdollista, että kaikkien liikuntapaikkojen ylläpito hoidettaisiin ylikunnallisesti, mutta sitä on esitetty kunnissa lähinnä ajatustasolla. Työtehtävien monipuolistamisen vastakohtana on eriyttää uimahallien laitostekninen ylläpito alueelliseksi kokonaisuudeksi, jolloin järjestelmän ulkopuolelle jäävät työtehtävät sekä uimahalleissa että muilla liikuntapaikoilla järjestetään kuntakohtaisesti tai ylikunnallisella uimahalliorganisaatiolla.

9 YHTEENVETO

Uimahallipalveluiden ovat iso osa kunnan liikuntapalveluita ja niiden tehtävänä on tuottaa kuntalaisille hyvinvointia. Tehokas palvelutuotanto on avainasemassa, jotta uimahallipalvelut olisivat tasavertaisesti kuntalaisten saatavilla. Kunnilla on hyvin erilaisia tapoja tuottaa uimahallipalveluita tehokkaasti. Kyseessä on aina kuntakohtainen ratkaisu, johon vaikuttaa useat tekijät kuten uimahallien lukumäärä kunnassa tai poliittinen tahtotila. Uimahallipalveluja tuotetaan alueellisena kokonaisuutena niissä kunnissa, missä kunnalla on enemmän kuin yksi uimahalli. Uimahallien lukumäärästä riippumatta eri kunnissa palvelutuotantoa on ulkoistettu, yhdistetty muiden liikuntapaikkojen kanssa tai eriytetty pienemmiksi kokonaisuuksiksi kuten kiinteistönhoitoon tai allastekniikan ylläpitoon, jotka tuotetaan joko kunnan omalla organisaatiolla tai ostetaan palveluntarjoavalta yritykseltä. Toisaalta Helsingissä uimahallipalvelun tuottaminen on seitsemän uimahallin osalta yhtiötetty, joka on johtanut toimintojen itsenäiseen järjestämiseen yhtiön sisällä.

Aineisto ei vastaa eikä sen tehtäväkään ole vastata siihen, mikä toimintamalleista on paras. Toimintamallit ovat kaikkiin organisaatioihin muodostuneet ajan saatossa ja asioita on kehitetty sitä mukaa, kun muutokselle on nähty tarvetta. Aktiivisinta uimahallipalveluiden kehittäminen on ollut Helsingissä, jossa uimahalleja on yhtiötetty 1960-luvulla perustetun Urheiluhallit Oy:n hallittavaksi. Muutos on kestänyt vuosikymmeniä ja jatkuu edelleen, sillä kaikkia Helsingin kaupungin uimahalleja ei vielääkään ole tuotu yhtiön hallintaan.

Myönteisimmin omaan toimintaan suhtauduttiin Urheiluhallit Oy:ssä ja Jyväskylässä. Tyytyväisyyttä aiheuttavat tekijät olivat omien työntekijöiden laajan käytön mahdollistama joustavuus ja tästä aiheutuva työn sujuvuus. Sen sijaan resurssipula oli monen organisaation ongelma ja liian tiukasti rajatut sekä ulkoistetut tehtäväalueet olivat ongelmallisia. Tässä mielessä myös uimahallipalveluissa todellakin pyritään pahan välttämiseen minimoimalla palvelusta aiheutuvat kulut lyhyellä aikavälillä sen sijaan, että palveluita kehitettäisiin pitkäjänteisesti kohti parempaa tulevaisuutta. Esimerkiksi ylikunnallisista yhteishankinnoista on nopeasti luovuttu ensimmäisten ongelmien ilmaantuessa. Pitkäjänteinen suunnittelu ja määrätietoinen toteutus mahdollistaisivat pitkällä aikavälillä toiminnan tehokkaamman järjestämisen.

Uimahallipalveluissa joudutaan kamppailemaan kunnallishallinnon päätöksentekokoneiston ja kiinteistökohtaisen päätäntävällän välillä. Kunnallishallinto on uimahalleista vastaavien viranhaltijoiden mielestä hidas kanava mahdollistamaan erilaisia markkinaehtoisia kampanjoita uimahalleissa tai toimintojen joustavaa yhdistämistä naapurikuntien kanssa. Uudet toimintatavat ovat rajautuneet lähinnä omissa uimahallikiinteistöissä tapahtuvan toiminnan uudelleen järjestelyyn eikä täysin uusia avauksia esimerkiksi ylikunnallisuuden suhteen ole tehty, vaikka niitä on kuntien viranhaltijoiden välisissä keskusteluissa pohdittu. Ylikunnallinen yhteistyö on toimintamalli, jonka potentiaali kunnissa tunnustetaan. Siihen ei olla kuitenkaan valmiita siirtymään toisaalta poliittisen tahtotilan puutteesta. Itsenäisesti on toimittu aiemminkin, jolloin muutosten tekeminen on vaikeaa, sillä sen pelätään tuovan epävarmuutta palvelutuotantoon. Alueellisiin hankintoihin, työntekijöihin ja järjestelmiin liittyy isoja toiminnan tehostamismahdollisuuksia. Muutokset kuitenkin koetaan liian isoiksi ja vaikeiksi toteuttaa. Yhteistyö näin ollen rajoittuu käytännössä ylikunnalliseen periaatteelliseen palveluiden suunnitteluun ja keskusteluyhteyteen kuntien välillä. Tässä mielessä byrokraattis-legalistinen hallinnon perinne (Haveri 2002) edelleen vaikuttaa myös liikuntapalveluissa.

Uuden julkishallinnon vaikutus näkyy uimahallipalveluissa. Taloudelliset tekijät ohjaavat vahvasti toimintaa ja asiakkaiden tarpeita korostetaan palvelua ohjaavina tekijöinä. Vaikutukset ovat myös kohdistuneet pääasiassa laitosteknisiin palveluihin, joka vahvistaa aiempaa tutkimusta siitä, että asiakkaalle kohdistuvasta suorasta palvelusta ei haluta kunnissa leikata, vaan asiakkaille näkymättömät palvelut pyritään ensisijaisesti tuottamaan tehokkaammin (Sinero 2009). Samalla keskitytään asiakkaiden palvelukokemuksen parantamiseen näkyvillä ratkaisuilla ja helpottamaan palveluiden käyttöä. Sen sijaan organisaatioiden itsenäisyydessä ja itseohjautuvuudessa ainakin uimahallipalveluiden esimiesten näkökulmasta olisi vielä varaa mennä pidemmälle. Taustalla on keskeinen uuden julkisjohtamisen näkökulma (Haveri 2002): itseohjautuvat uimahallit pystyisivät paremmin ja joustavammin palvelemaan asiakkaita.

Palveluiden uudistamisen hallitseva teema on ollut yritysmäisten toimintatapojen ja kilpailun hyödyntäminen. Yksityistäminen on jäänyt kuitenkin vähäiseksi. Omasta palvelutuotannosta on siirrytty ulkoistettuihin ja yritysten tuottamien palveluiden käyttöön. Kunnan omaa palvelutuotantoa on myös eriytetty omiksi yhtiöikseen tai pienemmiksi osa-alueiksi uimahallin sisällä. Tällöin on päästy uuden julkishallinnon ihanteeseen eli julkinen byrokraatia on vähentynyt ja julkisen sektorin monopoliasema palvelujen tuottamisessa ja jakelussa on

heikentynyt (Haveri 2000, 33-35). Tämä ei ole kuitenkaan johtanut pelkästään myönteiseen lopputulokseen vaan, kuten aiemmin todettiin, esimerkiksi työn joustavuudesta on jouduttu tinkimään. Tulokset siis vahvistavat uimahallipalveluiden osalta sen, mitä kunta-alasta on aiemmassa tutkimuksessa (esim. Anttiroiko 2010; Kuopila 2007) esitetty. Yhtiöittäminen olisi Melinin (2007) ja Valkaman ym. (2002) mukaan se keino, jolla joustavuutta saataisiin organisaatioissa lisättyä. Näin on myös Urheiluhallit Oy:n tapauksessa käynyt. Toisaalta tämä tutkimus ei anna mahdollisuuksia tarkastella muutosten vaikutuksia asiakastyytyvyyteen, joka on taloudellisuuden rinnalla toinen onnistumisen mittari (Haveri 2000, 16-17, 35; Kaplan & Norton 1996, 3). Myöskään ulkoistusten tai palvelutuotannon eriyttämisen kielteisiä vaikutuksia kunnallisdemokratian toteutumiseen ei voida tämän aineiston valossa tarkastella.

10 POHDINTA

Tämän tutkimuksen tulosten perusteella voidaan sanoa, että suomalaisissa liikuntapalveluissa on siirrytty julkishallinnon kolmanteen aaltoon. Suomalaisen hallintojärjestelmän keskushallintojohtoisuus ei ole este kuntien hyvin erilaisille tavoille tuottaa uimahallipalveluita. Lainsäädäntö ja asetukset lähinnä kantavat huolta siitä, että kaikissa kunnissa on turvallista käydä uimassa. Se, miten tämä turvallisuus taataan, on kuntien itsensä päätettävissä, kunhan lopputulos täyttää sille asetetut edellytykset. Tällöin kolmannelle aallolle ominaisesti (Anttiroiko & Jokela 2002) omaehtoinen kehittäminen, verkostoituminen, yhteistyö ja kumppanuudet sekä markkinaperusteisuus ovat nousseet tärkeään asemaan. Tämä tukee sitä, että sisäinen uudistaminen edellyttää lainsäädännön tukea tai ainakin, ettei lainsäädäntö aseta rajoituksia samalla, kun keskitettyä ohjausta vähennetään (Haveri 2000 24-25). Toistaiseksi yhteistyö uimahallipalveluissa on pääasiassa rajoittunut kuntarajojen sisälle, mutta tässä tutkimuksessa oli viitteitä siitä, että valmiuksia on siirtyä myös kuntarajat ylittävään alueelliseen yhteistyöhön liikuntapalveluissa.

Toimintamallit myös uudistuvat sekä ylhäältä alaspäin, että alhaalta ylöspäin. Uimahallipalveluissa isoja muutoksia esimerkiksi Urheiluhallit Oy:n tai Jyväskylän tapauksessa on syntynyt, kun kaupunkien organisaatioita on uudistettu ylhäältä päin esimerkiksi kuntaliitosten tai yhtiöiden perustamisten kautta. Samalla kuitenkin myös uimahalleilla työskentelevillä liikuntapaikanhoitajilla on keinoja vaikuttaa omiin työtehtäviinsä ja niiden hoitamiseen, joka taas vaikuttaa koko palvelutuotantoon. Esimerkiksi Kouvolassa palvelutuotanto järjestetään edelleen jossain määrin kiinteistökohtaisesti niissä yksiköissä, joissa työntekijät eivät voi toimia alueellisesti. Tällöin toimintaan etsitään muita ratkaisuja yksittäisten liikuntapaikkojen ylläpidon osalta. Innovaatiot myös muokkaavat tehtävien hoitamista, kun työtehtävät kehittyvät kohti etäohjauslaitteiden kautta tapahtuvaa valvontaa ja työtehtävien hoitoa. Toisaalta joissakin tapauksessa kyseiset innovaatiot nähdään kielteisenä eikä vanhoista toimintamalleista haluta luopua, vaikka esimerkiksi etävalvonta olisikin puhtaasti taloudellisessa mielessä kannattavampi tapa toimia. Tämä tukee Haverin (2000, 24-25) väitettä siitä, että innovaatioilla on iso merkitys organisaatioiden toimintaan ja siihen, miksi toiset organisaatiot pystyvät toimimaan toisia tehokkaammin, vaikka lähtökohdat olisivat samat.

Tutkimuksen luotettavuus eli kuinka luotettavia ja toistettavia tulokset ovat, linkittyy keskeisesti määrälliseen tutkimukseen. Sen sijaan laadullisessa tutkimuksessa on oleellista huomioida, että tutkittavat kohteet ovat yksilöllisiä organisaatioita, joiden kohdalla pätevät niiden itseensä sisällyttämät piirteet. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 134) Toisen organisaation näkökulmasta tietyt piirteet saattavat olla jopa naurunalaisia kuten tässä tutkimuksessa Raisiossa esiintynyt näkemys siitä, että olisi järjetöntä tuottaa uimahallien laitosteknisiäpalveluita etävalvonnan avulla niin, että henkilökunnan läsnäolo kiinteistössä pidettäisiin niin pienenä kuin mahdollista. Tämä taas oli toiselle organisaatiolle luontainen, hyväksi havaittu tapa toimia. Erot johtuvat organisaatioiden välisistä eroista toimintaperiaatteissa tai toiminnan laajuudesta. Tällöin on vaikeaa tehdä yleistyksiä. Sen sijaan tulokset kertovat enemmän niistä periaatteista sekä ongelmista, joiden kanssa organisaatiot painivat ja joiden pohjalta päätöksiä sekä ratkaisuja tehdään.

Arvioinnissa käytettiin apuna laitosteknisiin palveluihin sovellettuja arvioinnin tulkintakehiä (ks. sivu 13). Tulkintakehät havainnollistivat monitasoista kenttää, joka alkaa julkishallinnon yleisistä linjoista ja johtaa uimahallien laitosteknisten palveluiden järjestämiseen kunnissa. Tässä tutkimuksessa uloimpana tulkintakehenä oli uuden julkisjohtamisen vaikutus liikuntahallintoon. Voidaan kyseenalaistaa, kertooko uusi julkisjohtaminen organisaatioista kuitenkaan niin paljon kuin se väittää. Uusi julkisjohtaminen on sateenvarjokäsite, jonka alla on hyvin paljon erilaisia toteuttamiskeinoja. Niitä kaikkia on mahdotonta tässä yhteydessä arvioida kattavasti, mutta esimerkiksi asiakkuuksien hallinta liittyy ylipäänsä tämän päivän maailmassa toimimiseen, olipa sitten yksityisellä tai julkisella sektorilla palveluita myymässä. Kuntalaiset osaavat entistä paremmin vertailla ja vaatia parempia palveluita, johon julkisen sektorin on kyettävä vastaamaan (Chen & Popovich 2003). Onko tällöin keinotekoista tehdä kytkentä uuteen julkisjohtamiseen vai olisiko parempi puhua ”ajan hengestä”? Hyvinvointivaltiota on muovattu yhä enemmän markkinatalouden ehdoilla toimivaksi järjestelmäksi, jonka taustalla korostuvat taloudelliset näkökohdat (Mänttari-van der Kuip 2013). Puhutaanko siis maailmaa muuttavasta teoriasta, jonka nimi on uusi julkishallinto vai muuttaako maailmaa ilmiö, joka on vain nimetty uudeksi julkishallinnoksi?

Toisaalta voi myös pohtia onko uutta julkisjohtamista käytetty keppihevosenä, jonka avulla on myyty tehokkuusajattelua organisaatioihin. Sillä on perusteltu säästöjä osana uutta johtamiskulttuuria, jossa kuitenkin säästöjen hakeminen eikä niinkään toiminnan tehostaminen ole muutosta aiheuttava voima. Joka tapauksessa uusi julkisjohtaminen tarjosi

hyvän kehiksen, jonka avulla kuntien organisaatioanalyysia oli mahdollista tehdä monipuolisesti erilaisista näkökulmista.

Tulkintakehien mukaan sisin kehä rakentuu ulompien kehien pohjalle (Haveri 2000) eli laitosteknisten palveluiden järjestäminen kertoo myös yleisemmin uimahallipalvelulle asetetuista tavoitteista, jotka puolestaan linkittyvät kunnan ja liikuntapalveluiden tehtäviin. Tässä valossa liikuntapalveluissa on siirrytty perinteisestä palveluiden tuottamisesta palveluiden järjestämiseen. Uusi julkisjohtaminen näkyy hyvin vahvasti liikuntapalveluiden järjestämisessä, mutta toisaalta siirtymää tai ainakin halua siirtyä kohti Anttiroikon (2010) kuvailemaa kestävästä osallisuudesta ja kumppanuusmalleja on organisaatioissa. On siis oletettavaa, että ylikunnalliset ja paikalliset yhteistyömallit tulevat nousemaan esiin nykyistä vahvemmin 2020-luvun liikuntapalveluiden ja uimahallipalveluiden tuottamismalleina. Tässä suhteessa Pohjois-Suomi on muuta Suomea vaikeammassa asemassa kehittämässä liikuntapalveluita, kun pitkät etäisyydet ja harva uimahalliverkko (ks. sivu 52, kuvio 9) vaikeuttavat yhteistyömallien rakentamista.

Jatkotutkimusta varten tulisi tehdä kustannusvertailua erilaisten toimintamallien välillä ja arvioida onko jokin toimintamalli selvästi muita kustannustehokkaampi. Lisäksi ylikunnallisen yhteistyön osalta olisi hyvä tehdä pilotti- tai tapaustutkimus, jossa arvioitaisiin pitkälle vietyä alueellista yhteistyötä monialaisesti etujen ja haittojen sekä tehokkuuden näkökulmasta. Uimahallien hallintoa ja ylläpitoa olisi myös kiinnostavaa vertailla muiden liikuntapaikkojen hallintokulttuuriin ja selvittää, onko niissä merkittäviä eroja. Uimahallipalvelut eroavat kuitenkin merkittävästi ylläpidon osalta esimerkiksi lähiliikuntapaikoista tai kuntoreitistä, joiden osalta voisi olla helpompaa tehdä alueellista yhteistyötä eri kuntien välillä.

Kritiikkiä tutkimukselle voi antaa siitä, että käsitellyt organisaatiot olivat suhteellisen homogeenisiä eikä esimerkiksi maantieteen vaikutusta huomioitu. Väestököyhemmillä alueilla liikuntahallinnon tilanne voi näyttäytyä hyvin erilaisena kuin Jyväskylän eteläpuoleisessa Suomessa. Lisäksi ei tarkasteltu kylpylöiden tai muiden puhtaasti kaupallisten toimijoiden tapoja tuottaa uimahallipalveluita. Myös tilastollinen vertailu esimerkiksi kustannusten tai asiakastyytyvyyden osalta olisi ollut arvokasta tehdä, jotta toimintamalleja olisi voitu arvioida myös määrällisten muuttujien osalta.

LÄHTEET

- Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2013. Aluehallintovirastojen suorittama toimialansa peruspalvelujen arviointi. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja 2014:14. Viitattu 20.2.2017.
<https://www.avi.fi/web/avi/arviointiraportit#.WKrepkdgh5I>.
- Anttiroiko, A-V. 2010. Hallintainnovaatiot - Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopiston alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisu 2010:33. Viitattu 20.2.2017. <http://www.uta.fi/jkk/sente/julkaisut/sentejulkaisut/Hallintainnovaatiot.pdf>.
- Anttiroiko, A-V. & Jokela, T. 2002. Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa Ryytänen, A. (toim.) Kuntien oikeus itsehallintoon - Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Finnpublishers, 129-151.
- Asikainen, J. 1997. Yhteistyöstä yhteiseen työhön - Mikkelin seutu menestysseuduksi kuntien voimavarojen yhdistämisellä. Mikkelin seudun selvitysryhmä. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Burns, T. & G.M. Stalker 1961. The Management of Innovation. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.
- Chen, I. & Popovich, K. 2003. Understanding customer relationship management (CRM). People, process and technology. Business Process Management Journal 9, 672-688.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. 2005. New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance. Journal of Public Administration Research and Theory 16, 467-494.
- Gretschel, A., Laine, S. & Junttila-Vitikka, P. 2013. Kuntalaisten kokemustietoa liikuntapaikkojen laadun arvioinnissa. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2013:1. Viitattu 20.2.2017.
http://www.liikuntaneuvosto.fi/files/245/Liikuntapaikkaraaportti_www_2013.pdf
- Haveri, A. 2000. Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. ACTA-sarja 124. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A. 2002. Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus 21, 4-19.

- Haveri, A. & Anttiroiko, A.-V. 2009. Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo (toim.) Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampereen yliopisto. Tampere: Hallintotieteiden keskus, 191-211.
- Haveri, A. & Majoinen, K. 2000. Muutosprosessit ja johtajuus - kuinka kunnat yhdistyvät? Suomen kuntaliitto. Acta-sarja 123. Viitattu 20.2.2017.
http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=145
- Haveri, A. & Pehk, T. 2008. Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hoikka, P. 2002. Uusi aika - uuden päätöksentekokulttuurin rakennuspuita. Teoksessa Ryynänen, A. (toim.) Kuntien oikeus itsehallintoon - Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Finnpublishers, 152-169.
- Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons? Public Administration 69, 3-19.
- Häkli, J., Karppi, I. & Sotarauta, M. 2009. Alueellinen muutos ja sen hallinta. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden keskus. Tampere: Tampereen yliopisto, 127-158.
- Häyrinen, E. 2013. Uima-, jää- ja liikuntahallien nykytila. Suomen Liikunnan Ammattilaiset Ry. Viitattu 8.3.2017. <https://www.sla-ry.fi/materiaalit/arkisto/>
- Ilmanen, K. 1996. Kunnat liikkeellä: Kunnallinen liikuntahallinto suomalaisen yhteiskunnan muutoksessa 1919-1994. Studies in Sport, Physical Education and Health 43. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Ilmanen, K. 2015. Liikuntapalvelujen muutos 1800-luvun lopulta 2000-luvulle. Teoksessa Itkonen, H. & Laine, A. (toim.) Liikunta yhteiskunnallisena ilmiönä. Jyväskylä: Liikuntakasvatuksen laitos, 13-38.
- Kallio, O. 2000. Kirjanpito ja muu laskentatoimi. Teoksessa Kallio, O., Manninen, J., Meklin, P. & Oulasvirta, L. (toim.) Kuntalaki muuttui - entä käytännön talousjohtaminen. Acta-sarja 122. Helsinki: Suomen kuntaliitto, 39-78.
- Kallio, O. 2002. Kuntien talouden erilaistuminen tilinpäätöstietojen valossa. Teoksessa Ryynänen, A. (toim.) Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Finnpublishers, 170-187.
- Kallio, O., Martikainen, J-P., Meklin, P., Rajala, T. & Tammi, J. 2006. Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampereen yliopisto: Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

- Kansallinen liikuntatutkimus 2009-2010 aikuisliikunta. 2010. SLU:n julkaisusarja 6/2010.
- Kansallinen liikuntatutkimus 2009-2010 lapset ja nuoret. 2010. SLU:n julkaisusarja 7/2010.
- Kaplan, R. & Norton, D. 1996. The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action. Boston: Harvard Business School Press.
- Karimäki, A. 2001. Sosiaalisten vaikutusten arviointi liikuntarakentamisessa - Esimerkkinä Äänekosken uimahalli. Lievestuore: Jyväskylän yliopisto.
- Kiander, J. 2001. Laman opetukset – Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset. Vatt-julkaisuja 27. Saarijärvi: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kokkonen, J. 2009. Liikuntapolitiikka jalkautuu liikuntapaikkarakentamisessa. Liikunta & Tiede 46, 18-21.
- Kokkonen, J. 2010. Valtio liikuntarakentamisen linjaajana. Tampere: Liikuntatieteellinen seura ry.
- Kunnat - Nykytilan määrällinen tarkastelu. Viitattu 29.1.2016.
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/kulti/nuoriso/nuorisoluvut/Sivut/default.aspx>
- Kuntalaki 2015. 410/2015.
- Kuntaliitto - Kunnan tehtävien järjestäminen ja tuottaminen. Viitattu 19.10.2016.
<http://www.kunnat.net/fi/kunnat/kunnan-tehtavat/tehtavien-jarjestaminen-ja-tuottaminen/Sivut/default.aspx>
- Kuntaliitto - Liikunnan asema lainsäädännössä. Viitattu 5.4.2016.
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/kulti/liikunta/liikuntalaisaadanto/Sivut/default.aspx>
- Kuntaliitto - Liikuntapalvelut. 2013. Viitattu 5.4.2016.
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/kulti/liikunta/Sivut/default.aspx>
- Kuntaliitto - Palveluiden organisointi ja järjestäminen. Viitattu 19.10.2016.
<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/Sivut/default.aspx>
- Kuntaliitto - Kuntarajat ylittävä palveluiden käyttö. Viitattu 3.5.2016.
<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kaupunkiseudut/kuntarajat-ylittava-palveluiden-kaytto/Sivut/default.aspx>
- Kuntien liikuntatoimi. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Viitattu 10.2.2016.
http://www.minedu.fi/OPM/Liikunta/kuntien_liikuntatoimi/?lang=fi
- Kuopila, A. 2007. Tilaaja-tuottaja-toimintatapa - ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

- Laine, K. & Ståhl, T. 2015. Liikuntavaikutusten ennakoarviointia tarvitaan päätöksenteossa. *Liikunta & Tiede* 50, 66-69.
- Liikunta valintojen virrassa. 2007. Kansallista liikuntaohjelmaa valmistelevalle toimikunnan väliraportti. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:13.
- Liikuntalaki 2015. 390/2015.
- Liikuntapaikkarakentamisen suunta-asiakirja. 2014. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2014:4. Viitattu 8.3.2017. http://www.liikuntaneuvosto.fi/julkaisut/suunta-asiakirjat/liikuntapaikkarakentamisen_suunta-asiakirja.615.news
- Liikuntapaikkojen perustamishankkeiden rahoitussuunnitelma vuosille 2015-2018. 2014. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Viitattu 4.10.2016. http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Liikunta/liikuntapaikat/liitteet/Liikuntapaikkojen_perustamishankkeiden_rahoytussuunnitelma.pdf
- Liikuntatoimi tilastojen valossa - Perustilastot vuodelta 2013. 2015. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:1.
- Linna, M. 2008. Optimaalinen yksikkökoko, erikoistuminen ja käytännön organisointimallit. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.) Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin - Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja. Vatt-julkaisuja 48. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 37-54.
- LIPAS. Viitattu 26.9.2016. <http://www.liikuntapaikat.fi/lipas>.
- Lovio, R. & Kivisaari, S. 2010. Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta. Katsaus kansainväliseen kirjallisuuteen. Viitattu 8.3.2017. <http://www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2010/T2540.pdf>
- Luoma, K. & Moisio, A. 2005. Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot. Vatt-muistioita 69. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Meklin, P. 2009. Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki: Gaudeamus, 31-50.
- Meklin, P., Rajala, T., Sinervo, L-M. & Vakkuri, J. 2009. Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä – rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden keskus. Tampere: Tampereen yliopisto, 237-277.
- Melin, T. 2007. Innovaatiot ja hyvät käytännöt kunnallisessa palvelutuotannossa. Sitra. Viitattu 8.3.2017. <https://media.sitra.fi/2017/02/27172447/TuomoMelin-2.pdf>

- Muutosta liikkeellä! Valtakunnalliset yhteiset linjaukset terveyttä ja hyvinvointia edistävään liikuntaan 2020. 2013. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisu 2013:10. Viitattu 8.3.2017. <https://www.julkari.fi/handle/10024/110504>
- Mänttari-van der Kuip, M. 2013. Julkinen sosiaalityö markkinoistumisen armoilla? *Yhteiskuntapolitiikka* 78, 5-19.
- Niskakangas, H., Pönkä, P., Hakulinen, P. & Pönkä, V. 2011. *Kuntayhtiöt. Kunnan omistaman osakeyhtiön hallinto - omistajan ja päättäjän käsikirja*. Helsinki: KL-Kustannus Oy.
- Nissinen, K. 2006. Tilateho-hankkeen loppuraportti N:o 1. Teknologian tutkimuskeskus VTT. Viitattu 7.10.2016. <http://www.vtt.fi/inf/julkaisut/muut/2006/Kunnatloppuraportti17022006.pdf>
- Nissinen, K. 2012. Sisäliikuntatilojen laatuluokitus ja elinkaarikustannusten arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön liikuntapaikkajulkaisu 104. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- Nissinen, K. & Möttönen, V. 2013. Sisäliikuntapaikkojen kysynnän ja tarjonnan nykytila. *VTT Technology* 136. Viitattu 7.10.2016. <http://www.vtt.fi/inf/pdf/technology/2013/T136.pdf>
- Oksanen, A. 2002. Muuttavatko markkinat kuntien toimintatapoja. Palvelujen tuottaminen uusien haasteiden edessä. Teoksessa Ryytänen, A. (toim.) *Kuntien oikeus itsehallintoon - Puheenvuoroja kuntien muuttavasta roolista*. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Finnpublishers 72-97.
- Perkins, P. 2000. *Swimming Pools*. Lontoo: Taylor & Francis Ltd.
- Peruspalvelujen tila -raportti. 2014, osa I. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Valtiovarainministeriön julkaisu 2014:9.
- Peruspalvelujen tila -raportti 2016, osa I. Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Valtiovarainministeriön julkaisu 2016:9. Viitattu 8.3.2017. <http://www.patio.fi/peruspalvelujen-tila-2016>
- Puronaho, K. 2014. Drop-out vai throw-out: Tutkimus lasten ja nuorten liikuntaharrastusten kustannuksista. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2014:5.
- Rusko, R. 2007. Strategiset allianssit – vaihtoehto kuntaliitoksille? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 35, 324-332.
- Ryytänen, A. & Uoti, A. 2009. Kunnallinen itsehallinto ja uusi hallintotapa. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) *Governance: Uuden hallintatavan jäsentymisen*. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden keskus. Tampere: Tampereen yliopisto, 212-236.

- Salmikangas, A-K. 2012. Kunnalliset liikuntapalvelut hyvinvointivaltion peruspalveluna. Teoksessa Kalervo, I. & Vehmas, H. (toim.) Liikunnan areenat - Yhteiskuntatieteellisiä kirjoituksia liikunnasta ja urheilusta. Tutkimuksia 1/2012. Jyväskylä: Liikuntakasvatuksen laitos, 121-136.
- Sinero, L-M. 2009. Monitulkintaisuus ja kuntatalouden tasapaino. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki: Gaudeamus, 152-171.
- Sjöholm, K. 2012. Liikunta kunnassa, lainsäädäntö ja tasa-arvo. Teoksessa Suomi, K. (toim.) Liikuntapaikkapalvelut ja väestön tasa-arvo: Seurantatutkimus liikuntapaikkapalveluiden muutoksista 1998-2009. Viitattu 9.3.2017.
<https://www.jyu.fi/sport/laitokset/liikunta/liikuntapaikkapalvelutjatasaarvo>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 2010. Suositukset liikunnan edistämiseksi kunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2010:3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriön asetus uimahallien ja kylpylöiden allasvesien laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista. 2002. 315/2002.
- Sotarauta, M. 2009. Kuoliaaksi syleilty innovaatio? Teoksessa Voutilainen, O. (toim.) Kaupungit kurkottavat 2010-luvulle - Näkymiä ja haasteita uudistuvalla kaupunkipolitiikalle. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 12/2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 16-31.
- Suomi, K. 2015. Valtion liikuntapolitiikan linjauksia 1980-2014. Teoksessa Itkonen, H. & Laine, A. (toim.) Liikunta yhteiskunnallisena ilmiönä. Jyväskylä: Liikuntakasvatuksen laitos, 59-77.
- Suomi, K., Karimäki, A. & Matilainen, P. 2004. Haasteena liikunnan peruspalvelujen turvaaminen - kuntien viranhaltijoiden käsitykset liikuntatoimen nykytilasta ja lähitulevaisuudesta. Liikunta & Tiede 6, 89-94.
- Suomi, K., Sjöholm, K., Matilainen, M., Glan, V., Nuutinen, L., Myllylä, S., Pavelka, B., Vettenranta, J., Vehkakoski, K. & Lee, A. 2012. Liikuntapaikkapalvelut ja väestön tasa-arvo: Seurantatutkimus liikuntapaikkapalveluiden muutoksista 1998-2009. Viitattu 9.3.2017. <https://www.jyu.fi/sport/laitokset/liikunta/liikuntapaikkapalvelutjatasaarvo>
- Taustaa uimahallihankkeille Suomessa. Suomen uimaliitto. Viitattu 4.10.2016.
http://www.suh.fi/files/291/2012_2_olosuhde.pdf
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi
- Uimahallibarometri 2010. Uimahallien asiakastyytyväisyys 2010: Vesiliikunnan harrastaminen uimahallissa ja näkemykset omasta uimahallista. Suomen uimaopetus- ja

- hengepelastusliitto ry. Viitattu 7.10.2016.
http://www.suh.fi/files/615/Uimahallien_asiakastytyvaisuus_2010_tulostusversio.pdf
- Uimahallibarometri 2012. Uimahallivastaavien arvoja ja näkemyksiä omasta uimahallistaan. Suomen uimaopetus- ja hengepelastusliitto. Viitattu 4.10.2016.
http://www.suh.fi/files/571/Uimahallibarometri_2012_yhteenvetoraportti_netisivut.pdf
- Uimahalliportaali. Viitattu 4.12.2106. http://uimahallit.vtt.fi:8080/ibi_apps/WFServlet
- Uimahallien veden laatu ja käsittely: kartoitus ja johtopäätökset. 1998. Opetusministeriön Liikuntapaikkajulkaisu 67. Saarijärvi: Rakennustieto Oy.
- Uimahallit koko kansan liikuttajina. Suomen uimaopetus- ja hengepelastusliitto. Viitattu 4.10.2016. http://www.suh.fi/files/293/Uimahallit_koko_kansan_liikuttajina.pdf
- Vakkuri, J. 2009. Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana - käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki: Gaudeamus, 11-30.
- Valkama, P., Siitonen, P. & Martikainen, J-P. 2002. Ulkoistaminen on haaste sekä kunnan palveluille että hallinnon tutkimukselle. Teoksessa Ryyänen, A. (toim.) Kuntien oikeus itsehallintoon - Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Tampereen yliopisto. Tampere: Kunnallistieteiden laitos, 237-246.
- World Health Organization. 2006. Guidelines for Safe Recreational Water Environments - Volume 2: Swimming Pools and Similar Environments. Viitattu 9.3.2017.
http://www.who.int/water_sanitation_health/bathing/srwe2full.pdf
- Zacheus, T. 2008. Luonnonmukaisesta arkiliikunnasta liikunnan eriytymiseen. Suomalaiset liikuntasukupolvet ja liikuntakulttuurin muutos. Turun yliopiston julkaisuja 268. Turku: Kasvatustieteiden laitos.

LIITTEET

Liite 1. Uimahallien vuosittaiset keskimääräiset käyttökustannukset (Nissinen 2012, 67)

	Pienet uimahallit €/vuosi	Keskisuuret uimahallit €/vuosi	Suuret uimahallit €/vuosi	Erittäin suuret uimahallit €/vuosi	Uimahalli- urheilutalot €/vuosi
Henkilöstö	204 000	398 000	458 000	667 000	323 000
Lämpö	36 000	61 000	122 000	205 000	74 000
Sähkö	36 000	66 000	132 000	168 000	96 000
Vesi ja jätevesi	20 000	44 000	88 000	127 000	48 000
Siivous	89 000	149 000	206 000	294 000	156 000
Jätehuolto	3 000	4 000	6 000	10 000	3 000
Kemikaalit	7 000	9 000	10 000	15 000	5 000
Kunnossapito*	18 000	36 000	60 000	81 000	53 000
Muut	27 000	33 000	68 000	153 000	32 000
Yhteensä	440 000	800 000	1 150 000	1 720 000	790 000

*Sisältää vain kohteiden vuosibudjettiin sisältyvät kunnossapitokorjaukset, ei laajempia korjausinvestointeja.

Liite 2. Erilaisten uimahallityyppien elinkaarikustannukset. (Nissinen 2012)

	Pienet uimahallit (250 - 450 allasneliömetriä ja nettoala 1 370 - 2 480)	Virkistysuimalat (500 - 900 allasneliömetriä ja nettoala 2 570 - 4 170)	Suuret uimahallit (1 000 - 1 600 allasneliömetriä ja nettoala 4 820 - 8 750)
Rakennuskustannus:	2 614 000 -	5 399 000 -	9 044 000 -
-Ulkoalueet	5 804 000 €	10 633 000 €	19 578 000 €
-Rakennuksen runko			
-Julkisivut ja vesikate			
-Täydentävät rakenteet			
-Tilapinnat ja tilavarusteet			
-Talotekniset järjestelmät			
Käyttökustannus:	5 695 000 -	10 060 000 -	17 159 000 -
-Kiinteistöjohtaminen	9 642 000 €	15 819 000 €	27 935 000 €
-Kiinteistön huolto			
-Lämmitys			
-Sähkö			
-Vesi- ja jätevesi			
-Siivous			
-Jätehuolto			
-Toimintatehtävät			
-Muut käyttökustannukset			
Kunnossapitokustannus:	893 000 -	2 266 000 -	3 232 000 -
-Ulkoalueet	2 074 000 €	4 817 000 €	7 621 000 €
-Rakenteet, julkisivut ja vesikate			
-Tilapinnat ja tilavarusteet			
-Talotekniset järjestelmät			
Elinkaarikustannukset	9 202 000 -	17 725 000 -	29 435 000 -
yhteensä	17 520 000 €	31 269 000 €	55 134 000 €

Liite 3. Haastattelulomakkeen runko

Teema	Aihepiirit/kysymykset	Muita huomioita/tarkennuksia
Haastateltavan tausta	Kuka olet, mitä teet, miten asiaa tarkastelet?	
Kunnan lähtökohdat	<p>-Millaiset uimahallit kunnassa on?</p> <p>-Mitä erityispiirteitä niihin liittyy, miten ne eroavat toisistaan?</p> <p>-Miten uimahallipalvelut halutaan hoitaa, mikä on koko toiminnan tavoite (miten ihmiset saadaan hallille myös jatkossa)?</p> <p>-Paljonko kävijöitä vuosittain?</p> <p>-Eroatteko te jotenkin tyypillisestä kunnasta laitosteknisten palveluiden osalta, miten?</p> <p>-Mitkä tavoitteenne laitosteknisten palveluiden suhteen ovat (laatu vai hinta)?</p> <p>-Onko mahdollista saada jonkinlaista meno/tulokarttaa jostakin uimahallista?</p> <p>-Tehdäänkö naapurikuntien kanssa yhteistyötä?</p>	
Yhteistyö uimahallien välillä laitosteknisissä palveluissa yleisesti	<p>-Mitä laitostekniset palvelut mielestäsi ovat?</p> <p>-Miten uimahallien välillä voidaan tehdä yhteistyötä laitosteknisten palveluiden (allastekniikka, kiinteistönhoito) osalta? Mitä te teette? Paljonko laitosteknisissä palveluissa työntekijöitä?</p> <p>Miten järjestätte:</p> <ul style="list-style-type: none"> -henkilökunnan, laitospäivät, kassa, siivous, uinninvalvojat, liikunnan ohjaus (työn kierto, työvuorot, työtehtävät, henkilöstön määrä) -hankinnat (kemikaalit, tekniikka, laitteet) -hallinnon (vuorovaikutus, viestinvaihto, parhaiden käytäntöjen leviäminen) -teknisen (etä)valvonnan ja fyysisen 	<p>Pitääkö liikuntapaikanhoitan olla fyysisesti paikalla? Jos ei ole, niin miten esim. oksennustapaukset tai talon tyhjentäminen äkkitalanteissa, kuka hoitaa? Tai, jos hoitavat esim. viereistä jäähallia, niin kannattaako perustaa uimahalleilla vain omaa järjestelmää?</p>

	<p>läsnäolon</p> <p>-Mitä muuta uimahallien hoitajat tekevät kuin ovat uimahalleilla? Vaikuttaako tämä jotenkin uimahallien ylläpitoon, miten esim. ongelmatilanteet hoidetaan?</p> <p>-Onko tämä paras tapa hoitaa palvelu? Millä mittarilla (hinta vs. laatu)? Mitä laitosteknisissä palveluissa ylipäänsä mitataan?</p> <p>-Mitä muita vaihtoehtoja laitosteknisten palveluiden järjestämiseksi on?</p> <p>-Mitä voisi vielä kehittää?</p>	
Muu yhteistyö uimahallien välillä	<p>-Miten uimahallien välineistöä/toimintaa/järjestelmiä hallinnoidaan tai järjestetään hallien välillä? Esim. aikataulut, hintapolitiikka, remontit, loma-ajat.</p> <p>(-Miten alueellisessa yhteistyössä on edetty uimahallien suhteen? Mikä tuotti vaikeuksia, mitä on opittu? Onko toiminta muuten muuttunut yhteistyön osalta viime vuosina?)</p>	
Yhteistyön suunta	<p>-Kuka on vastuussa yhteistyön ja hallien kehittämisestä? Onko tämä hyvä? Miten viesti kulkee hallien välillä?</p> <p>-Miten yhteistyö on kehittynyt nykyiseen malliinsa, mistä yhteistyö aloitettiin? Suoritetaanko jonkinlaista seuranta ja arviointia nykytilanteesta ja uimahallien toimivuudesta, yhteistyöstä kokonaisuudessaan?</p>	
Muuta	Mitä jäi sanomatta, mitä haluaisit sanoa.	Kiitos