

## Kemijärven kaupungin konekeskuksen ulkoistaminen

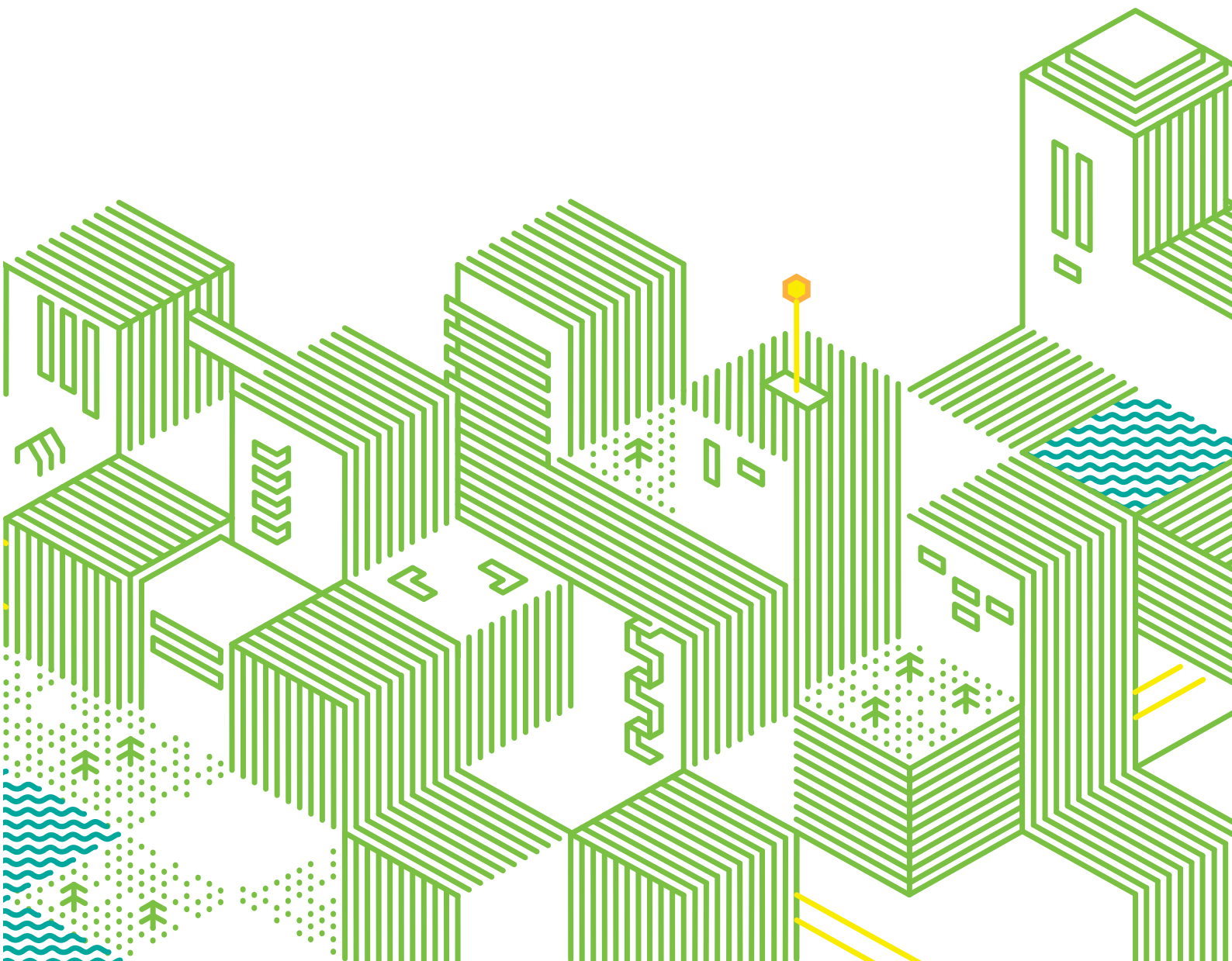
*Vertailuselvitys*

Marika Kämppi, johtava asiantuntija

Oona Takala, vanhempi asiantuntija

13.5.2019

KH81061



### Sisällys

1	Vertailuselvityksen tavoitteet ja lähtökohdat .....	1
1.1	Selvityksen lähtötilanne .....	1
1.2	Selvityksen tavoitteet .....	1
2	Kemijärven katujen ja muiden yleisten alueiden hoitaminen .....	1
2.1	Kemijärven konekeskuksen nykytilanne .....	2
2.2	Konepalveluiden markkinatilanne Kemijärvellä.....	3
3	Kuntien teknisten ulkoistukset kirjallisuuden valossa.....	4
4	Kuntien oma tuotanto ja sen merkitys kadunpidossa.....	4
4.1	Yleisesti.....	4
4.2	Kemijärvellä konekeskuksen resurssien kehitys .....	6
5	Johtopäätökset .....	8
6	Lähteet.....	11

# 1 Vertailuselvityksen tavoitteet ja lähtökohdat

## 1.1 Selvityksen lähtötilanne

Kemijärven kaupunginvaltuusto on kirjannut joulukuussa 2018 teknisen palvelualueen toiminnallisiin tavoitteisiin selvittää konekeskuksen ulkoistamisen. Selvitystyö laadittiin yhteistyössä kaupungin työntekijöiden ja sidosryhmien kanssa; selvitystyötä johti kunnallistekniikan päällikkö Jukka Kuisma. Selvitystyössä (15.3.2019) on käsitelty konekeskuksen henkilöstö, vuoden 2019 budjetti, kalusto ja sen käyttöaste, työtehtävät, toiminnanvertailu, analyysit ja johtopäätökset.

Palvelualuejohtaja esitti päätösehdotuksen tekniselle lautakunnalle selvitystyön toteuttaneen työryhmän esityksen pohjalta: *”Tehdyn konekeskuksen ulkoistamisselvityksen perusteella kaupungin konepalvelujen tuottaminen jatkossa on kustannustehokkainta niin, että yksityisen kone- ja autokaluston määrää lisätään ja oman konekeskuksen kalusto- ja henkilöstömäärää vähennetään. Jäljelle jää kaksi kaupungin omistamaa työkonetta ja kuorma-autoa kuljettajineen. Näin pystytään hyödyntämään yksityiset markkinat niin, että konepalvelujen saatavuus olisi turvattu kaikissa tilanteissa.”*

Esityksestä äänestettiin lautakunnan kokouksessa 28.3.2019. Vastaehdotuksessa esitettiin koko konekeskuksen toiminnan ulkoistamista 1.5.2020 alkaen. Ja että tekninen palvelualue veloitettaisiin tekemään ulkoistussuunnitelman 31.8.2019 mennessä. Äänestyksen tuloksena palvelualuejohtajan esitys tuli teknisen lautakunnan päätökseksi.

Kaupunginhallitus päätti kokouksessaan 15.4.2019 yksimielisesti pyytää tekniseltä lautakunnalta ulkopuolisen asiantuntijan tekemää vertailevaa selvitystä konekeskuksen ulkoistamisesta.

## 1.2 Selvityksen tavoitteet

Tämän työn tavoitteena on toimia vertailevana selvitystyönä jo toteutetulle Kemijärven teknisen toimen konekeskuksen ulkoistamisselvitykselle. Työssä analysoidaan Kemijärven teknisen toimen toimintakenttää kokonaisuutena (mm. toiminnan suhde markkinoihin ja kuntien lakisääteiset tehtävät).

Näiden lisäksi selvitystyössä haetaan vertailupohjaksi kansallisia esimerkkejä ja kokemuksia teknisen toimintojen ulkoistuksista. Selvitystyön lopussa esitetään työn tekijöiden puolueeton näkemys siitä, miten Kemijärvi voisi tulevaisuudessa organisoida konekeskuksensa.

# 2 Kemijärven katujen ja muiden yleisten alueiden hoitaminen

Kunnallistekniikka-yksikkö vastaa katujen ja yleisten alueiden kunnossapidosta sekä rakentamisesta ja rakennuttamisesta. Lisäksi tulosityksikköön sisältyy yksityisteiden kunnossapidon avustaminen ja torien sekä Ketolan lentopaikan ylläpito.

Tulosityksikön vastuulla on katuja ja kevyen liikenteen väyliä yhteensä noin 103 km ja pysäköintialueita noin 1,1 ha. Liikenneväylien kunnossapitomenot olivat kaupungissa vuonna 2018 noin 985 000 euroa. Kaupungissa ei ole rakennettu uutta katuverkkoa ainakaan viiteen viimeiseen vuoteen, koska katuinfraomaisuuden määrä on pysynyt samana vuosikertomusten valossa.

Kaupungin haasteena on ennemminkin korjausvelan haltuunotto ja ponnistelut sen eteen ovat käynnistetty vuonna 2018.

Vuodelle 2019 kunnallistekniikan budjetoidut käyttötalouden kulut kuluvalle vuodelle ovat n. 1,7 M€ ja lisäksi investoinnit ovat n. 1 M€. Konekeskuksen kulut ovat n. 0,27 M€, joista 61% on henkilöstökuluja. Konekeskuksen osuus on noin 10% kaikista kuntatekniikkaan liittyvistä kuluista.

Hoidettavia puistoalueita on noin 12 ha. Puistojen ja ulkoilurakenteiden hoito maksetaan eri kustannuspaikalta ja sen menot ovat noin 112 000 euroa (2017).

Valtakunnallisesti kuntien vuotuisista menoista teknisen sektorin palvelut muodostavat rajauksesta ja kunnasta riippuen 8-15%. / 4. Korostettakoon vielä, että kuntien teknisen sektorin organisoitumistavat ovat vaikeasti vertailtavissa, koska ne on järjestetty hyvin moninaisesti.

Kemijärvellä liikenneväylien kunnossapidossa käytetään oman konekaluston lisäksi yksityistä konekalustoa. Omalla kalustolla hoidetaan ydinkeskustan ja Särkikankaan sekä Selkälän alueen katujen talvikunnossapitotyöt. Urakoitsijat hoitavat muiden alueiden ja viikonlopun auraukset.

Katujen kesäkunnossapito, viheralueiden, leikkipaikkojen ja ulkoilu- ja vapaa-ajan alueiden kenttien kesähoito suoritetaan pääasiassa omana työnä ja omalla kalustolla. Lisäksi luistelukenttien alkujäädytys tehdään omalla kalustolla. Koneresurssit ovat monipuolisesti käytössä ympäri vuotuisesti erilaisissa kesä- ja talvitöissä.

Tulosyksikkö tekee peruskorjauksissa, katuvalojen rakentamisessa ja moottorikelkkareittien hoidossa yhteistyötä eri toimialojen ja muiden kuntien kanssa, mikä tuo synergiaa ja osoittaa ketteryyttä hankintojen toteuttamisessa.

## 2.1 Kemijärven konekeskuksen nykytilanne

Konekeskus toimii kaupungin sisäisen liikelaitoksen tavoin. Se myy konepalveluja muille tulosyksiköille tuntihinta-perusteisesti. Kaikki konekeskuksen koneiden ja koneenkuljettajien menot kirjataan konekeskuksen menoiksi. Konekeskus kattaa kulunsa myyntituotoillaan. Konekeskuksen vuosittainen tulos on ollut jonkin verran ylijäämäinen.

Kaupungin teknisten palveluiden työkoneet on keskitetty konekeskukseen, joka toimii yhdyskuntatekniikan rakentamisen ja ylläpidon tukipalveluna. Suurimmaksi osaksi konekeskuksen kalustoa käytetään katujen ja muiden yleisten alueiden kunnossapitoon, kadun saneeraus- ja päällystystöihin sekä muille kaupungin organisaatioille myytävään konepalveluihin.

Puistojen, viheralueiden ja leikkipaikkojen kunnossapito hoidetaan pääasiassa omalla kalustolla. Katujen saneeraus- ja uusinvestoinnit sekä päällystystyöt kilpailutetaan pääosin. Joitakin pieniä katujen korjauksia tehdään omalla kalustolla. Kesällä omaa kalustoa käytetään lähinnä katujen kesäkunnossapitotöihin, sorastuksiin, pieniin peruskorjauksiin ja päällystepohjien tekkoon.

Konekeskuksen tulot ovat pysyneet vuosina 2016-2018 kohtalaisen tasaisina (taulukko 1), vuonna 2019 tulojen odotetaan laskevan edellisistä vuosista jonkin verran (budjetti 312 720).

	2016	2017	2018	2019 budjetoitu
<i>Tulot</i>	369 600	367 700	397188	312 720
<i>Käyttömenot</i>	218 300	309 200	326424	268 500
<i>Käyttökate</i>	151 300	58 500	70 764	44 200
<i>Käyttökateprosentti, %</i>	40,93	15,91	17,82	14,13
<i>Poistot</i>	50 400	49 200	14 855	
<i>Tulos</i>	100 900	9 300	55909	

**Taulukko 1.** Kemijärven konekeskuksen toteutunut tuloslaskelma vuosina 2016-2019

Vuosina 2017-2018 toiminnan käyttömenot olivat huomattavasti vuotta 2016 ja budjetoitua 2019 vuotta korkeammat. Tämä tarkoittaa merkittävää eroa vuoden 2016 käyttökateprosenttiin (40,93%) verrattuna vuoden 2017 (15,91%) ja 2018 (17,82%) lukuihin. Vuoden 2019 käyttökateprosentin odotetaan budjetoidusti jäävän edellisistä vuosista pienenevästä käyttömenoista huolimatta vuosien 2017-2018 tasolle (14,13%), koska tilikauden tulot jäävät budjetoidusti jonkin verran edellisiä vuosia pienemmiksi.

## 2.2 Konepalveluiden markkinatilanne Kemijärvellä

Teknisen osaston vuosittain käyttämistä konepalveluista valtaosa ostetaan yksityisiltä markkinoilta, 70 % hankitaan yksityisiltä markkinoilta ja noin 30 % omalta konekeskukselta. Tilanne on pysynyt ilmeisesti melko vakiintuneena 2010-luvulla. Vuonna 2018 suhde oli 69% ostopalveluna ja 31% omana työnä.

Kemijärven kaupungin alueella toimivien yritysten määrä on yrityshakemiston (hakupäivä 09.05.2019) mukaan 255 kappaletta, joista valtaosa on yhdenkoneen yrittäjiä. Yrityshakemiston ja Jukka Kuismalta saadun tiedon nojalla potentiaalisia laajempia infrarakentamisen ja -kunnossapidon urakoita tarjoavia yrityksiä on noin viisi.

Kone- ja infrapalvelujen markkinat alueella ovat varsin rajalliset, mutta tämän hetkisiin kunnan tarpeisiin ilmeisen riittävät. Mahdollisesti markkinatilanteen muuttuessa yksityisten toimijoiden varaan jääminen voisi heikentää palvelujen saatavuuden ainakin tilapäisesti. Tällainen muutos markkinatilanteessa voi olla mm. yksittäinen iso teollisuuslaitosinvestointi alueelle.

Tulevaisuuden konekeskuksen organisointitapaa arvioitaessa on hyvä huomioida poikkeustilanteisiin varautuminen. Kemijärven alueella poikkeustilanteisiin varautuminen, mm. suurtulva, voi olla haastavaa, mikäli kaupungin konepalveluilla ei ole yhtään omaa kalustoa. Rovaniemeltä Kemijärvelle on kuitenkin noin 90 km etäisyys, joka on kohtalaisen pitkä mm. viikonloppuna sattuneen tulvan aikana.

### 3 Kuntien teknisten ulkoistukset kirjallisuuden valossa

Konepalvelujen hankinnan hajauttaminen osin yksityisille markkinoille ja osin omaan tuotantoon on kunnissa ja kaupungeissa tavanomainen ratkaisu. Tällä tavalla voidaan hyödyntää yksityiset markkinat, mutta samalla turvataan kuitenkin konepalvelujen saatavuus kaikissa tilanteissa esimerkiksi erilaisissa häiriötilanteissa.

Suomen kunnissa ja kaupungeissa yhdyskuntateknisten palveluiden ulkoistaminen on verrattain tuore ilmiö, kun katsotaan vuosikymmenissä taaksepäin. Toteutettujen ulkoistuksien onnistumista ei ole tutkittu kovin laaja-alaisesti, joten mahdollisuudet niiden arviointiin ovat tässäkin tapauksessa rajalliset. /4.

Kuntaliitto on yhteistyössä suurempien kaupunkien kanssa tehnyt aihealueesta kyselyselvityksen; tulokset on kerätty 20 suurimmasta kaupungista vuonna 2018.

Useissa suurissa kaupungeissa on 2000-luvulla kokeiltu erilaisia tilaaja-tuottajamalleja, mutta moni kaupunki on luopunut mallin käytöstä 2010-luvun puolella. Enemmistö tilaaja-tuottajamallista luopuneista kaupungeista on palannut takaisin virasto-organisaatioon ja osa on siirtynyt liikelaitosmalliin. Muutamassa kaupungissa tuotanto on yhtiöitetty ja vuodesta 2019 alkaen hankinnat kilpailutetaan avoimesti. /5.

Kuntaliiton kyselyvastausten perusteella voidaan sanoa, että kuntainfran palvelujen tuotantotavat ovat muuttuneet melko hitaasti, mutta yksittäisiä nopeitakin kehitysaskelleita on tehty. Toisinaan toteutetun muutoksen jälkeen on päädytty palaamaan entiseen käytäntöön. Kunta-kohtaisesti, sekä oman tuotannon määrässä, että sen sisällössä, on merkittäviä eroja. /5.

Yleisesti kyselyvastausten perusteella voidaan todeta, että palvelujen hankinta yksityissektorilta on lisääntynyt ja lisääntyy jatkuvasti. Monet vastaajat totesivat kustannusten sen myötä laskeneen. Toisaalta monet myös toivat esille palvelun laadun valvonnan haasteet. Mikäli omaa tuotantoa pidetään tärkeänä, on huolehdittava sen riittävästä laajuudesta ja kehitymisedellytyksistä. /5.

Ulkoisen tilaaja-tuottajamallin eduiksi nähtiin määritelty laatutaso, joustavammat resurssit, kustannustehokkuus ja budjetoinnin helppous. Mallin myös katsotaan lisäävän osaamista ja kilpailua alalla sekä tarjoavan mahdollisuuden käyttää paikallisia palveluntuottajia. Lisäksi palveluntuottajilta hankituilla töillä on takuu ja työt hoidetaan sopimusten mukaisesti. /5.

Toisaalta ulkoinen tilaaja-tuottajamalli vaatii tilaajalta enemmän resursseja sekä kilpailuttamiseen että valvontaan, ja muutosten toteuttaminen urakan aikana on usein haastavampaa ja ennakoimattomat muutokset arvokkaita. Hankinnoissa on myös riski epäonnistumia, mikäli tilaajaosaamista ei ole. /5.

Tulevaisuudessa tilaajien on tärkeää osaltaan pitää huoli siitä, että kilpailu markkinoilla säilyy ja kehittyy ja oma tilaajaosaaminen paranee. /5

### 4 Kuntien oma tuotanto ja sen merkitys kadunpidossa

#### 4.1 Yleisesti

Kadunpito on kunnan lakisääteinen tehtävä maankäyttö- ja rakennuslain nojalla. Kadunpito käsittää kadun suunnittelemisen, rakentamisen ja sen kunnossa- ja puhtaanapidon sekä muut

toimenpiteet, jotka ovat tarpeen katualueen ja sen yläpuolisten ja alapuolisten johtojen, laitteiden ja rakenteiden yhteen sovittamiseksi. (MRL 84§ 1 mom.)

Katujen kunnossapito kuuluukunnalle siltä osin, kuin sitä ei ole kunnossapitolaissa (KPPL) säädetty tontinomistajien tehtäväksi. Kunta vastaa myös muiden yleisten alueiden kunnossapidosta. Kadun kunnossapito käsittää kunnossapitolain 3 §:n mukaan ne toimenpiteet, joiden tarkoituksena on pitää katu liikenteen tarpeiden edellyttämässä tyydyttävässä kunnossa.

Edellä mainitut tehtävät siis kuuluva kunnan lakisääteisiin tehtäviin, joiden huolehtimisesta kunta vastaa, mutta se voi valita tuottaako palvelut itse vai hankkiiko ne ulkopuolelta.

Kunnat ovat perinteisesti tuottaneet yhdyskuntatekniset palvelunsa itse, mutta viimeisen viiden vuoden aikana kunnat ovat kasvamassa määrin päätyneet suurienkin yhdyskuntateknisten palvelukokonaisuuksien ulkoistamiseen.

Kunnat voivat organisoida oman palvelutuotantonsa monin tavoin. Erilaisia organisointitapoja ovat esimerkiksi perinteinen virasto-organisaatio, tilaaja-tuottajamalli, kunnan liikelaitos, kunnan omistama osakeyhtiö sekä oma tilaajaorganisaatio, joka tilaa palveluita yksityiseltä osakeyhtiöltä. /5.

Kunnat ovat eniten käyttäneet **ulkopuolisia markkinoita** hyväkseen katurakentamisessa ja siihen liittyvässä rakentamisessa. Kunnat ovat hitaammin ulkoistaneet katujen kunnossapitoa markkinoille ja viheralueiden hoidossa vielä hitaammin, tosin tässäkin on nähtävissä joitakin poikkeuksia.

Valtosen diplomityö oli ensimmäinen tutkimus, joka arvioi Suomessa kuntien yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa toteuttamia yhdyskuntateknisten palveluratkaisujen onnistumista. Tutkimus keskittyi kahteen kaupunkiin, Mikkeliin ja Varkauteen, joissa yhteistyö yksityisen sektorin kanssa on toteutettu toisistaan hieman poikkeavin tavoin. Mikkelin perusti yhteistyössä yksityisen toimijan kanssa yhteisyrityksen palveluiden järjestämiseen. Varkaus päätyi taas siirtämään palvelut kokonaisuudessaan yksityisen toimijan järjestettäväksi. /4. (Mikkeli on tosin myöhemmin ulkoistanut kaikki toiminnot luopumalla omasta osakkuudestaan yhtiössä.)

Valtosen tutkimuksen perusteella kustannuspuolella lupaavaa oli erityisesti Varkauden uudelleenjärjestelyllä saavuttama noin 13 % vuosittainen kustannussäästö omaan kehitettyyn toimintaan verrattuna. Mikkelissä kaupungin vertailukelpoiset alueurakan kustannukset olivat taas pysyneet omaan tuotantoon verrattuna samansuuntaisina. Ulkoistuksien alkutaipaleeseen (arvio 2011) keskittyvien kustannusvertailujen perusteella ei kuitenkaan ole tehtävissä johtopäätöksiä ulkoistettujen yhdyskuntateknisten palveluiden tulevasta kustannuskehityksestä. /4.

Kunnat ovat myös viime vuosina kokeilleet talvikunnossapidon järjestämisessä **yhteistyötä** paikallisten ELY-keskusten kanssa. Kokeilujen onnistumisesta ei ole ollut saatavilla tutkimustuloksia, mutta yleisenä haasteena on tunnistettu toimintaympäristön erilaisuus. Katuympäristö on huomattavasti pienipiirteisempää ja haastavampaa kuin maantieympäristö ja siitä seuraa useimmiten mm. konekannan yhteensopimattomuus. On myös huomioimisen arvoista, että näitä kokeiluja ei ole jatkettu tai laajennettu.

Kuntien kustannusten vertailtavuutta erityisesti kunnossapidon osalta on hyvin haastavaa tehdä. Kuntien infrarakentamista ei ole juurikaan säännelty eikä sille ole muodostunut valtakunnallisesti yhtenäistä käsitteistöä, nimikkeistöä tai tuoteistusta. Näin kustannusten vertailu on hyvin vaativaa.

## 4.2 Kemijärvellä konekeskuksen resurssien kehitys

### Henkilöstö

Kunnan teknisellä palvelualueella on kaikkiaan 94 henkilöä, joista Kunnallistekniikan yksikössä on ollut 9 työntekijää, joista konekeskuksessa työskentelee 4 työntekijää. Liikennealueiden työntekijöistä kaksi on saavuttamassa eläkeiän vuoden sisällä, jolloin resursseja voidaan järjestellä uudestaan. Konekeskuksen työntekijöiden määrä on pysynyt saatujen tietojen mukaan viimeisen viiden vuoden aikana vakiona, noin 4 työntekijää.

Työntekijöiden määrä on supistunut vuosien kuluessa Kemijärvellä. Vuoden 2014 teknisen toimialan toimintakertomuksessa arvioidaan, että seuraavan viiden vuoden aikana henkilökoh- taisen vanhuuseläkeiän saavuttaa joka kolmas osaston vakituisista henkilöistä.

Suurten ikäluokkien eläköityminen on tunnistettu valtakunnallisesti merkittäväksi haasteeksi kuntien teknisten toimien tulevaisuuden organisoitumiselle.

### Konekanta

Taulukkoon 2 on koottu Kemijärven konekeskuksen koko kaluston käyttöaste vuosina 2013-2018.

2013	2014	2015	2016	2017	2018
72%	70%	72%	64%	63%	66%

**Taulukko 2.** Kemijärven konekeskuksen koko kaluston käyttöasteen kehittyminen vuosina 2013-2018

Konekannan lukumääräinen kehitys 2010 -luvulla toimintakertomusten mukaan on pysynyt melko vakiintuneena. Konekeskuksen koko kaluston käyttöaste on ollut aavistuksen laskeva, vaikka käyttöasteissa on erittäin suuria konekohtaisia eroja. Merkittävin syy kokonaiskaluston käyttöasteen alentumiseen on konekeskuksen osittain vanhentunut kalusto. Vanhentuneen kaluston poistamisesta tai siirtämisestä toisille palveluyksiköille esitettiin toimenpide-ehdotus aiemmin toteutetussa selvitystyössä. Tavoitteena tulee olla kuitenkin kokonaiskäyttöasteen nostaminen, joten vanhentuneesta kalustosta luopumista tulee pohtia aiemmin toteutetun selvitystyön mukaisesti.

Taulukkoon 3 on koottu konekeskuksen nykyinen kalusto, konekohtainen käyttöaste, aiem- massa selvitystyössä esitetty toimenpide-ehdotus sekä muita huomioita.



Koneluettelo	Vuosimalli/ konetunnit	Käyttöaste 2018	Ehdotetut toimenpiteet 15.3. raportissa	Huomioita
Kuorma-auto Scania	2008 190 thkm	63	Säilytetään	
Kuorma-auto Volvo	1984 600 thkm	29	Poisto	Korkea käyttöikä, heikko käyttöaste.
Kevyt kuorma-auto Man	1995, 500 thkm		Siirto puistoyksikölle	
Monitoimikone Lännen 8800K,	2017 1970h	82	Säilytetään	Uusittu monitoimikone
Traktorikaivuri Lännen 8800G	2013 8000h	67	Säilytetään	Traktorikaivuri on kaupungin ylläpitoihin monikäyttöinen työkon.
Tiehöylä Vammas	1982 25000h	30	Poisto	Korkea käyttöikä, heikko käyttöaste.

### Taulukko 3. Konekeskuksen pääkalusto

Kaupungin omassa selvityksessä arvioitiin oman konetyöhinnän suhdetta valtakunnallisiin keskiarvoihin; omat konetyöhinnat jäivät hieman alle valtakunnallisen keskiarvon. Kemijärven konekeskuksen hintoja vertailtiin tässä yhteydessä myös yhteen pääkaupunkiseudulla toimivaan maanrakennusalan pk-yrityksen alihankintahintoihin ja hinnat vastaavat esitettyä. /6.

#### Tehtävät

Kuntatekniikan toiminta-alueen tehtäväkenttä ja rahoitus ovat pysyneet toimintakertomusten mukaan melko vakiintuneina, vaikka kustannusten nousupaine ja korjausvelan määrä ovat kasvanut entisestään. Tehtäviä on järjestetty joustavasti mm. kevyemmällä hallinnollisella rakenteella. Toimintojen synergioita haetaan aktiivisesti ja tehdään yhteistyötä yli yksikkörajojen. Tämä on hyvin tyypillistä pienemmissä kunnissa ja kaupungeissa.

Tulevaisuudessa erilaisten häiriötilanteiden määrän voidaan olettaa mm. ilmastonmuutoksen takia kasvavan. Tulevaisuuden organisoitumistapaa pohdittaessa poikkeus- ja häiriötilanteisiin ennakoiminen ja varautuminen ovat entistä tärkeämmässä asemassa.

Jos huomioidaan valtakunnalliset trendit alan kehitymisessä, niin toiminta Kemijärvellä noudattelee niitä. Kuntien taloudelliset paineet ovat luoneet painetta ulkoistaa kuntien tekninen toimi. Teknisten toimintojen ulkoistamisissa on nähty joitakin onnistumisia, mutta joissain tapauksissa ollaan jouduttu palaamaan vanhoihin malleihin.

## 5 Johtopäätökset

Alla on esitetty selvitystyön tekijöiden johtopäätökset siitä, miten Kemijärven tulisi organisoida konekeskus tulevaisuudessa.

Johtopäätöksiä analysoitaessa on huomioitava työn laajuus sekä käytössä ollut aika työn tekemiseen sekä työstä saadut lähtötiedot. Työn tekijät eivät tunne ko. markkinaa henkilökohtaisesti ja toimenpide-ehdotukset on toteutettu lähtötietojen varassa. Merkittävimmät työssä käytetyt lähtötiedot raportissa esitettyjen kirjallisuuslähteiden/tutkimusten lisäksi on aiemmin kaupungin toimesta toteutettu selvitystutkimus, konekeskuksen tuloslaskelmat sekä toimintakertomukset. Työn johtopäätöksiä voidaan arvioida toiminnan taloudellisten reunaehdojen, kone- ja henkilöresurssien sekä ulkoistamisen eri vaihtoehtojen näkökulmasta. Selvitystyön tekijät eivät kuitenkaan voi ottaa konekeskuksen organisoitumiseen kantaa mm. henkilöstön osaamisen näkökulmasta, koska esimerkiksi tästä työn tekijöillä ei ole ollut tiedossa lähtötietoja.

### Talouselukujen nojalla

Organisaation kannattaa ulkoistaa toiminnot, jos ne ovat hankittavissa organisaation ulkopuolelta pienemmillä yhteenlasketuilla yksikkökustannuksilla /4.

Kunnan aiemmin tuottamassa selvityksessä on haettu linjaa, jolla konekeskus toimisi mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Yksikköhintavertailu osoittaa nykyisen *konekustannusten hintatason* olevan valtakunnallisessa linjassa.

Kunta oli omassa selvityksessään vertailut omana työnä tehtävän ja yksityisen *talviaurauksen hintaa*. Näiden lukujen oikeellisuutta ei voida arvioida tässä selvityksessä, koska kuntien kustannusten vertailtavuutta erityisesti kunnossapidon osalta on hyvin haastavaa tehdä. Eikä kuntien infrarakentamista ei ole juurikaan säännelty eikä sille ole muodostunut valtakunnallisesti yhtenäistä nimikkeistöä tai tuotteita, joita voitaisiin suoraan vertailla.

Konekeskuksen *liikevaihto on suppeahko ja konekanta osittain ikääntynyt*. Mahdollista ulkoistamis päätöstä pohdittaessa, tulee kriittisesti miettiä, saataisiinko konekeskuksen toiminnasta nykyisellä kalustolla pidemmällä aikajänteellä taloudellisesti kannattavampaa liiketoimintaa. Lisäksi kunnan olisi hyvä ennen varsinaista mahdollista ulkoistamis päätöstä lisäselvittää tarvittavat omistajaohjauksen mahdollisuudet eri ulkoistusmuodoissa, esimerkiksi mitä kunta omistajuudeltaan tavoittelee.

Konekeskuksen kaluston myynti ja henkilöstön irtisanominen on hetkellinen taloudellinen mahdollisuus, joka ei kuitenkaan välttämättä ole pidemmällä aikajänteellä kunnan kokonaisedun kannalta myönteinen. Kaluston myyntiä arvioidessa tulee arvioida, onko Kemijärvellä ostomarkkinoita tämän tyyppiselle kalustolle. Samalla tulee huomioida, että nyt omalla tuotannolla tehdyt tulee ostaa ulkoisilta markkinoilta.

Saadut lähtötiedot huomioiden konekeskuksen ulkoistamiselle ei näytä olevan taloudellisia perusteluita.

### Ulkoistuksen mahdollisuudet ja vaihtoehdot

Kunnalla on tämän tyyppisten toimintojen osalta erilaisia mahdollisuuksia toimintojen ulkoistamiselle; mm. ulkoinen liikelaitos, in house-malli, yhtiöittäminen tai konekeskuksen myynti. Nyt konekeskuksen toiminta vastaa parhaiten ns. sisäisen liikelaitoksen toiminnan mallia.

Myöhemmin arvioitavaksi tulee, millainen ulkoistuksen malli tulisi kyseeseen ja onko näillä malleilla kunnan **kokonaiset** **huomioiden** mahdollisuudet menestyä. Yhtiöittämisessä pitää huomioida, että osakeyhtiömuoto soveltuu hyvin esimerkiksi sellaisiin toimintoihin ja palveluihin, joissa kunta muutenkin harjoittaa maksurahoitteista liiketoimintaa.

Toiminnan tehostamisen tulee aina olla yhtiöittämisen perusteena. Kunnan on varmistuttava siitä, että perustettava yhtiö voi toimia ilman kunnan taloudellista tukea ja että kuntaomistajan mahdollisuudet ohjata yhtiötä ovat riittävät. Kuntaomisteisten yhtiöiden toiminta ei juurikaan eroa yksityisten markkinoiden osakeyhtiöistä ja niihin sovelletaan osakeyhtiölakia. /5.

Kokonaisulkoistamiseksi on määritelty sellainen kunnallinen päätös, jossa tietty toiminta annetaan kokonaisuudessaan ulkopuoliselle toimijalle tuotettavaksi. Lainsäädäntö ohjaa kuitenkin eniten juuri kokonaisulkoistamisen muotoa kunnissa esimerkiksi hankinta- ja sopimusoi-keudellisilla säännöksillä/2. Tällainen ulkoistusmalli tuo väijäämättä lisää hallinnollisia tilaaja-työtä lisää.

Yhdyskuntatekniset palvelunsa ulkoistaneille kunnille markkinoiden kehitys on merkittävä kysymys, sillä yhdyskuntateknisten palveluiden ulkoistaminen on päätös, josta ei ole yksinkertaista paluuta. Kaluston ja henkilöstön takaisin hankinta sekä toiminnan ylösajo edellyttäisivät käytännössä niin mittavia investointeja ja toimenpiteitä, että niiden toteutumista kunnissa voidaan pitää hyvin epätodennäköisenä. /4.

Kuntien teknisen toiminnan kehittäminen menee usein sykleissä ja etenee isompien kaupunkien näyttäessä ensin esimerkkiä. Samaa kehitystrendiä on nähty muun muassa isoilla valtakunnallisilla rakennusalan yhtiöillä kunnossapitotoimintojen osalta, ensiksi yhtiöt myivät omaa kalustoa ja myöhemmin samat yhtiöt aloittivat hankkimaan omaa ns. runkokalustoa.

Kemijärven konekeskuksen konekannan käyttöikä on osittain melko korkea ja tämän tyyppisen kaluston ulkoistamisen potentiaali voi olla alentunut. Ulkoistamispäätöstä tehtäessä tulee miettiä, minkälaisia markkinoita Kemijärven alueella voitaisiin arvioida olevan tämän tyyppiselle kalustolle.

### Tilaaajaorganisointi

Tilaaaja-tuottajamalleissa on nähty piirteitä, jotka voivat johtaa raskaampaan hallintoon ja epäselviin vastuisiin. Ulkoistamisen vaikutus päätöksentekoon riippuu hyvin pitkälti kyseessä olevasta ulkoistamisen osa-alueesta, kunnan toimintamalleista sekä muista painotusnäkökulmista. /2

Palvelujen ulkoistaminen vaatii kunnassa myös tilaajatoimintojen lisäämistä ja organisaation, mikäli konekeskuksen palvelut ulkoistetaan. Kunnassa on vakiintunut tapa katu-urakoiden ja alueurakoiden kilpailuttamiseen, mutta konepalvelujen tilaajatoiminnot ovat toisen tyyppistä.

### Toiminnan tehostaminen

Resurssipohjainen näkökulma keskittyy tunnistamaan organisaation suoriutumisen kannalta välttämättömät ydintoiminnot. Ulkoistuspäätöksen kannalta keskeistä on se, kykeneekö organisaatio kehittämään resurssejaan ja kyvykkyyksiään siten, että sen suorituskyky säilyy hyvänä kilpailijoihinsa verrattuna. /4

Aiemmin toteutetussa selvitystyössä oli hyvin tunnistettu toimenpiteitä, joiden avulla konekeskuksen toimintaa voitaisiin tehostaa. Näitä ovat mm.

- Konepalvelujen tuotteistamista lisätään
- Omaa talvihoitoaluetta tiivistetään
- Osasta konekalustosta ja tiloista luovutaan
- Kaluston käyttöasteita kasvatetaan
- Kunnossapitotiimin kehittäminen
- Työajan joustavuutta lisätään ilman kustannusnousuja.
- Tiimimalliin siirtyminen

Esitettyjä toimenpite-esityksiä voidaan kannattaa. Resurssitehokkaasti toteutettu oma työ luo pitkällä aikavälillä toimintaan joustavuutta. Kaupungissa on jo kehitetty yhteistyötä muiden toimialojen kanssa; tätä toimintaa on luontevaa jatkaa

### Yhteenvetona:

Selvitystyön tekijöiden esitys pohjautuen saatuun lähtöaineistoon ja työntekijöiden tietotaitoon on kannattaa aiemmin kaupungin toteuttaman selvitystyön toimenpide-esityksiä ja johdopäätöksiä.

Nykyisen kaluston käyttöastetta ja kustannustehokkuutta tulee kehittää mm. karsimalla epäkuranttia kalustoa ja keskittymällä jäljellä jäävän runkokaluston käytön tehostamiseen. Oma kalustoa tulisi vähentää luonnollisen poistuman kautta niin, että jäljellä jäisi kolme yksikköä: Kuorma-auto Scania, monitoimikoneet: Lännen 8800K ja Lännen 8800G. Kevyt kuorma-auto Man voidaan siirtää puistoyksikölle, mikäli ko. autolle on relevanttia käyttöä puistoyksikössä, ja ko. kuljettaja toimisi varakuljettajana em. kalustolle.

Konekeskuksen tulee lisäksi jatkaa toiminnan kehittämistä. Taloudellisten tunnuslukujen valossa näyttää sitä, että konekeskuksen ulkoistaminen ei ole kunnan kokonaishyöty huomioiden taloudellisesti järkevää. Lisäksi oma runkokalusto ja työ turvaa toiminnan joustavuuden. Konekeskuksen tulee jatkossa entistä tehokkaammin hakea synenergiahyötyjä muiden palvelualueiden kanssa. Mikäli ulkoistamispäätöstä tullaan vakavasti harkitsemaan, tulee alueen markkinoita arvioida vielä tarkemmin. Lisäksi ulkoistamisen muoto tulee jatkoselvittää. Ulkoistamispäätöstä harkittaessa on tiedostettava, että suppeahkoilla markkinoilla ulkoistamispäätös voi myös nostaa kustannuksia, mikäli markkinoiden kilpailu kaventuu.

Luovuttaessa konekannasta ja kehitettäessä toimintoja edelleen tehokkaammiksi ei voitane puhua enää konekeskuksesta, vaan toiminta muistuttaa täydentävää teknistä kunnan konepalvelua.

## 6 Lähteet

1. Kemijärven kunta
  - a. Teknisten palveluiden toimintakertomus 2018, kunnallistekniikka, luonnos
  - b. Teknisen palvelut, Toimintakertomus 2017
  - c. Teknisen palvelut, Toimintakertomus 2015
  - d. Teknisen palvelut, Toimintakertomus 2014
  - e. Konekeskuksen taloussuunnitelma 2018
  - f. Kunnanhallituksen kokouksen päätöspöytäkirjaote 15.04.2019
  - g. Yrityshakemisto <http://yrityshakemisto.kemijarvenyrityspalvelut.fi/> 8.5.2019
2. Komulainen Mikko, Ulkoistaminen kunnissa, Acta-väitöskirja (Acta 222), Kuntaliiton julkaisu 2010
3. Valtonen Jussi, Kuntien yhdyskuntateknisten palveluiden ulkoistaminen, Diplomityö, Aalto-yliopisto 2011
4. Kemppainen Hanna ym. Kuntainfran palveluiden tuotantotavat -luonnos, Kuntaliitto (2019)
5. Kunnari Petri, E.M. Pekkinen, henkilökohtainen tiedonanto 9.5.2019