



Aluevaiheen materiaalit VI

Teknisten ja muiden palveluiden valmisteluryhmän tekemä vaihtoehtojen vertailu

TEKNISET JA MUUT PALVELUT - Vaihtoehtojen ja toimintakäytäntöjen arviointia aluevaihetta varten

1. Yleiset lähtökohdat

Tavoitteena on, että kunnalla on edellytykset kehittämistyöhön, riittävät osaamis- ja muut resurssit, mahdollisuus menestyksekkään elinkeinopolitiikan harjoittamiseen ja edellytykset hallita yhdyskuntarakennetta sekä järjestää kunnalliset palvelut.

Elinvoimaisen kunnan rakenteellisina tavoitteina on pidettävä sitä, että koulutus- ja kulttuuripalvelujen sekä sosiaali- ja terveystoimen yhteys kuntien strategiseen kehittämiseen ja yhdyskuntien ohjaukseen säilyy kiinteänä.

Elinvoimaisuuden ja tulopohjan turvaamiseksi kunnissa tarvitaan vahvaa panostusta tulevaisuuteen suuntautuvaan strategiseen kehittämiseen sekä johtamis- ja ohjausjärjestelmiin. Konserniohjauksen terävöittäminen ja omistajapolitiikan selkiyttäminen ovat tärkeitä kunnan laajan toimintakokonaisuuden hallitsemiseksi kuntarakenteesta riippumatta

Osa toimialan palvelutuotannosta voidaan organisoida liikelaitokseksi tai yhtiöksi tai antaa kunnan ulkopuolisen tahon hoidettavaksi niin, että kunnalle jää enintään tilaajan rooli. Tällöin yksityisten palvelumarkkinoiden toimivuus on kuntien kannalta tärkeää. Vastuu kuntalaisten hyvinvoinnista edellyttää, että kunnat jatkossakin säilyttävät vankan otteen yhdyskuntien kehittämisessä.

Kuntarakenteen uudistaminen ei yksin ole ratkaisu tulevaisuuden haasteisiin. Lainsäädännön tulee tukea rakenteellisia ja toiminnallisia uudistuksia. Kuntien yhteistyölle on etsittävä keinot EU:n hankintalainsäädännön puitteissa ja lain tulkintoja selkiytettävä.

2. Keskeisimmät kehittämiskohteet

2.1 Kuntien toimintaprosessien ja –käytäntöjen uudelleen arviointi ja normien purku

Tehtävien priorisointi ja karsiminen kunnissa lainsäädännön puitteissa on syytä käynnistää. Toimintaprosesseja on uudistettava kaikissa kunnissa niiden koosta ja palvelujen organisoitavasta riippumatta. Normiohjausta keventämällä on tehtävä tilaa kuntien ja alueiden innovatiivisuudelle.

2.2 Tieto- ja viestintätekniikan hyödyntäminen

Kuntien on oltava vahvasti mukana tietoyhteiskuntakehityksessä ja hyödynnettävä sitä mm. palvelujen järjestämisessä. Päämääränä tulee olla organisaatioista ja palvelurakenteista nykyistä huomattavasti riippumattomampi ja yhtenäisempi tietohallinnon infrastruktuuri.

Tietojärjestelmien ja –kantojen yhteensopivuus perustettavien uusien kuntien ja niiden yhteistoiminta-alueilla on välttämätöntä. Myös valtakunnallisten järjestelmien ja palvelujen tulee tukea kuntien rakenteellisia ja prosesseihin liittyviä uudistuksia.

2.3 Kuntien hankintatoimen kehittäminen

Kuntasektorin tavara- ja palveluhankintojen kokonaisarvo on lähes 37 % kuntien ulkoisista menoista. Hankinnat ovat erityisasiantuntemusta vaativaa toimintaa. Niiden keskittämiseksi suurempiin yksiköihin on vankat taloudelliset perusteet. Suuremmat toimintayksiköt antaisivat myös mahdollisuuden tietotekniikan parempaan hyödyntämiseen

2.4 Kuntien toimitila- ja infrastruktuuriomaisuuden käytön tehostaminen

Kuntien toimitilojen ja infrastruktuurin uushankinta-arvo on 100 mrd euroa. Omaisuuden tehokas hyödyntäminen ja ylläpito edellyttävät erityisosaamista, mikä voidaan turvata keskittämällä toiminnot suurempiin yksiköihin. Konserni- ja omistajapolitiikkaan tarvitaan yhteisiä toimintamalleja. Toimitiloja koskevia linjauksia tehtäessä yhteyden peruspalveluihin on oltava kiinteä. Yksityissektorin kanssa tehtävä yhteistyö voi tarjota entistä tehokkaampia tapoja turvata toimitilarpeet.

3. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamistarpeita tehtäväryhmittäin

3.1 Kunnan kehittämiseen ja toimintaympäristöön liittyvät tehtävät

Kunnan strateginen kehittäminen (ml. tietoyhteiskuntakehitys), elinkeinopolitiikka, maankäytön ja asumisen ohjaus sekä liikennejärjestelmät ovat keskeisiä kunnan tulopohjan ja elinvoimaisuuden kannalta.

Yhteinen strateginen kehittäminen, maankäytön ja asumisen strategia, tarpeen mukaan myös yhteinen yleiskaavoitus, sekä maapolitiikka ja liikennejärjestelmäsuunnittelu on tarpeen erityisesti *toiminnallisesti ja logistisesti yhtenäisillä alueilla*. Kaikki relevantit toimijat, kuten elinkeinoelämän, kolmannen sektorin, valtion sekä yliopistojen ja tutkimuslaitosten edustajat on tarpeen ottaa mukaan kehittämistyöhön.

Elinkeinopoliittisena tavoitteena tulee olla kooltaan vähintään nykyisten seutujen mukaisten toiminta-alueiden aikaansaaminen. Elinkeinopolitiikassa kunnalla on pelinrakentajan rooli. Tämä edellyttää verkostojohdamisen osaamista sekä ennakoivaa otetta tarttua uusiin asioihin. Kehittämistavoitteiden on perustuttava alueen omiin vahvuuksiin ja niitä vahvistamiin toimiin.

Strategioita ja suunnitelmia laadittaessa ja tehtäviä organisoitaessa on varmistettava vastuutahon mahdollisuudet toteuttaa suunnitelma. Suunnitelman eri osapuolten (kunnat, maakunta, valtio) on sitouduttava yhteiseen näkemykseen ja sovittava sen toteuttamisesta ja osoitettava siihen tarvittavat resurssit.

3.2 Viranomaistehtävät

Toimialan keskeisiä viranomaistehtäviä ovat pelastustoimi, rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun lupa- ja valvonta-asiat, maa-ainesasiat ja mittausasiat. Lisäksi on suuri joukko toimintavolyymiltään pieniä viranomaistehtäviä.

Viranomaistehtäviin liittyy korostunut julkinen intressi, mahdollisuus julkisen vallan käyttämiseen ja virkavastuu. Lainsäädäntö ei mahdollista viranomaistehtävien hankkimista yksityiseltä palveluntuottajalta. Lupa- ja valvontatehtäviin voi kuitenkin liittyä myös sellaisia valmistelu-tehtäviä, jotka eivät ole viranomaistehtäviä.

Viranomaistehtävien määrä on käytännössä riippuvainen ennen kaikkea taloudellisen toiminnan aktiivisuudesta ja yhdyskuntarakenteesta. Ne yhdessä väestön ikärakenteen muutoksen ja väestömäärän alueellisen kehityksen kanssa tulevat aiheuttamaan muutoksia joidenkin viranomaistehtävien määrään ja tehtävien painottumiseen.

Jotta asiantuntemus ja tehtävien hoidon riippumattomuus voitaisiin turvata viranomaistehtävissä, vähimmäistavoitteena voidaan pitää sellaista aluetta, joka työllistää ainakin yhden päätoimisen asiantuntijan.

Prosessin kehittäminen ja viranomaisen saavutettavuuden parantamiseksi sähköisen asioinnin mahdollisuudet on hyödynnettävä. Sähköinen asiointi helpottaa neuvontaa, vireillepanoa ja muuta asiointia asiakkaan tai viranomaisen sijainnista riippumatta

Esimerkiksi ympäristönsuojelussa ja rakennusvalvonnassa on tarpeen kehittää internetpohjaisia tieto- ja neuvontapalveluja. Myös yhteispalvelupisteiden kehittäminen viranomaistehtävien osalta on tarpeellista.

3.3 Liiketoimintatehtävät

Merkittävimpiä kuntien maksutuloilla rahoitettavia liiketoimintatehtäviä ovat vesihuolto, jätehuolto, energiahuolto ja satamat. Joukkoliikenne on myös pääosin maksurahoitteista palvelua.

Näiden tehtävien osalta tulee pääsääntöisesti tavoitteena olla palvelujen käyttö- ja investointikustannusten rahoitus asiakasmaksuilla. Myös pienten kuntien ja osuuskuntien laitosten toiminnan kehittäminen tulee saada kestäväälle asiakasmaksurahoitteiselle pohjalle

Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää yleensä yksikkökoon kasvattamista nykyisestä, usein tavanomaista työssäkäyntialuetta suuremmaksi. Operatiiviset palveluntuottajayksiköt tulisi muodostaa niin, että ne ovat tekniset ja taloudelliset näkökohdat huomioon ottaen tehokkaita. Erityisesti jätelaitosinvestointien osalta riskikartoitus on tärkeää.

Asiakaspalvelu ja -palautejärjestelmiä tulee kehittää hyödyntäen uutta viestintäteknikkaa.

Asukkaiden edustajat yhdessä asiantuntijoiden kanssa ohjaavat kunnan liiketoimintayksiköitä strategisissa ratkaisuissa. Omistaja- ja konserniohjauksen välineitä tulee edelleen kehittää ja ottaa käyttöön kunnissa. Operatiivisen johtamisen tulee olla nykyistä ammattimaisempaa ja käyttötoimintoja voidaan hankkia myös yksityissektorilta.

3.4 Muita palveluja tukevat toiminnot

Keskeisiä tukipalveluja kunnassa ovat toimitilojen omistaminen ja ylläpito, kiinteistöjen hoito ja siivous, ruokapalvelu, henkilöstö- ja taloushallinto, hankintatoimi sekä logistiikka- ja kuljetuspalvelut sekä tietotekniset palvelut. Tukipalveluissa tavoitteena on kustannustehokas ja laadukas tuki ydintoiminnoille.

Sähköisen asiointin ja palvelun kehittyminen tarjoaa mahdollisuuksia koota palvelut nykyistä kuntaa laajempiin kokonaisuuksiin. Toisaalta osa palveluista on paikallisesti toimivia lähipalveluita, joissa tarvitaan henkilöstöä. Palvelujen järjestäminen entistä laajemmalla aluepohjalla parantaisi mahdollisuuksia henkilöstön kehittämiseen ja suunnitelmalliseen käyttöön.

Toimitiloja voi olla usein tarpeen koota suurempiin yksiköihin, jotta tekniset ja taloudelliset toimintaedellytykset, mm. osaamisresurssit, voidaan paremmin turvata. Rakennusten uusi käyttö sekä monikäyttöisyys ja käyttöasteen parantaminen ovat keskeisiä tavoitteita.

Toimitilojen sisäinen vuokra kohdistaa toimitilakustannukset käyttäjille ja ohjaa tehokkaampaan käyttöön. Se auttaa myös arvioimaan tilojen vuokrauksen edullisuutta.

Hankintatoimessa voidaan keskittämällä hankintoja alueellisiin yksiköihin turvata hankintojen edellyttämä erityisasiantuntemus ja hankintojen riittävä volyymi. Logistiikkaa voidaan tehostaa perustamalla seudullisia hankintarenkaita ja matkojenyhdistelykeskuksia.

Kaikissa tukipalveluissa kuntien omat tai seudulliset palvelukeskukset, liikelaitokset tai yhtiöt voivat osaltaan edistää tarvittavien toimintatapojen muutoksia ja parantaa toiminnan tehokkuutta. Yhteisiä organisaatioita voidaan perustaa myös valtionhallinnon kanssa.

TEHTÄVÄKOHTAINEN VAIHTOEHTOJEN ARVIOINTI

1. Kehittämiseen, ohjaukseen ja toimintaympäristöön liittyvät tehtävät

TEHTÄVÄ	KESKEISET JÄRJESTÄMISPERUSTEET	VAHVA PERUSKUNTA	PALVELUPIIRI	ALUEKUNTA /LÄHIKUNTA
Elinkeinoelämän edistäminen, muu strateginen ohjaus	Ei väestöperusteinen, vaan toiminnalliset perusteet tehtävän järjestämisen pohjana. Työssäkäynti- ja asu-alue	Jos kunta muodostuu työssäkäyntialueesta, hyvä pohja kehittämiselle ja ohjaukselle Jos työssäkäyntialue kunnasta suurempi, tarvitaan lisäksi strategista yhteistyötä koko työssäkäyntialueella	Strateginen ohjaus eriytyy. Oleellinen yhteys hyvinvointipalvelujen ja muun strategisen kehittämisen ja suunnittelun välillä (esim. asuminen) katkeaa.	Tarvitaan lisäksi työssäkäyntialueiden yhteistyötä (näitä puuttuisi verotulokannuste). Haasteena yhteisen kehittämistressin löytäminen heterogeenisilla alueilla
Yhdyskuntarakenteen ohjaus	Varmistettava yhteisiin tavoitteisiin sitoutuminen ja suunnitelmien toteuttaminen			Yhdyskuntarakenteen hallinta nykyisellä maakuntakaavatasolla vaikeaa. Yleispiirteistä kaavoitusta yhdyskuntarakenteen ohjaukseen tarvitaan työssäkäyntialueella ja vastaavilla alueilla. Kaavoitusjärjestelmä uusittava (maakuntakaavan rooli?)
Liikennejärjestelmät				Sopii perusverkon suunnitteluun. Lisäksi tarvitaan työssäkäyntialueen liikennejärjestelmäsuunnittelua.
Lähiympäristö - asemakaavoitus		Peruskunnalla Entistä paremmat lähtökohdat tehtävän hoitoon	Säilyy kunnalla Nykytilanne muuttoin, mutta kaavoituksen yhteys hyvinvointipalveluihin	Tulisi olla lähikunnalla Ongelmaksi voi tulla kaavoituksen toteuttaminen, kun lähikunnalla ei omaa rahoitusta

			katkeaa	
Yritysneuvonta ja kehittämispalvelut	Asiakaslähtöinen palvelurakennemuutos; kansallisesti ja seudullisesti järjestetyt aloittavien ja kasvuyritysten tarvitsemat palvelut	Edellytykset paranevat, mutta kuntien ja muiden yrityspalvelujen järjestäjien välistä laajaa yhteistyötä tarvitaan	Nykytilanne, tarvitaan kuntien ja muiden yrityspalvelujen järjestäjien välistä, nykyistä laajempaa yhteistyötä	Nyk. esitys 30-50 yrityspalvelukeskusta, tähän nähden aluekuntien ehdotettu lukumäärä liian vähäinen

2. Viranomaistehtävät

TEHTÄVÄ	KESKEISET JÄRJESTÄMISPERUSTEET	VAHVA PERUSKUNTA	PALVELUPIIRI	ALUEKUNTA /LÄHIKUNTA
Ympäristönsuojelu	Osaamisen varmistaminen edellyttää nykyistä keskimäärin selvästi suurempia yksiköitä.	Sopii lähtökohtaisesti hyvin tehtävän hoitoon. ICT- ratkaisujen hyväksikäyttö ja asiakaspalveluratkaisujen kehittäminen edellyttävät edelleen peruskuntien yhteistyötä.	Ei koske viranomais-tehtäviä. Nykytilanne säilyy ja yhteistyön tarve lisääntyy.	Kunnalla on mahdollisuus palvelujen laadun parantamiseen osaamisresurssien parantuessa. Aluekunnan alueella tarvitaan kuitenkin palvelupisteitä.
Rakennusvalvonta	Palveluista vastaavan kunnan tulee pystyä kehittämään uusia asiakaspalvelu- ja tietoliikennetarkkailuja.	Kunnalla on mahdollisuus palvelujen laadun parantamiseen osaamisresurssien lisääntyessä.		Lisää mahdollisuuksia yhteistyöhön ja tehtävienjako koon kanssa.
Kiinteistön muodoitus ja -mittaus				
Maa-ainesasiat		Tarvitaan palvelupisteitä.		
Pelastustoimi	Nykyiset n. 20 aluetta	Voi jatkua ennallaan (ellei siirry valtiolle)	Voi jatkua ennallaan (ellei siirry valtiolle)	Koon puolesta soveltuva

3. Liiketoimintatehtävät tai muut maksurahoitteiset tehtävät

TEHTÄVÄ	KESKEISET JÄRJESTÄMISPERUSTEET	VAHVA PERUSKUNTA	PALVELUPIIRI	ALUEKUNTA /LÄHIKUNTA
Vesihuolto	Operatiiviseen toimintaan teknisin ja taloudellisin perustein päättävät alueet. Nykyiset laitokset usein liian pieniä.	Voi riittää toimintakykyisten laitosten muodostamiseen.	Toiminnoiltaan ja taloudeltaan nykyistä rajatumpien kuntien mahdollisuudet itse kehittää liiketoimintoja heikkenevät.	Mahdollistaa toimintakykyisten laitosten muodostamisen yhdistämällä lähikuntien laitokset
Jätehuolto	Tarve kasvattaa aluekokoja edelleen.	Kunnat liian pieniä jäteenkäsittelyn järjestämiseen. Edellyttää kuntien välistä yhteistyötä.	Edellyttää kuntien välistä yhteistyötä.	Alueet ehkä riittäviä jäteenkäsittelyn järjestämiseen. Rajat poikkeavat nykyisistä yhteistoiminnan alueista.
Energiahuolto		Kuntien omistamien energialaitosten fuusioiminen yhdistyvien kuntien omistukseen vahvistaa laitosten toimintaedellytyksiä. Kuntien pieniä lämpölaitoksia yhdistämällä parannetaan toimintaedellytyksiä.		
Joukkoliikenne		Joukkoliikenne on paria poikkeusta lukuun ottamatta palvelun ostoa tai taloudellista tukemista. Suuremmissa yksiköissä rationaalisemmin järjestettävissä.		

Liiketoimintatehtävissä tarvitaan tehokasta omistajaohjausta sekä tilaajan ja tuottajan tehtävien eriyttämistä.

4. Muita palveluja tukevat toiminnot ja muut palvelut

TEHTÄVÄ	KESKEISET JÄRJESTÄMISPERUSTEET	VAHVA PERUSKUNTA	PALVELUPIIRI	ALUEKUNTA/LÄHIKUNTA
<p>Toimitilat (omistajatehtävä)</p> <p>Kiinteistöjen hoito ja siivous</p> <p>Ruokapalvelut</p> <p>Logistiikka- ja kuljetuspalvelut</p> <p>Hankintatoimi</p> <p>Talous- ja henkilöstöhallinto</p> <p>Tietotekniikka</p>	<p>Tehokkuus edellyttää keskimääräistä suurempia yksiköitä</p> <ul style="list-style-type: none"> - oman toiminnan tuottavuuden kehittämiseen, - markkinoiden hyödyntämiseen - volyymietujen ja prosessihyötyjen tavoittelemiseen <p>Palvelurakenneriippumattomat tietojärjestelmäratkaisut (KuntaTIME -hanke) edellyttävät koko julkisen sektorin tietohallinnon vahvempaa koordinoitua</p>	<p>Suurempi kuntakoko antaa paremman pohjan toimitilahallinnolle, kiinteistö-, ruokapalvelu- ja muiden toimialapalvelujen järjestämiselle.</p> <p>Prosessien yhtenäistämiseksi ja sähköistämiseksi tarvitaan laaja-alaista yhteistyötä koko julkishallinnon ja yksityissektorin kanssa.</p>	<p>Hyvinvointipalvelujen erottaminen kunnista merkinnee ao. sektoreiden tukipalvelujen tilaamisen siirtämistä piireille.</p> <p>Vähentää toimitilojen joustavaa käyttöä sektoreiden välillä.</p> <p>Kuntiin jää entistä pienempi osa tukipalveluita, jolloin tehokas toiminta vaikeutuu.</p> <p>Ei ratkaise kuntien tietohallinnon yhtenäistämistarvetta.</p>	<p>Aluekuntien koko mahdollistaa palvelujen järjestämisen riittävän suurina yksiköinä.</p> <p>Tilaajien lukumäärä vähennee olennaisesti markkinoiden näkökulmasta.</p> <p>Prosessien yhtenäistämiseksi ja sähköistämiseksi tarvitaan laaja-alaista yhteistyötä koko julkishallinnon ja yksityissektorin kanssa.</p>