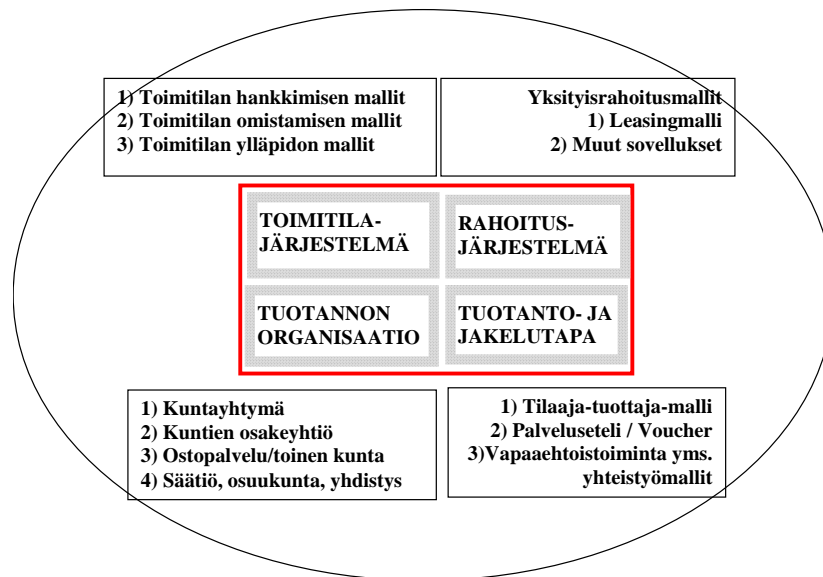


Pentti Siitonen & Pekka Valkama (toim.)

**VAIHTOEHTOISET PALVELUTUOTANTOJÄRJESTELMÄT
KAUPUNKISEUDULLA**

**Palvelutuotantovaihtoehtojen mahdollisuudet ja
yleisarviointi Tampereen kaupunkiseudulla**



Tampereen yliopisto / Kunnallistieteiden laitos

Jaakko Pöyry Infra / Maa ja Vesi Oy

Tampereen kaupunkiseudun aluekeskusohjelma

SISÄLLYS

ESIPUHE	5
1 JOHDANTO	6
1.1 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT	6
1.1.1 <i>Seutuistuminen ja sen tuomat haasteet</i>	6
1.1.2 <i>Palvelujen järjestämisen muuttuminen - uudenlaiset järjestämistavat</i>	8
1.2 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET, TOTEUTUS JA TUTKIMUSORGANISAATIO	9
1.2.1 <i>Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuksen toteutus</i>	9
1.2.2 <i>Tutkimusorganisaatio</i>	11
1.3 TUTKIMUKSEN RAJAUKSET	12
2 YHTEENVETO JA KESKEISET JOHTOPÄÄTÖKSET	15
2.1 YHTEENVETO TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDISTA	15
2.2 YHTEENVETO PALVELUTUOTANTOVAIHTOEHTOJEN SOVELTAMISMAHDOLLISUUKSISTA	18
2.2.1 <i>Toimitilajärjestelmä tarjoaa yhteistyömahdollisuuksia</i>	18
2.2.2 <i>Yksityisrahoitusmalli rahoitusjärjestelmänä tuo mahdollisuuksia</i>	19
2.2.3 <i>Tuotannon organisoinnin mallit perinteisellä pohjalla</i>	19
2.2.4 <i>Palvelujen tuotanto- ja jakelutavat muutoksessa</i>	20
2.3 KOKOAVIA PÄÄTELMÄÄ	21
2.4 TYÖN JATKOTOIMENPITEET JA ERIKSEEN SELVITETTÄVÄT KYSYMYKSET	22
3 VAIHTOEHTOISTEN PALVELUTUOTANTOMALLIEN PERUSKUVAUKSET	24
3.1 KUNTIEN PALVELUTUOTANNON JA KUNTAYHTEISTYÖN KLASSINEN ORGANISOINTI	24
3.2 PALVELUTUOTANNON LÄHESTYMISTAVAT	26
3.3 VAIHTOEHTOISTEN PALVELUTUOTANTOMALLIEN MÄÄRITTELYT JA PERUSKUVAUKSET	28
3.3.1 <i>Toimitilajärjestelmän mallit</i>	28
3.3.2 <i>Yksityisrahoitusmallit</i>	30
3.3.3 <i>Palvelutoiminnan organisoinnin mallit</i>	32
3.3.4 <i>Palvelujen tuotanto- ja jakelutapojen mallit</i>	35
4 PALVELUTUOTANTOMALLIEN KÄYTÄNNÖN SOVELLUTUKSIA	38
4.1 KANSAINVÄLISET ESIMERKIT PPP-MALLEISTA	38
4.1.1 <i>PPP –mallit Ranskan kunnallishallinnossa</i>	38
4.1.2 <i>Kuljetusinfrastruktuurin PPP-mallit Isossa-Britanniassa</i>	39
4.2 PÄÄKAUPUNKISEUDUN ESIMERKIT YKSITYISRAHOITUSMALLEISTA	41
4.2.1 <i>Espoo: Kuninkaantien lukio ja liikuntakeskus</i>	41
4.2.2 <i>Vantaa: Tammiston uusi asuinalue</i>	41
4.3 TILAAJA-TUOTTAJA-MALLI	42
4.3.1 <i>Oulun kaupungin ydinkunta – palvelukunta-malli</i>	42
4.3.2 <i>Kokemuksia tilaaja-tuottaja-mallista ja kilpailuttamisesta pääkaupunkiseudulla</i>	45
4.4 KOLMAS SEKTORI/VAPAAEHTOISTYÖ	47
4.4.1 <i>Nokian Lasten Iltapäivät</i>	47
4.4.2 <i>Mummon Kammarit - vapaaehtoistyö</i>	50
4.5 VANHUSTENHUOLLON PALVELUSETELIKOKEILU LAHDEN SEUDULLA	51

5 PALVELUMALLIEN ANALYSOINTI JA ARVIOINTI	53
5.1 ANALYYSIN JA ARVIOINNIN KÄSITTELYTAPA	53
5.2 TOIMITILAJÄRJESTELMÄ.....	54
5.3 YKSITYISRAHOITUSMALLIT	57
5.4 KUNTAYHTYMÄ	60
5.5 OSAKEYHTIO	62
5.6 TOISEN KUNNAN ORGANISAATIO.....	65
5.7 TILAAJA-TUOTTAJA-MALLI	67
5.8 PALVELUSETELI/VOUCHER.....	71
5.9 VAPAAEHTOISTYÖ / KOLMAS SEKTORI	74
5.10 YHTEENVETOA ARVIOINNISTA JA SEUDULLISISTA SOVELTAMISMAHDOLLISUUKSISTA	76
6 KAUPUNKISEUTU JA PALVELUTUOTANTO.....	79
6.1 KUNTIEN PALVELUTEHTÄVÄT SOSIAALI-, TERVEYS- JA SIVISTYSPALVELUISSA	79
6.2 TAMPEREEN KAUPUNKISEUTU PALVELUYMPÄRISTÖNÄ.....	82
6.3. VÄESTÖN MUUTOKSEN VAIKUTUS KUNTIEN TALOUTEEN	85
6.3.1 <i>Yhteenveto väestön muutosten talousvaikutuksista.....</i>	<i>85</i>
6.3.2 <i>Laskelman perusteet ja tuloksia sektoreittain.....</i>	<i>87</i>
6.4 KUNTAYHTEISTYÖ PALVELUTUOTANNOSSA.....	90
7 TIIVISTELMÄ	92
HAASTATTELUT YMS. LÄHTEET	93
KIRJALLISUUS.....	93
LIITTEET	95
LIITE 1: VÄESTÖTIETOJA JA ENNUSTEITA KAUPUNKISEUDULLA	95
LIITE 2: VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN PERUSTEET VÄESTÖNMUUTOKSEN VAIKUTUSTA KUVAAVIEN LASKELMIEN POHJAKSI	96
LIITE 3: VÄESTÖNMUUTOSTEN VAIKUTUKSET KUNTIEN TALOUTEEN	98
LIITE 4A: PALVELUYHTEISTYÖ KAUPUNKISEUDULLA/SOSIAALITOIMI	99
LIITE 4B: PALVELUYHTEISTYÖ KAUPUNKISEUDULLA/SIVISTYSTOIMI	100
LIITE 4C: PALVELUYHTEISTYÖ KAUPUNKISEUDULLA/TERVEYSTOIMI	101

ESIPUHE

Kuntien yhteistoiminnalla on perinteisesti haettu palvelutuotannon säästöjä. Nykyisen seutuyhteistyön tehtävänä on, palvelujen tarkoituksenmukaisen järjestämisen ohella myös kaupunkiseutujen kokonaisvaltainen kehittämistyö, jolla haetaan kasvun edellytyksiä kiristyvässä kilpailutilanteessa.

Myös valtio on herännyt kannustamaan kaupunkiseutuja vapaaehtoiseen elinkeinopolitiikan, yhdyskuntarakenteen sekä julkisten palvelujen ja muiden seudullisten toimintojen kehittämisen yhteistoimintaan. Kaupunkiseuduista muodostuvista verkostoista on rakentumassa kansalliseen aluepolitiikkaan tärkeä elementti. Eri puolille maata kehitettävien aluekeskusten toivotaan tasapainottavan muuttoliikettä ja taloudellisia eroja Suomen eri osien välillä.

Aluekeskusohjelman tavoitteena on erikokoisten kaupunkiseutujen omiin vahvuuksiin, osaamiseen ja yhteistyöhön perustuva, nykyistä tasapainoisemman aluerakenteen vahvistaminen. Lähtökohtana ovat toiminnallisesti luontevat, työssäkäyntiin, asumiseen, palvelujen tuottamiseen ja kysyntään perustuvat alueet. Ohjelman tavoitteena on luoda noin 30-40 elinvoimaisen kaupunkiseudun varaan rakentuva aluekeskusten verkosto.

Tampereen kaupunkiseudun aluekeskusohjelmaan kuuluvat Tampereen ja Nokian kaupungit sekä Kangasalan, Lempäälän, Pirkkalan, Vesilahden ja Ylöjärven kunnat. Alueella asuu yli 300 000 asukasta ja määrään odotetaan yhä kasvavan. Tampereen kaupunkiseudun aluekeskusohjelman päämääränä on Tampereen ja koko Pirkanmaan kilpailukyvyen kehittäminen ja vetovoimaisuuden parantaminen. Ohjelmakauden aikana on tarkoituksena myös mm. saada seudullinen kuntayhteistyö jäsentyneempään, toimivampaan ja kokonaisvaltaisempaan muotoon.

Kuntayhteistyön eteenpäin saaminen on perusteena myös nyt esillä olevan tutkimuksen käynnistämiseen. Syyskuussa 2002 Tampereen kaupunkiseudun aluekeskusohjelma käynnisti projektin, jonka tavoitteeksi asetettiin seudullisen yhteistyömallin kehittäminen palvelujen järjestämiseksi kaupunkiseudulla konkreettisenä pilottihankkeena Vuoreksen alueen palvelut. Tarjouskilpailun pohjalta hanke käynnistettiin tässä raportissa kuvattavalla esitutkimustyyppisellä aloitusvaiheella, jolle annettiin nimeksi "Vaihtoehtoiset palvelutuotantojärjestelmät kaupunkiseudulla" ja jossa painopisteeksi asetettiin vaihtoehtoisien (uudenlaisten) palvelutuotantomallien seudullisten soveltamismahdollisuuksien ja soveltamisen vaikutusten tarkastelu silmälläpitäen erityisesti sosiaali-, terveys- ja sivistyssektorin palveluja.

Esitutkimuksen suorittajaksi valittiin vuoden 2002 lopulla Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen ja Jaakko Pöyry Infra/Maa ja Vesi Oy:n muodostama tutkimuskonsortio. Työ on edennyt työohjelmoinnin yhteydessä laaditun aikataulun mukaisesti siten, että käsillä oleva loppuraportti on nyt eri osapuolten käytettävissä. Loppuraportin rinnalla olennainen osa työtä on liittynyt siihen prosessiin, jonka kautta loppuraporttiin on päädytty. Tutkimus on tehty tutkijoiden, hankkeen laajan ohjausryhmän sekä seudun kuntien kiinteään vuorovaikutukseen pohjautuen. Ohjausryhmä on kokoontunut kuukausittain käsittelemään työn välivaiheita ja päätti jo alkuvaiheessa, että jo työn kuluessa avataan vuorovaikutus myös kuntien suuntaan. Tätä silmälläpitäen työn välivaiheessa on koottu kannanottoja tutkijoiden ja kaupunkiseudun kuntien johtavien viranhaltijoiden keskusteluissa ja huhtikuussa 2003 järjestettiin lisäksi laajempi seminaari, johon kuntaedustajia osallistui laajasti. Loppuraportin runkona onkin työohjelman mukaisesti se aineisto, mikä prosessin eri vaiheissa on ollut käsittelyjen pohjana. Aineistoa on tähän loppuraporttiin tarkennettu ja täydennetty ja raporttiin on liitetty yhteenvetoja ja johtopäätöksiä.

Tampereen kaupunkiseudun aluekeskusohjelma kiittää tekijöitä ja toivoo, että raportti palvelee seudulla tehtävää työtä seudullisen yhteistoiminnan eteenpäin saattamiseksi.

Tampereella 4.8.2003

Maria Länsiö

Projektipäällikkö

Tampereen kaupunkiseudun aluekeskusohjelma

1 JOHDANTO

1.1 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

1.1.1 SEUTUISTUMINEN JA SEN TUOMAT HAASTEET

1.1.2 PALVELUJEN JÄRJESTÄMISEN MUUTTUMINEN - UUDENLAISET JÄRJESTÄMISTAVAT

1.2 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET, TOTEUTUS JA TUTKIMUSORGANISAATIO

1.2.1 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

1.2.2 TUTKIMUSORGANISAATIO

1.3 TUTKIMUKSEN RAJAUKSET

1.1 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

1.1.1 SEUTUISTUMINEN JA SEN TUOMAT HAASTEET

Seutuistuminen on tosiasia erityisesti kaupunkiseuduilla. Ihmiset liikkuvat enenevässä määrin yli kuntarajojen työn, palveluiden, kulutuksen, asumisen ja vapaa-ajan vieton vuoksi. Seudun asukkaat käyvät työssä seudulla, valitsevat asumisen paikan ja asumismuodon seudulla, hankkivat kauppa- ja muita palveluita seudulta, viettävät vapaa-aikaa ja käyttävät virkistyspalveluja suurelta osin seudulla jne. Seitsemänkymmentäluvun alussa suomalaisista 10 % kävi työssä asuinkuntansa ulkopuolella, mutta yhdeksänkymmentäluvun puoliväliin mennessä vastaava luku oli jo lähes 30 %.

Kuntalaisen kannalta on luonnollisesti tärkeää, että hallinnolliset rajat eivät aseta tarpeettomia esteitä kuntalaisten toiminnalle ja palvelujen saatavuudelle ja hankkimiselle. Keskeinen kysymys kunnille onkin, miten tämä kuntalaisten elämänpäiirin laajentuminen otetaan huomioon kuntien toiminnoissa.

Hallinnollisesti seutuistumisessa on kyse eri viranomaisten yhteistyöstä ja päällekkäisyyksien minimoimisesta. Tällöin hallinnollisten rajojen merkitys vähenee ja yhteistyö tiivistyy sekä kuntien kesken, että suhteessa valtioon ja muihin tahoihin. Talusteoreettisesti on kyse seudulla toimivien talousyksiköiden keskinäisen vuorovaikutuksen lisääntymisestä, verkostoitumisesta.

Seutu yhteistyön taustatekijänä on vaikuttanut mm. kunnallisen palvelutarjonnan kriisiytyminen, joka on edelleen johtanut julkisten palvelujen uudelleenarviointiin. Professori Vesa Kanninen listaa EVA:n marraskuussa 2002 julkaistussa raportissa (Puhtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin) seuraavia keskeisiä syitä palvelutarjonnan kriisiytymiselle:

- Hyvinvointivaltion korkeat ylläpitokustannukset ovat kääntymässä yhteiskunnan rakenteille raskaitteiksi ja toimivampia ratkaisuja joudutaan etsimään.
- Yhteinen huolenaihe kaikille kehittyneille maille on, kuinka huolehtia kasvavan vanhusväestön hoito- ja hoivapalvelujen rahoituksesta.
- Jo väestörakenteessa tapahtumassa oleva muutos edellyttää palvelurakenteen kehittämistä ja muuttamista tarpeita vastaavaksi.
- Kriittisyys esim. terveydenhuoltoalan suorituskykyyn ja laatuun on lisääntynyt resurssipulan pahetessa, alan työvoiman työskennellessä uupumuksen partaalla sekä leikkausjonojen johtaessa hyvinvointimenetyksiin, kansantaloudellisiin tappioihin ja epäilyyn kansalaisten yhdenvertaisuudesta.
- Kuntien työvoiman saanti on vaikeutumassa niin eläkkeelle siirtymisen johdosta kuin myös peruspalveluksia tuottavien sektoreiden työpaineiden ja palkkauksen vuoksi.

Tämän kriisiytymiskehityksen taustalla voidaan nähdä kansainvälistymisen vaikutuksia. Erityisesti Euroopan Unionin aluepolitiikan kehitys vaikuttaa suoraan aluehallinnon rakenteisiin ja toimintatapoihin sekä korostaa entisestään alueellisen kehittämistoiminnan merkitystä ja tehokkuutta. Alueellinen yhteis-

työ on organisoitunut pitkälti alueohjelmien yhteistyön ympärille. Alueellinen ohjelmatyö ja strategiat ovat luoneet alueille uudentyyppistä, yhteistyöhön, kumppanuuteen ja verkostoitumiseen perustuvaa kehittämistä. Alueille on muodostunut avaintoimijoista koostuvia kehittämisverkostoja.

Seutuistumisen kehitykseen Suomessa vaikutti voimakkaasti aluelainsäädännön muutos vuonna 1994, jolloin aluekehitysvastuu siirtyi lääninhallituksilta maakuntien liitoille. Alueiden vahvistuminen kytkeytyi pyrkimykseen edistää paikallistason valtaa ja omaehtoisuutta alueiden kehittämisessä. Olennaisia järjestelmän muodostamisen kannalta olivat erityisesti aluekehitysohjelmat, joita alettiin laatia maakunnittain ja seutukunnittain. Maa jaettiin 88 seutukuntaan kansallisten aluekehitysohjelmien laatimista varten. Seutukuntajako perustui lakiin alueiden kehittämisestä ja korvasi sisäasiainministeriön tekemän aiemman päätöksen pientalousalueista, jotka alueperustaltaan noudattivat seutukuntajakoa. Lähtökohdiana oli, että seutukuntajako oli riittävän tiivis nostamaan esiin eri alueiden tarpeet.

Tulevaisuuden visiona on todettu, että vähitellen kunnat muuttuvat palvelutuottajista entistä selvemmin palvelunjärjestäjiksi. Palvelut hankitaan julkiselta, yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta. Saattaa olla, että osa kuntapalveluista siirtyy tarjottavaksi seutukunnallisesti. Kuntien ei katsota pitkällä aikavälillä voivan turvata nykyistä palvelutasoa kaikissa olosuhteissa, joten palvelut saattavat eriytyä lähipalveluihin ja seutupalveluihin. Samalla kun tapahtuu muutoksia alueellisen tarjonnan lähtökohdissa myös kysynnän uskotaan muuttuvan. Palvelutarjontavollisuuteen tulee todennäköisesti lainsäädännöllisiä muutoksia. Palvelut tulevat ilmeisesti olemaan nykyistä enemmän vastikkeellisia. Sen lisäksi, että palvelumaksut tuovat kunnalle tuloja, niillä uskotaan olevan myös kysyntää ohjaava vaikutus. Siitä maksat mitä kulutat –lähtökohta nähdään oikeudenmukaisemmaksi kuin palvelutarjonnan karsinta. Subjektiiivisissä oikeuksissa tarveharkinta lisääntyy ja kunnan kustannusvastuu yleisesti vähenee. Maksuton peruskoulu ja terveyskeskuspalvelut ovat kaikkein pysyvimpiä ja ”koskemattomimpia” nykyisistä kuntapalveluista. Kotihoidontuen sekä ammatillisen ja lukion koulukuljetuksen ja kouluruokailun osalta uskotaan tapahtuvan oikeuksien kaventumista. (Kivelä & Mannermaa 1999, 69)

Karppi ja Luostarinen (2002, 39) ovat selvityksessään seutukunnallisesta yhteistoiminnasta aluekeskistyön haasteena tiivistäneet yhteistoiminnan onnistumisen edellytykset seuraavasti:

- Tavoitteiden, tulosten ja tuloksellisuuden mittareiden tarkka pohdinta
- Pyrkiminen pitkäjänteiseen, varmapohjaiseen yhteistyöhön (pelisäännöt, yhteinen toimintajärjestelmä, institutionaalinen rakenne)
- Yhteistyö tarvitsee konkreettisia tehtäviä ja tuloksia, jotta yhteistyön hyödyt on osoitettavissa myös päättäjille
- On hyväksyttävä erilaiset tavat ja motiivit sitoutua toimintaan ja on pyrittävä luomaan riittävästi foorumeita ja välineitä sitoutua
- Tuloksellinen yhteistyö edellyttää seudullisen yhteistyö- ja johtamisjärjestelmän kehittämistä
- Yhteinen intressi on saavutettavissa, vaikka toimijoiden erilaiset intressit ovat läsnä
- Välillä on oltava epäitsekäs, jotta voi toisessa tilanteessa olla itsekäs
- Yhteistyö ei voi toimia, jos yksi kumppani kokee joutuvansa aina antamaan omista intresseistään periksi seudullisuuden nimissä
- Yhteistyön on perustuttava tasapuolisuuteen, rehellisyyteen ja vastavuoroisuuteen
- On hyväksyttävä, etteivät kaikki kumppanit ole aina kaikessa mukana. Tarkoituksenmukaisuuden on saneltava yhteistyöhön osallistuminen; ei ole mielekästä osallistua pelkän osallistumisen vuoksi
- Keskustelu kuntien yhdistymisestä tuo jännitettä kuntien yhteistyökeskusteluun. Kuntaliitoksista keskusteleminen voi vaikuttaa yhteistyön kehittymiseen joko positiivisesti tai negatiivisesti
- Kuntien keskinäisten suhteiden järjestäminen alueellisten palveluiden aikaansaamisessa on selkeästi ongelmallinen ja täten kehitystä hidastava tekijä. Voisi olla esimerkiksi tarkoituksenmukaista, että erityisasiantuntemusta edellyttävien palveluiden tuottamisessa jonkin alueen kunnat erikoistuisivat ja tuottaisivat niitä muille kunnille. Kehitys on kuitenkin ollut hidasta, koska kunnat eivät välttämättä luota toisiinsa palveluiden tuottajina ja hankkijoina.

Seutukuntayhteistyön problematiikkaa valaisevina voidaan esittää seuraavia keskeisiä kysymyksiä (Aira-Raksinen ja Haveri 2002, 61-62).

1. Mikä on seutuyhteistyön yleistymisen vaikutus demokratiaan? Miten kuntien luottamushenkilöiden todelliset vaikutusmahdollisuudet ja sitä kautta sitoutuminen yhdessä tehtyihin päätöksiin voidaan taata ja samalla saada aikaan toimielin, joka on tarpeeksi nopea ja joustava, jotta siitä olisi hyötyä?
2. Miten vältetään se, etteivät yhteistyön kustannukset niele siitä muuten saatavia hyötyjä? Yhteistyö ja verkostojen ylläpitäminen vie aikaa valmistelutyönä, keskusteluna ja kokouksina ja aika on arvokas resurssi sekä kuntien viranhaltijoille että luottamushenkilöille. Olennainen kysymys on, miten seudullisille luottamushenkilöorganisaatioille saadaan rakennettua sellainen mielekäs päätettävien asioiden kokonaisuus, joka takaisi riittävän kiinnostavien asioiden käsittelyn sekä todellisia vaikutusmahdollisuuksia ja päätösvaltaa seudun asukkaiden näkökulmasta tärkeisiin asioihin.
3. **Palvelunäkökulma:** Miten vanhat rakenteet saadaan purettua sitä mukaa kun uusia luodaan niin, ettei synny päällekkäisyyksiä. Ja jos päällekkäisyyksiä saadaan purettua, miten muutokset saadaan seutukunnissa vietyä läpi siten, ettei organisaatioihin jää pitkäksi aikaa toimintaa haittaavia patologioita? Yhteistyön syventämisen käytännön toteutuksessa keskeiselle sijalle nousee kysymys muutosten johtamisesta. Yhteistyö nähdään useassa tapauksessa vaihtoehtona kuntien yhdistymiselle ja yhteistyön avulla yritetään päästä tilanteeseen, jossa yhdistämiskeskustelu tulisi tarpeettomaksi. Kuitenkin kuntien yhdistämisessä yhtenä merkittävänä etuna voidaan nähdä systemaattinen päällekkäisten toimintojen purkaminen ja sitä kautta saavutettavat säästöt ja toiminnan yksinkertaistuminen.
4. **Kunnallinen itsehallinto:** Eriytyykö seudullisten toimielinten vallan lisääntyessä tehtävien järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu toisistaan ja mikä yleensäkin on tulevaisuudessa peruskunnan rooli ja asema?

1.1.2. PALVELUJEN JÄRJESTÄMISEN MUUTTUMINEN - UUDENLAISET JÄRJESTÄMISTAVAT

Useat kunnalliset palvelut on järjestetty hierarkkisesti tai ne ovat sidoksissa hierarkkisilla periaatteilla toteutettuihin aluejakoihin. Kunnallisissa palveluissa on kuitenkin piirteitä hierarkian muuntumisesta ja esimerkiksi koulujen vaikutusalueet ovat jo muotoutuneet osin ylikunnallisiksi ja kaksisuuntaisiksi. Samoin nopea asukasmäärän kasvu on ylittänyt useiden alueiden palvelukapasiteetin ja palveluja joudutaan hakemaan oman asuinalueen ulkopuolelta. Osa sosiaali- ja terveystoimen aikaisemmin alueellisista palveluista on nykyisin järjestetty keskitetysti. Lisäksi mm. tilaaja – tuottaja -ajattelu on tuonut ja tuo tulevaisuudessa muutoksia myös palveluihin ja niiden saavutettavuusalueisiin.

Haasteena palvelujen järjestämisessä on edellä esiteltyjen yleisempien seikkojen lisäksi erityisesti väestön vanheneminen ja sen tuomat paineet varsinkin terveyspalveluissa. Myös asuinalueiden uhkaava eriytymiskehitys asettaa paineita palveluverkon kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi. Kuntien taloudellinen liikkumavara on kuitenkin supistunut ja uhkaa edelleen supistua. Tämä kehitys pakottaa kuntia tarkistamaan palveluverkon kattavuutta ja etsimään yhä lisää tehostamiskohteita. Palveluiden kysyntäkenttä on sirpaloitunut viime aikoina voimakkaasti, kun kaupunkiseutujen asukasrakenne on muuntunut yhä monitahoisemmaksi. Toisille asukkaille lähellä olevat palvelut saattavat olla keskeinen asumisviihtyisyyteen vaikuttava tekijä, kun toisille ryhmille palvelujen sijainnilla ei ole niin suurta merkitystä.

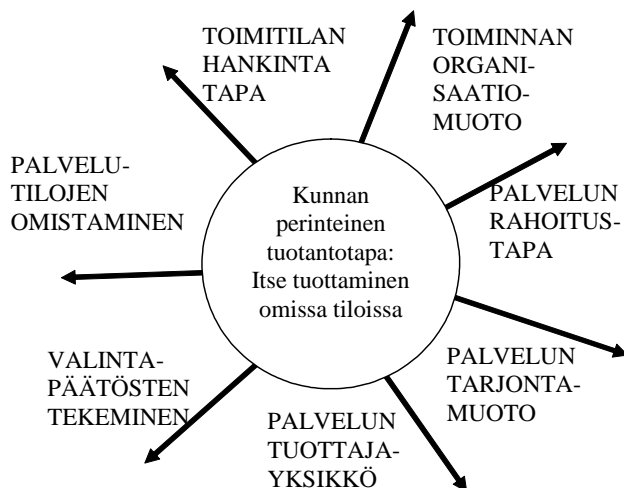
Julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin palveluntuottajat tarjoavat asukkaille niitä lähipalveluita, joita he tarvitsevat jokapäiväisessä elämässään omilla asuinalueillaan. Asumiseen, liikkumiseen, palvelutarjontaan, talouteen, tekniseen kehitykseen ym. liittyvien tekijöiden vaikutuksesta asuntoalueilla tarjottavien palveluiden määrä on supistunut ja muuttunut sisällöltään. Muutokset palvelutarjonnassa tulevat jatkumaan myös tulevaisuudessa ja asuntoalueiden palvelutarjonnan ylläpito edellyttää huomattavasti nykyistä laajempaa yhteistoimintaa eri toimijatahojen välillä. Peruspalveluiden säilyttäminen asuinalueille tulee olla tavoitteena muutospaineista huolimatta, sillä näiden usein päivittäin käytettyjen palveluiden tarjonta vähentää liikkumistarvetta ja parantaa eri asukasryhmien tasapuolista palvelujen saatavuutta. Myös asuntoalueiden syrjäytymistä ja väestöryhmien eriarvoistumista voidaan vähentää toimivan palveluverkon avulla.

Seutuistumiskehitys ja edellä mainitut seikat merkitsevät sitä, että perinteisesti toteutetun kunnallisen palvelutuotannon rinnalla (kunta tuottaa itse omalla organisaatiolla omissa toimitiloissa) on kasvavassa määrin tutkittava myös ns. vaihtoehtoisia palvelutuotannon muotoja ja mahdollisuuksia. Vaihtoehtoisuuden problematiikka osoittautuu tarkemmin tutkittaessa varsin moniulotteiseksi. Palvelutuotannon vaihtoehtoisia malleja voidaan eritellä hyvin monella tavalla ja monella tasolla.

Vaihtoehtoiset toimintatavat kytkeytyvät palvelutuotannon eri ulottuvuuksiin, jollaisina voidaan todeta esimerkiksi seuraavia:

- organisoinnin muotoon (oma organisaatio/yhteistyöorganisaatio jne.),
- toiminnan rahoitustapa (verot/maksut, julkinen/yksityinen, ennakoon/jälkirahoitus),
- palvelun tarjontamuodon valinta (tarjotaan palveluna/resurssina, esim. palvelusetelinä),
- tuottajayksikön valinta (kunnallinen/yksityinen/kolmas sektori),
- valintapäätösten tekemisen tapa (mm. uudet lautakunnat, asiakasosallistuminen), sekä
- investoinnit ja toimitilan hankinnan, ylläpidon ja omistamisen tapa.

Kysymys on itse asiassa siitä, miten eri ulottuvuuksien osalta toiminta asettuu suhteessa perinteisiin omissa tiloissa oman henkilöstön toimintana tapahtuvaan palvelutuotantoon. Moniulotteista problematiikkaa voidaan havainnollistaa seuraavalla kuviolla:



Kuvio 1.1. Ulottuvuuksia palvelutuotannon järjestämisessä.

1.2 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET, TOTEUTUS JA TUTKIMUSORGANISAATIO

1.2.1 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Palvelutuotannon ulkoiset ja sisäiset paineet merkitsevät muutoksia palvelutuotannossa. Vaihtoehtoisia toimintatapoja on monia. Palvelutuotannossa on käytettävissä erilaisia malleja ja toimintatapoja edellä kuvattujen eri ulottuvuuksien osalta. Tämä merkitsee sitä, että vaihtoehtoisia kombinaatioita toiminnan järjestämiseksi on erittäin paljon. Lisäksi organisointi ja toiminnan järjestäminen voi muuttua ja kehittyä vaiheittain (elinkaarinäkökulma). Seutuistumiskehitys ja kuntien yhteistyö tuo vaihtoehtoisten mallien soveltamiseen vielä oman lisänsä.

Myös nykykäytäntö on varsin moniulotteista ja kaupunkiseudun palvelutuotannossa on käytössä jo nyt hyvin monia erilaisia malleja toiminnan järjestämiseksi. Uusia tai vaihtoehtoisia toimintatapoja ei tarkastellakaan siksi, että toimivia malleja pyrittäisiin yhdellä iskulla muuttamaan, vaan siksi, että entistä paremmin tiedostetaan ja entistä avoimemmin otetaan tarkasteluun myös vaihtoehtoiset toimintatavat palvelutuotannossa.

Perusteluja teoreettispainotteiselle tutkimukselle on monia. Monia ulottuvuuksia sisältävien palvelutuotantomallien analyysi ja eräänlainen "haltuunotto" on palvelujen kehittämisen näkökulmasta välttämätöntä. Tampereen kaupunkiseudulla halutaan aktiivisesti tehostaa yhteistyötä yli kuntarajojen. Tutkimusta palvelutuotantomallien seudulliseen soveltamiseen liittyen ei juurikaan ole. Tältä pohjalta aluekeskusohjelma käynnisti nyt käsillä olevan tutkimuksen: "Vaihtoehtoiset palvelutuotantojärjestelmät kaupunkiseudulla – palvelutuotantovaihtoehtojen mahdollisuudet ja yleisarviointi".

Tutkimus on esitutkimustyyppinen tutkimus seudullisesti yhteistoiminnassa toteutettavien käytännön konkreettisten palvelumallien kehittelylle kaupunkiseudulla. Tavoitteeksi on asetettu ns. vaihtoehtoisten palvelutuotantomallien teoreettis-käytännöllinen tarkastelu ja analyysi erityisesti sosiaali-, terveys- ja sivistystoimen palvelualueita silmälläpitäen siten, että käytännön seudullisen ja alueellisen yhteistoiminnan jatkokehittelyille luodaan riittävä pohja.

Tutkimustehtävä on jäsennetty työohjelman mukaan kolmeen osatehtävään seuraavasti:

1 Palvelutuotantomallien teoreettinen haltuunotto, analyysi ja arviointi

Tämän työvaiheen yhteydessä on eritelty ja analysoitu teoreettis-käytännöllisesti ns. vaihtoehtoisia palvelutuotantomalleja, jotka poikkeavat perinteisestä kuntaorganisaation itse toteuttaman palvelutuotannon toimintatavasta. Palvelutuotannon eri vaihtoehtoja on analysoitu ja arvioitu painottaen niiden seudullisten soveltamismahdollisuuksien näkökulmaa.

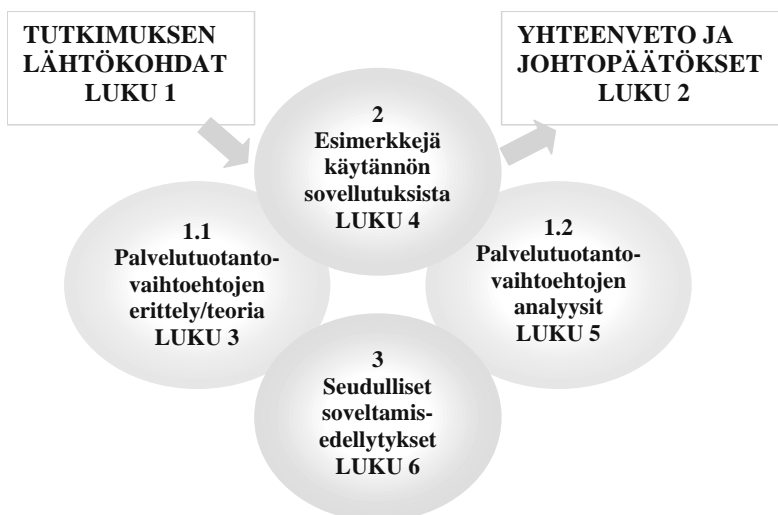
2 Esimerkkejä toimivista mallisovellutuksista

Työvaiheessa on koottu tietoja käytännössä jo toimivista ja kehitteillä olevista tavanomaisesta poikkeavista toimintasovelluksista kuntapalvelujen tuottamisessa. Työssä on analysoitu valittuja kohteita soveltamismahdollisuuksien kannalta. Erityisesti ns. ppp-mallien (julkisen ja yksityisen yhteistyömallit) selvittely on ollut tavoitteena.

3 Soveltamisedellytysten tarkastelu Tampereen kaupunkiseudulla

Työvaiheeseen on liittynyt tarvittavilta osin kaupunkiseudun nykytilanteen analyysiä. Työssä on kartoitettu kaupunkiseudun kuntien näkökulmia seudullisen yhteistyön ja erilaisten palvelumallien edellytyksistä.

Työn kokonaisrakennetta ja työn pohjalta laadittua raportointia voidaan kuvata seuraavasti:



Kuvio 1.2. Tutkimuksen osatehtävät ja raportoinnin rakenne.

Työn yhteenveto ja keskeiset johtopäätökset on koottu raportin alkuosaan lukuun 2 siten, että eräänlaisen tiivistelmän kokonaisuudesta muodostavat luvut 1 ja 2. Keskeiset eri palvelumalleihin liittyvät ana-

lyysit ja mallien yksityiskohtainen arviointi sisältyvät lukuihin 3, 4 ja 5. Eräänlaisen taustan ja lähtökohdan muodostaa luvun 6 sisältö.

1.2.2 TUTKIMUSORGANISAATIO

Tutkimus on tehty Tampereen kaupunkiseudun aluekeskusohjelman toimeksiannosta ja aluekeskusohjelman muodostaman ohjausryhmän valvonnassa. Ohjausryhmässä työhön ovat osallistuneet seuraavat henkilöt:

Maria Länsiö, projektipäällikkö, Tampereen kaupunki, puheenjohtaja (1.3. lähtien)
Jukka Männikkö, projektipäällikkö, Tampereen kaupunki, puheenjohtaja (28.2. saakka)
Ritva Asula, projektisihteeri, Tampereen kaupunki, (1.3. lähtien)
Mirja-Leena Heikkilä, suunnittelija, Tampereen kaupunki
Jyrki Laiho, kaavoitusjohtaja, Tampereen kaupunki
Päivi Nurminen, kehittämisspäällikkö, Tampereen kaupunki
Seppo Prunnila, suunnittelujohtaja, Tampereen kaupunki
Jukka Rantanen, yhteyspäällikkö, Tampereen kaupunki
Aila Salmelin, suunnittelupäällikkö, Tampereen kaupunki
Pertti Tamminen, projektijohtaja, Tampereen kaupunki
Kari Auvinen, talousjohtaja, Lempäälän kunta
Timo Nevala, suunnittelupäällikkö, Lempäälän kunta

Tutkimuksen tekijöinä ovat olleet Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen ja Jaakko Pöyry Infra/Maa ja Vesi Oy:n muodostama tutkimuskonsortio seuraavasti:

Tampereen yliopisto (TAY)/Kunnallistieteiden laitos

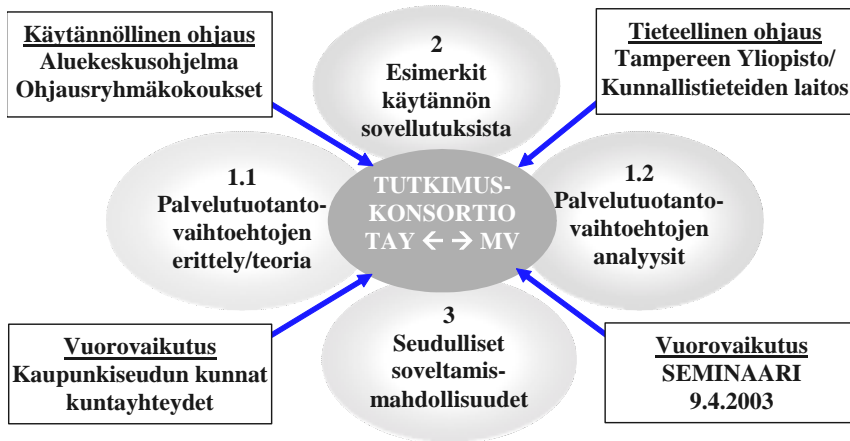
Työn koordinointi/raportointi	Pentti Siitonen, DI, lehtori
Vastuullinen tutkija/raportointi	Pekka Valkama, HTL, KTL, tutkija
Teematyöskentely/osaraportointi	Jenni Airaksinen, HM, tutkija
	Olavi Kallio, HTT, tutkija
	Yrjö Kuotola, HTL, tutkija
	Juha-Pekka Martikainen, DI, HK, tutkija
	Maarit Sihvonen, HM, TTM, tutkija
	Jonna Sillman, HM, tutkija
Avustavat tehtävät	Annu Kuusisto, Hall.yo, tutkimusapulainen

Jaakko Pöyry Infra/Maa ja Vesi (MV)

Projektin johto	Pasi Rajala, DI, osastopäällikkö
Teematyöskentely	Arto Ruotsalainen, FM, suunnittelija
Työn koordinointi/raportointi, ohjausryhmän sihteeri	Anita Toro, FM, suunnittelija

Vuorovaikutus Tampereen kaupunkiseudun kuntien suuntaan on varmistettu kuntayhteyksin ja työn välivaiheessa (9.4.2003) pidetyn kuntaseminaarin avulla.

Tutkimusorganisaatiota voidaan kuvata työn sisällön erittelyn kautta seuraavasti:

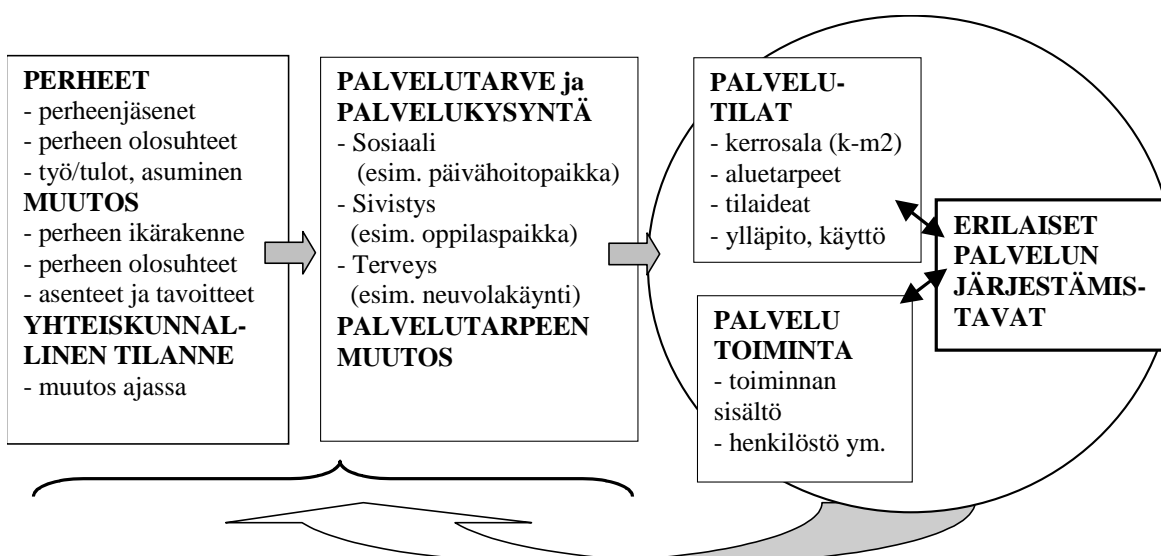


Kuvio 1.3. Tutkimuksen organisointi.

1.3 TUTKIMUKSEN RAJAUKSET

Palvelujärjestelmän lähtökohdat

Tässä tarkastelussa keskiössä ovat terveys-, sosiaali- ja sivistyspalvelut. Periaatteessa palvelujärjestelmän rakentumista voidaan kuvata varsin suoraviivaisesti. Lähtökohdana ovat asukkaat/perheet palvelujen käyttäjinä. Perheeseen liittyvistä monista, ajassa kaiken aikaa muuttuvista tekijöistä rakentuu perheen/asuntokunnan palvelutarve eri palvelusektoreilla. Palvelutarpeen aiheuttama palvelukysyntä kohdistuu toisaalta palvelutilaan (rakennettu huonetera sekä sen vaatima alueiden käyttö) ja toisaalta varsinaiseen palvelutuotantoon (palvelutuotannon organisointi ja suoritteiden aikaansaaminen). Vaihtoehtoisia palvelutuotantotapoja on lähestyttävä tätä palvelutuotantokokonaisuutta koskevana, käsitellen eri osa-alueita samanaikaisesti.



Kuvio 1.4. Perheiden ja palvelutuotannon vuorovaikutukset.

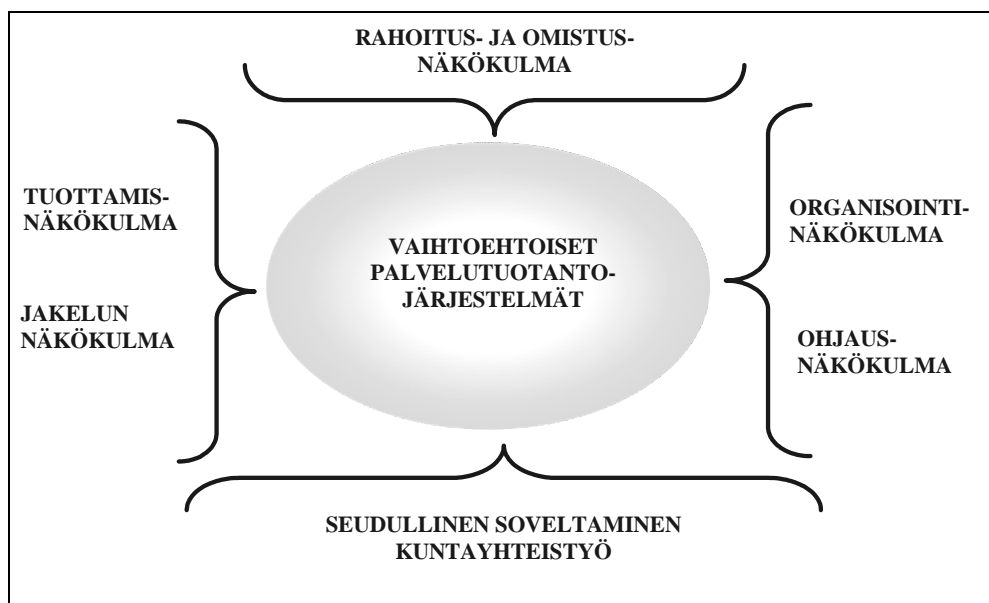
Edellä todettu periaatteellinen vuorovaikutusketju monimutkaistuu, kun tiedostetaan, että ketjussa on myös takaisinkytkentää; nuolet ovat kaksisuuntaisia, tilat vaikuttavat toimintaan ja päinvastoin, toteuttamisen ja järjestämisen tavat vaikuttavat palvelutiloihin ja palvelutoimintaan ja myös palvelujen käyttäjiin ja heidän palvelutarpeisiinsa vaikuttaessaan perheen asumispaikkavalintoihin. Houkuttelevat palvelukonseptit saattavat lisätä jonkin tietyn alueen vetovoimaisuutta.

Palvelutuotanto ja siihen liittyvät tarkastelunäkökulmat

Palvelujen tuottamisen tavat ovat olleet viime aikoina vilkkaan keskustelun ja myös tutkimuksen kohteena. Erityisesti keskustelu liikkuu siinä, voidaanko kunnan perinteisesti tuottamia palveluja tuottaa muilla tavoin - joko yhteistoiminnassa kuntien kesken tai sitten yhteistoiminnassa kuntien ja yksityisen tai kolmannen sektorin kanssa. Esimerkkejä hyvin erilaisista järjestämistavoista löytyy ja toiminnassa edetään yleensä tapauskohtaisin päätösin.

Erilaiset palvelutuotannossa sovellettavat ratkaisut (sekä tilojen että palvelutoiminnan osalta yhdessä ja erikseen) merkitsevät erilaisia järjestelmiä yhteistoiminnan, omistuksen, rahoituksen, ohjauksen ja päätöksenteon jne. osalta ja tuottavat erilaisia tuloksia talousvaikutusten sekä laadun ja vaikuttavuuden kannalta. Tarkastelu muodostuu välttämättä varsin moniulotteiseksi.

Tutkimuksen yhteydessä on pyritty palvelutuotannon vaihtoehtojen moniulotteiseen tarkasteluun, jolloin näkökulmia on nostettu esiin seuraavan kuvion mukaisesti:

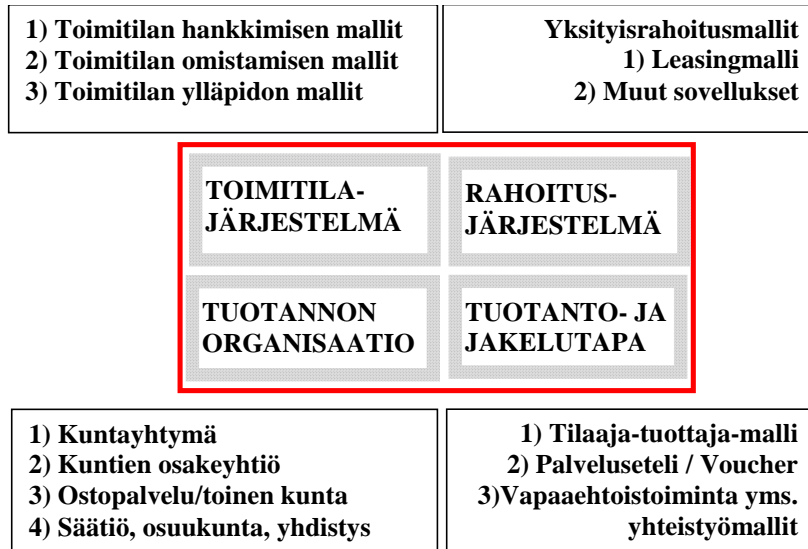


Kuvio 1.5. Palvelutuotokseen liittyvät tarkastelunäkökulmat tässä tutkimuksessa.

Vaihtoehtoiset palvelutuotantomallit tarkastelukohteena

Tutkimuksessa keskitytään nimensä mukaisesti ns. vaihtoehtoisiiin palvelutuotantojärjestelmiin. Tämä merkitsee sitä, että perinteiset kunnallisen toiminnan mallit (kunta tuottaa palvelun itse omalla organisaatiollaan omissa tiloissaan) jätetään käsittelemättä tai asiayhteydestä riippuen sivuutetaan vain maininnoilla. Myös tällaiset vaihtoehtoiset tavat ovat monilta osin jo käytössä kuntasektorilla. Tällöin tutkimuksessa pyritään keskittymään erityisesti siihen mitä mahdollisuuksia toiminnan kehittämiseen vaihtoehtoisten tuotantotapojen kautta on löydettävissä.

Työn yhteydessä vaihtoehtoisille palvelutuotantomalleille on kehitetty seuraava jäsentelykehikko, jonka mukaisesti vaihtoehtoisia tuotantotapoja tässä tutkimuksessa jäljempänä eritellään ja analysoidaan.



Kuvio 1.6. Vaihtoehtoisten palvelutuotantomallien erittelytapa tässä tutkimuksessa

Kuvioon 1.6 ei ole sijoitettu **yksityistä yritystä** määrämuotoisena vaihtoehtoisena palvelutuotantomallina. Tämä perustuu siihen, että yksityistä yritystä ei voida sijoittaa mihinkään yksittäiseen jäsentelykehikon osakehikkoon, sillä yksityisen yhtiö on mukana kaikissa kehikon vaihtoehtoisissa. Kun on kysymys palvelutuotannon toimitilojen hankinnasta, yksityinen yritys voi myydä tai vuokrata toimitilan kunnalle. Toimitilojen ylläpitoon yksityinen yritys voi osallistua tuottamalla kunnossapito- tai huoltopalveluja. Yksityisrahoitusmallit sisältävät jo nimensäkin puolesta yksityiset yritykset. Ideana niissä on, että yksityinen rahoitusyhtiö muodossa tai toisessa järjestää kunnalliseen toimintaa yksityistä rahoitusta. Tuotanto- ja jakelutapajärjestelmissä yksityinen yhtiö mukana monella tapaa. Avoimessa tilaaja-tuottaja-mallissa yksityinen yhtiö voi osallistua kuntapalvelujen kilpailuttamiseen ja voittamalla kilpailun ansaita tuotanto-oikeuden itselleen. Palvelusetelin saaneet kuntalaiset voivat vertailla eri palveluntuottajia ja jos yksityinen yritys on kilpailukykyinen, kuntalaiset voivat hankkia siltä palvelut palvelusetelien avulla. Yksityinen yritys voi harjoittaa myös vapaaehtoistoimintaa ja tuottaa tai tukea kunnallisia tai julkisia palveluja. Vapaaehtoisuuden pohjalta yksityinen voi tehdä erilaista yhteistyötä kuntien ja kuntayhtymien kanssa. Tuotanto-organisaation kehyksessä yksityinen yritys on mukana toiminnan organisointimuotona. Kunta voi hyödyntää kykyään itsehallinnollisena julkisen vallan yksikkönä ja itsenäisenä oikeussubjektina ja siirtää toimintojaan yksityisoikeudelliseen organisaatiomuotoon, esimerkiksi osakeyhtiömuotoon. Yksityinen yritys voi tulla tällaisen yhtiön yhdeksi osakkeenomistajaksi.

2 YHTEENVETO JA KESKEISET JOHTOPÄÄTÖKSET

2.1 YHTEENVETO TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDISTA

2.2 YHTEENVETO PALVELUTUOTANTOVAIHTOEHTOJEN SOVELTAMISMAHDOLLISUUKSISTA

2.2.1 TOIMITILAJÄRJESTELMÄ TARJOAA YHTEISTYÖMAHDOLLISUUKSIA

2.2.2 YKSITYISRAHOITUSMALLI RAHOITUSJÄRJESTELMÄNÄ TUO MAHDOLLISUUKSIA

2.2.3 TUOTANNON ORGANISOINNIN MALLIT PERINTEISELLÄ POHJALLA

2.2.4 PALVELUJEN TUOTANTO- JA JAKELUTAVAT MUUTOKSESSA

2.3 KOKOAVIA PÄÄTELMÄ

2.4 TYÖN JATKOTOIMENPITEET JA ERIKSEEN SELVITETTÄVÄT KYSYMYKSET

2.1 YHTEENVETO TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDISTA

1. Kaupunkiseutu on väestöpohjaltaan mittava yhteistyöalue. Yhteistyö ulottuu jo nykyisin seutukuntarajan ulkopuolelle. Tämän yhteistyön tulee voida jatkua tulevaisuudessakin.

Tampereen kaupunkiseutu käsittää Tampereen, viiden kehyskunnan (Ylöjärvi, Nokia, Pirkkala, Lempäälä ja Kangasala) sekä Vesilahden kunnan muodostaman kokonaisuuden. Kaupunkiseutu muodostaa väestöpohjaltaan mittavan yhteistyöalueen (297655 asukasta v. 2000). Koko seudun väestö tulee myös kasvamaan merkittävästi, ennusteen mukaan väkiluku v. 2030 olisi noin 340 000 asukasta. Kasvun on ennakoitu olevan tällä vuosikymmenellä noin 7.8 % ja tasaantuvan siitä vähitellen siten, että kaudella 2020-2030 väestön kasvu olisi enää noin 1,3 % vuosikymmenessä. (Tilastokeskus, väestöennusteet)

Myös seudun kaakkoispuolen kunnat Valkeakoski, Pälkäne ja Sahalahti liittyvät seutukuntaan kuntien välisen yhteistyön kautta.

2. Muutokset väestön ja väestörakenteen osalta vaikuttavat merkittävästi palveluympäristöön ja todennäköisesti myös laajasti palvelutuotantojärjestelmiin sekä myös kuntien ja valtion vastuunjaon kysymyksiin. Kuntataloudelle tulee lisää uhkia.

Palvelutuotannon näkökulmasta merkittävää on väestön ikäluokittainen muutos, josta voidaan yhteenvetona todeta, että samalla kun seudun pienten lasten ikäluokkien määrä vakiintuu tulevaisuudessa ja kääntyy osassa kuntia vähenevään suuntaan, vanhusväestön määrä kasvaa erittäin rajusti tulevaisuudessa ennen kaikkea kaudella 2010-2020. Kehitys on ennusteiden mukaan vallitseva niin yksittäisissä seudun kunnissa kuin koko seutua ajatellen.

Merkittävin huomio näiden väestön muutoksista johtuvien talousvaikutusten kohdalla on se, että pitkällä aikavälillä (vv. 2000 – 2010) väestön muutoksen seurauksena tapahtuva kunnallisveron kasvu on pienempi kuin muutoksen aiheuttama sosiaali- ja terveystoimen menojen lisäys. Tosin nykyjärjestelmän mukaan valtionosuus tasoittaa oleellisesti sosiaali- ja terveystoimen palveluista kunnille aiheutuvaa taloudellista nettorasitusta. Myös sivistystoimen kohdalla on odotettavissa – mikäli kustannustenjakojärjestelmä säilyy nykyisenä – menojen kohtuullisen voimakasta kasvua. Lopputulos on kuitenkin se, että väestön muutoksesta aiheutuvat tulo- ja meno -muutokset tulevat heikentämään selvästi kuntataloutta. Palvelujen järjestämistä koskeva valtionosuusjärjestelmä on toistaiseksi voimassa. Järjestelmä tulee kuitenkin todennäköisesti muuttamaan, mikä korostaa kunnallistalouden uhkia.

Muutos vanhusikäluokkien osalta on niin voimakasta, että vanhushuollon järjestelmien lienee pakko olennaisesti muuttua ja tämä voi merkitä sitä, että valtion ja kuntien välisessä työnjaossa on odotettavissa muutoksia, jotka mahdollisesti muuttavat nykyisin voimassa olevaa valtionosuusjärjestelmää. Tämä lisää entisestään tulevaisuuteen liittyvää epävarmuutta.

On todennäköistä, että seudulla esiintyy rakentamisvolyymin ja asutuksen sijoittumisratkaisista riippuen nuorten ikäluokkien vähenemisestä huolimatta alueellista ruuhkautumista palvelujärjestelmissä. Kokonaisuuden kannalta tämä merkinnee tarvetta joustaviin ja muuntumiskykyisiin palveluratkaisuihin, jotka eivät täysin sitoudu tiettyyn paikkaan/alueeseen. Palvelujärjestelmien tulee seurata kysyntää.

3. Kuntarajat eivät aseta esteitä yhteistyölle eikä erilaisten palvelumallien soveltamiselle – perusvastuu palvelujen järjestämisessä jää kuitenkin aina peruskunnille.

Kunnan raja osoittaa, mikä kunta kulloinkin on vastuussa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista silloinkin kun kunnat hoitavat tehtäviä yhdessä. Yhteistyö on erikoissairaanhoidon lukuun ottamatta kuntien vapaaehtoisuuden varassa.

Pääsääntöisesti sosiaali- tai terveyspalvelut eivät ole toisen kunnan kuntalaisten käytettävissä ilman kuntien sopimuksia tai yhteistyöorganisoimista. Erityisesti perusterveydenhuollon palvelut on haettava oman kunnan järjestelmistä. Monilta osin (päivähoito, esiopetus, toimeentulotuki jne.) kunnan järjestämisvelvoite ulottuu kuitenkin myös alueella oleskeleviin toisen kunnan jäseniin.

Perusopetustoimeen kuuluvista tehtävistä kunta on vastuussa alueellaan, mutta voi järjestää ne monin yhteistyöjärjestelyin. Oppivelvollisuuskoulutuksen jälkeinen toisen asteen yleissivistävä tai ammatillinen koulutus edellyttää opetusministeriön myöntämää järjestämislupaa. Lupa voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Opiskelijalla on vapaa hakeutumisoikeus koko maassa haluamaansa lukioon tai ammatilliseen oppilaitokseen.

4. Palvelutuotanto seutuistuu. Seudullisuus ja yhteistyö on monissa suhteissa jo arkipäivää, mutta on todennäköistä, että kehitys jatkuu vielä nykyisestä huomattavasti pidemmälle yhteisten järjestelmien suuntaan.

Kunnissa on jo vuosikymmeniä harjoitettu jonkinlaista seudullista yhteistyötä. Eri seutukunnissa ja eri kuntien välillä kuntien välinen yhteistyö on kuitenkin kehittynyt hyvin eri tavoin. Vauhdin lisäksi myös yhteistyön muodot ja toteuttamistavat vaihtelevat. Yhtäällä yhteistyö on järjestetty sopimusperusteisesti, sektoreittain ja ilman vakiintunutta kuntakoalitiota. Toisaalla taas on voitu päätyä kaikki sektorit kattavaan yhteistyöhön vakiintuneen kuntaryhmän, kuten esimerkiksi seudun puitteissa. Kuntayhteistyö on lisääntynyt kaikkialla, mutta käyttöön ei ole vakiintunut mitään yhtenäistä kansallista menettelytapaa.

Myös Tampereen kaupunkiseudun kunnissa yhteistyö on laajaa ja monipuolista eri palvelusektoreilla. Mahdollisuuksia uusiin seudullisiin yhteistyöjärjestelmiin on kuitenkin edelleen merkittävästi olemassa.

5. Kun tutkimustehtävänä on vaihtoehtoisten palvelutuotantotapojen ja niiden seudullisten soveltamismahdollisuuksien yleisanalyysi, palvelutuotantovaihtoehtoja voidaan jäsentää monin tavoin riippuen halutusta korostuksesta.

Vaihtoehtoiset tavat palvelutuotannolle liittyvät erilaisiin vaihtoehtoihin toimintatapoihin a) toimitilan hankinnan, b) investointien ja toiminnan rahoituksen, c) palvelutuotannon organisoimisen sekä d) palvelujen tuotanto- ja jakelutapojen osalta. Vaihtoehtoja voidaan jäsentää tämän ryhmittelyn mukaisesti.

Palvelutuotannon näkökulmasta merkittävää on väestön ikäluokittainen muutos, josta voidaan yhteen vetona Perinteisten hierarkisesti järjestettyjen organisoimista- ja toimintatapojen rinnalla, käyttää jo nyt ja ilmeisesti kasvavassa määrin tulevaisuudessa, kaikkia näihin eri lohkoihin liittyviä vaihtoehtoisia palvelutuotannon järjestämistapoja.

Palvelutuotannon muutoksia ja kehittämistä tuleekin samanaikaisesti tarkastella näiden kaikkien eri näkökulmien osalta, vaihtoehtoja voi useissa tapauksissa soveltaa rinnakkain, päällekkäin ja sisäkkäin jonkin yksittäisen palvelualan palvelutuotannon kehittämisessä.

6. Kehittämiseen liittyvässä päätöksenteossa vaarana voi olla monimutkaisen problematiikan yksinkertaistaminen. Ns. vaihtoehtoisia tuotantotapoja ei voi yksinkertaistaa yksiselitteisiksi palvelumalleiksi. Tuotantovaihtoehdot liittyvät suureen joukkoon erilaisia ja palvelutuotannon eri ulottuvuuksiin kohdistuvia valintoja ja menettelytapoja.

Arkipäivän kehittämiskeskusteluissa on vaarana monimutkaisen problematiikan yksinkertaistaminen ja periaatteellisten vaihtoehtojen näkeminen ikään kuin valmiina malleina, jotka voidaan ottaa tarvittaessa käyttöön. Tosiasiassa uusien palvelutuotantotapojen kehittämisessä on kysymyksessä tapauskohtaisten kuhunkin tilanteeseen soveltuvien, monia ulottuvuuksia sisältävä toimintatapojen "räätälöity" hakeminen ja kehittäminen.

Malleihin liittyy aina myös päätöksenteon ja osallistumisen näkökulma. Tässä suhteessa eri malleihin yleensä sisältyy myös vapausasteita: malli sinänsä määrittää päätöksenteolle vain raamit ja perustavat oikeussuhteet. Toiminnan järjestämisessä on kuitenkin aina mahdollisuus kehittää esimerkiksi asukasta käyttäjädemokratiaa muusta valittavasta toimintakäytännöstä riippumatta.

7. Sosiaali-, terveys- ja sivistystoimi ovat palvelukokonaisuuksina monialaisia ja myös kuntakohtaiset erot ovat suuria. Kaikille eri palvelutoimialueille sopivia yhtenäisiä toimintatapoja tai palvelutuotannon malleja ei ole osoitettavissa. Toimintojen kehittämistä on lähesyttävä räätälöidysti palvelualueittain ja myös kuntakohtaiset erityispiirteet huomioiden.

Sosiaali-, terveys- ja sivistystoimen palvelukokonaisuudet koostuvat kukin suuresta joukosta erilaisia palvelutoimialoja ja niiden sisällä olevia tehtäväalueita. Yksistään karkea tilastollinen luokittelu johtaa noin 30:een sisältöä kuvaavan nimikkeeseen (kuntien toimintatilasto). Jonkin verran tarkempi eriluontoisia tehtäväalueita esiin nostava luokittelu johtaa 50-60 eri tehtävänimikkeen luetteloon. Kullakin toimialueella on varsin erilainen organisoituminen, palvelutilanne ja erilaisia mahdollisuuksia palvelutuotannon kehittämisen ja seudullisen järjestämisen osalta.

Kullakin toimialueella ja myös erillisten tehtäväalueiden sisällä on hyvin erilainen tilanne niin seudullisen yhteistyön kuin kehittämismahdollisuuksienkin osalta.

8. Palvelutoimialueiden moninaisuus merkitsee sitä, että myös monia vaihtoehtoisia palvelutuotannon järjestämistapoja on jo käytössä ja myös uusille kehittelyille löytyy mahdollisuuksia. Toimialueiden sisällä kehittyy kaiken aikaa uusia vaatimuksia ja tarpeita, jolloin erityisesti tällaisilla uusilla tai paisuvilla aloilla on mahdollista hakea uusia toimintamalleja myös seudullisen yhteistyön pohjalta.

Uusia tai paisuvia kaikille seudun kunnille tärkeitä toiminnan osa-alueita löytyy mm. tukipalvelutyypisistä toiminta-alueista kuten ATK-järjestelmät, tiedonhallinta ja rekisterit, ohjelmistokehittelyt, yhteinen koulutus uusiin järjestelmiin jne.

9. Palvelutoimialueiden taustalla on hyvin laaja ja eri aikoina syntynyt ja kehitetty lainsäädäntö. Palvelumallien soveltamisessa myös lainsäädännölliset perusvaatimukset ja erot eri toimialoilla merkitsevät erilaisten järjestelmien soveltamisen välttämättömyyttä.

Esimerkkinä voidaan todeta palvelusetelityyppinen palveluiden jakelujärjestelmä, jossa erityisesti sosiaali- ja terveystoimen alueella lainsäädännön sanamuodot ja tulkinnat ovat toistaiseksi estäneet järjestelmän käyttöönoton.

Myös kotikuntalainsäädäntö (201/1994) on johtanut tulkintaerimielisyyksiin palvelujen järjestämis- ja kustannusvastuun kysymyksistä silloin kun henkilön toisessa kunnassa asuminen johtuu hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavista olosuhteista.

Valtionosuusjärjestelmän yhteydessä laskennallinen järjestelmä johtaa hyvin erilaisiin tilanteisiin laskentaperusteiden muuttuessa erilaisissa kunnissa.

2.2 YHTEENVETO PALVELUTUOTANTOVAIHTOEHTOJEN SOVELTAMISMAHDOLLISUUKSISTA

2.2.1 TOIMITILAJÄRJESTELMÄ TARJOAA YHTEISTYÖMAHDOLLISUUKSIA

1. Toimitilajärjestelmä on nähtävä tilojen tuottamisen, omistamisen, hallinnan ja ylläpidon kysymyksenä samanaikaisesti. Kaikissa näissä suhteissa kunnilla on vaihtoehtoisia tapoja järjestää palvelutoimintaan tarvittava tilahallinto. Olennaista toimintaperiaatteen valinnassa on toiminnan keskittämistä/-tasosta päättäminen.

Äärimmäisenä vaihtoehtona voidaan nähdä koko toimitilahallinnon keskittäminen (Kaupunkiseudun tilakeskus Oy). Tilaaja-tuottajanäkökulmaa, hankintoja, kilpailuttamista jne. ajatellen saatettaisiin tällaisessa ratkaisussa saavuttaa etuja. Pienten kuntien näkökulmasta ratkaisu kuitenkin saattaisi merkitä liiankin suuren yksikön muodostumista ja voidaan pelätä joustavuuden menettämistä. Koko kaupunkiseudun puitteissa on kuitenkin ilman näin pitkälle menevää ratkaisuakin monia mahdollisuuksia tilahallinnon yhteistyöhön. Esimerkkinä tällaisesta onkin jo käynnistetty kuntien yhteisprojekti "osaava kiinteistönpito" jolla pyritään yhteiseen kiinteistötiedon hallintaan.

Keskittämisen näkökulmasta kevyempi vaihtoehto merkitsisi kehyskuntien aikaisempaa tiiviimpää yhteistyötä kiinteistönpidossa.

2. Yhteistyömahdollisuuksia niin tilojen hankinnan kuin ylläpidon osalta kannattaa aktiivisesti tutkia pitkäjänteisesti, ei vain yksittäisten hankkeiden tasolla.

Kaikissa kunnissa on sosiaali-, terveys- ja sivistyssektoreilla nykyisin ja myös tulevaisuudessa niin uudis- kuin korjausrakentamisen hankkeita toteutettavana. Yksittäisten kuntien hankkeet saattavat olla suuruuden ja jatkuvuuden kannalta niin pieniä, että esimerkiksi yksityisrahoitusmallien (Leasing) käyttöönotolle ei ole edellytyksiä. Yhdessä kuntien ja jo muutamiinkin kuntien hankkeet kuitenkin muodostavat jo niin mittavan kokonaisuuden, että erilaiset "suuruuden ekonomiaa" hyödyntävät kehittelyt mahdollistuvat. Tutkimisen arvoista on kuntien yhteisorganisaatioiden mahdollisuuksien selvittäminen tällä alueella.

Kokonaisorganisoitumisesta riippumatta tilahallinnossa on mahdollisuuksia syventää jo nykyisin toimivaa yhteistyötä yhteisten hankintojen (tilaajarenkaat) osalta ja tutkia muutoinkin yhteisen tilaaja-tuottaja – asetelman tuomia mahdollisuuksia erityisesti ylläpidon osalta (huoltotoiminnot, siivous jne.).

3. Toimitilojen osalta tilojen muunneltavuus ja joustavuus eri toimintoja ja muuttuvia toimintavolyymeja ajatellen näyttää tulevaisuudessa välttämättömältä. Kaikkien uudisrakennushankkeiden ja myös olennaisten korjausrakentamisen hankkeiden suunnittelun ja toteutuksen yhteydessä tulisi ottaa huomioon linkkaarinäkökulman esiintuoma muuttumistarve ja myös ylikunnallisen yhteistyön tuomat haasteet pidemmällä tähtäimellä.

Joustavuuden näkökulmasta vuokratilojen organisoiminen ylikunnallisesti toimii jo nyt. Esimerkiksi Kangasala on voinut hyödyntää Tampereella vapaaksi jäänyttä päiväkotitilaa vuokrauksin, molemmissa kunnissa kysynnän muutoksen vaikutuksia sinänsä jäykästi muuntuvaan toimitilaan on voitu tasata. Aktiivinen vuokrausmahdollisuuksien ja lomittaiskäytön mahdollisuuksien kartoittaminen ja hyväksikäyttö saattaisi tuoda kokonaistaloudellisia etuja kaupunkiseudulle.

2.2.2 YKSITYISRAHOITUSMALLI RAHOITUSJÄRJESTELMÄNÄ TUO MAHDOLLISUUKSIA

1. Yksityisrahoitusmallit etsivät sopivaa aloituskohdetta tai yhteistyössä syntyvää riittävää volyymia.

Tampereen kaupunkiseudulla ei vielä toistaiseksi sovelleta yksityisrahoitusmalleja. Yksityisrahoitusmallit ovat koko valtakunnassa vielä hyvin vähän käytettyjä, vaikka eräät kunnat ovat niitä jo ryhtyneet kokeilemaan. Keski-Euroopassa ja anglosaksisissa maissa yksityisrahoitusmallit ovat yleisempiä. Suomessa yksityisrahoitusmallien käyttäminen on toistaiseksi pysynyt vähäisenä, koska kunnat ovat olleet halukkaita käyttämään verorahoitusta ja kuntien lainarahoitus on pysynyt suhteellisen edullisena. Yksityisrahoitusmallit eivät myöskään ole kuuluneet siihen hyvinvointivaltioprojektin viitekehukseen, jolla kuntien nykyinen palveluvarustus on rakennettu. Kansainväliset vaikutteet tekevät kuitenkin tuloaan ja kiinnostus yksityisrahoitusmalleja kohtaan on virinnyt.

Tampereen kaupunkiseudun kuntien edustajilla on hyvin harkitseva suhtautuminen yksityisrahoitusmalleihin. Kuntien edustajat eivät halua sulkea pois yksityisrahoitusmallien soveltamista, vaikka toisaalta eivät nähneet nykytilanteessa niille olevan olemassa kovin sopivia kohteita. Kaupunkiseudulla yksityisrahoitusmallinen soveltaminen saattaa tulla kysymykseen ensisijaisesti jonkin suurehkon uusinveistoinnin toteutuksessa. Yksityisrahoitusmallin käyttöönottoa saattavat edistää kuntien ongelmat ja epävarmuus sitoutua talousarviossa useampia vuosia kestävien investointien rahoitusohjelmaan. Yksityisrahoitusmalli saattaa toteutua myös siinä tapauksessa, että perinteisille toteutustavoille halutaan järjestää vertailukohta. Mikäli olisi olemassa jokin yksityisrahoitusmallilla toteutettu kohde, kunnat voisivat oppia mallista ja hyödyntää siitä saatavia kokemuksia perinteisissä kuntarahoitusmalleissa.

2.2.3 TUOTANNON ORGANISOINNIN MALLIT PERINTEISELLÄ POHJALLA

1. Uusilta kaupunkiseudun hallinnollisilta toimielimiltä puuttuu toistaiseksi laaja kannatus.

Muutamit Tampereen kaupunkiseudun kuntien viranhaltijoista näyttävät suhtautuvan epäileväisesti uusien hallinnollisten organisaatioiden synnyttämiseen kaupunkiseudulle. Uusien hallinnollisten organisaatioiden synnyttämistä on pohdittu siitä syystä, että alueperustaltaan yhtä kuntaa laajemmat hallintokonstellaatiot voisivat olla omiaan edistämään ja tiivistämään kaupunkiseudun kuntien välistä yhteistyötä. Lukuun ottamatta lakisääteistä kuntayhteistyötä kuntien välinen yhteistoiminta perustuu täysin peruskuntien väliseen vapaaehtoisuuteen.

2. Uusien kuntayhtymien perustamisedellytykset ovat vaatimattomat ja myös olemassa olevia pitäisi arvioida kriittisesti.

Siitä huolimatta, että kuntayhtymämuotoisella yhteistyöllä on suhteellisen pitkät perinteet, kuntayhtymämuodon suosio on vaatimaton. Monet kaupunkiseudun kuntien viranhaltijaedustajat ovat ilmaisseet käsityksensä, että kuntayhtymämuotoinen kuntayhteistyö ei enää ole relevantti tai sovelias. Kaupunkiseudun kunnat ovat edelleen jäseninä joissakin kuntayhtymissä, mutta yhä useammassa tapauksessa jäsenyys perustuu enää lainsäädännön asettamaan velvollisuuteen.

3. Ostopalvelutyypinen palveluhankinta soveltuu hyvin monien eri palvelutoimialojen kuntayhteistyöhön.

Ostopalvelu kuntien välillä ja kuntayhtymiltä on laajaa ja monessa suhteessa hyvin toimivaa. Vahvan keskuskunnan ja selvästi pienempien kehäkuntien palvelutuotannossa monien erityispalvelujen osalta erityisesti sosiaalipalvelujen erityissaloilla (vammasuolto jne.) on tarkoituksenmukaista luoda keskuskunnan varaan perustuvia järjestelmiä, joihin liittyy kehäkuntien mahdollisuus ostaa palveluja käyttöönsä.

4. Osakeyhtiömuoto soveltuu sellaiseen palvelutuotantoon, jossa poliittisen ohjauksen tarve on vähäinen.

Kaupunkiseudun kunnat ovat yhdessä monien muiden pirkanmaalaisten kuntien kanssa perustaneet Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n, joka on antanut kokemusta osakeyhtiömuotoisesta kuntayhteistyöstä. Kokemukset ovat olleet kannustavia ja alueen kuntien edustajat pitävät osakeyhtiömuotoa mahdollisena organisaatiomuotona muissakin palveluissa. Osakeyhtiömuoto sopii kuitenkin parhaiten sellaiseen toimintaan, joka on luonteeltaan liiketoiminnallista tai toiminnan ideana on tiettyjen omaisuuserien hallinnointi. Toimintaa joka edellyttää intensiivistä kunnallispoliittista ohjausta, on suhteellisen vaikea organisoida osakeyhtiömuotoiseksi.

2.2.4 PALVELUJEN TUOTANTO- JA JAKELUTAVAT MUUTOKSESSA

1. Palveluseteleitä pidetään kaupunkiseudulla kiinnostavana vaihtoehtona, mutta toistaiseksi palveluseteleistä saadut kokemukset ovat vähäisiä ja palveluseteleiden käyttöönotto edellyttää vielä monen asian selvittämistä. Selvittämistä kannattaa jatkaa.

Tampereen kaupunkiseudulla palveluseteleitä pidetään kiinnostavana palvelutuotannon vaihtoehtoisena muotona, joka voisi soveltua erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantoon. Tampereen kaupunki yritti vuonna 2001 ottaa palveluseteleitä käyttöön, mutta käyttöönotto epäonnistui mm. keskeneräisten selvitysten vuoksi. Avoin kysymys oli mm. palveluseteleiden veronalaisuus. Pirkkalan kunnalla oli kuusi vuotta käytössä palveluseteliä muistuttava järjestelmä, jonka puitteissa potilas saattoi julkisen sairaanhoidon sijasta valita myös yksityisen terveydenhuoltopalvelun. Kunta joutui lopettamaan tämän järjestelmän, koska lääninhallitus ei pitänyt järjestelmää lainmukaisena. Yksi keskeinen juridinen ongelma palveluseteleiden käyttämisessä sosiaali- ja terveyspalveluissa liittyy sosiaali- ja terveydenhuollosta annettuun lakiin, jossa ei eksplisiittisesti mainita palveluseteliä palvelutuotannon vaihtoehtoisena muotona. Lain tulkintaan liittyvistä ongelmista huolimatta Tampereen kaupunki selvittää uudelleen mahdollisuuden käynnistää palvelusetelijärjestelmä vuoden 2004 aikana. Erityisen soveliaita palveluita palvelusetelijärjestelmien piiriin voisivat olla päivähoitopalvelut, eräät terveydenhuollon palvelut ja hyväkuntoisten vanhusten tarvitsemat palvelut.

2. Tilaaja- tuottaja –mallia kaupunkiseudun kunnat soveltavat hankintayhteistyössä. Hankintayhteistyön laajentamiselle näyttää olevan hyvät mahdollisuudet, mutta se edellyttää laajentuessaan pidemmälle vietyä organisointia.

Tilaaja-tuottaja –mallinen toimintatapa yleistyy hitaammin peruspalvelujen osalta ja edellyttää yhteistä seudullista kehittelyä.

Kaupunkiseudun kunnat tekevät keskenään yhteistyötä hankintatoimessa ja Tampereen kehyskunnat muodostavat vielä erillisen terveydenhuollon tilaajarenkaan. Hankintayhteistyön laajentaminen ja tiivistäminen näyttää saavan erityisen paljon kannatusta kuntien keskuudessa ja yhteistyön lisäämisen arvelaan olevan suhteellisen yksinkertaista. Sen sijaan varsinainen tilaaja-tuottaja –mallinen palveluntuottajien kilpailuttaminen kuntien yhteistyönä ei näytä kuuluvan kuntien ensisijaisiin tavoitteisiin. Suhtautuminen tilaaja-tuottaja –malliseen kilpailuttamiseen on kunnissa aina ristiriitaista ja jännitteistä. Tilaaja-tuottaja –mallissa yksistään yhden kunnan järjestelmänä nähdään haasteita, minkä vuoksi kaupunkiseudun tasolla tapahtuvaa kilpailuttamista pidetään problemaattisena. Toisaalta myös kuntien yhteinen tilaajaelin olisi omiaan vinouttamaan markkinarakennetta monopsonin⁷ suuntaan.

Tilaaja-tuottaja-mallin yleistyminen ja seudullinen soveltaminen edellyttää yhteistyössä tapahtuvaa tuotteistamista ja palvelujen laadun kriteerien kehittämistä.

⁷ Monopsoni on markkinatilanne, jossa markkinoilla on vain yksi palvelujen ostaja, mutta monta palvelujen myyjätahoja.

3. Vapaaehtoistyö on resurssi – erityisiä mahdollisuuksia on mm. vanhustenhuollossa ja koululaisten iltapäivätoiminnassa. Toiminta voi käynnistyä pääosin kuntakohtaiseen ja oman kunnan identiteettiin sitoutuen.

Kaupunkiseudun väestön kasvu, seudun sisäinen muuttoliike, kaupunkimaisen elämäntavan yleistymisen ja uusien asuinalueiden syntyminen ovat yhdessä yleisen yksilöllisyyttä korostavan elämäntavan kanssa merkinneet sitä, että alueen asukkaiden yhteisöllisyys on kokenut monia muodonmuutoksia. Uusyhteisöllisyyden kehittyminen on vaivalloista ainakin tarkasteltaessa tilannetta kaupunginosa-aktiiviteettien ja kylätoiminnan näkökulmasta. Sen sijaan ihmisten halu toimia yhdessä ja antaa panoksensa hyvien asioiden edistämiseen ovat näkyneet uusien vapaaehtoistoimien kehittymisenä.

Vapaaehtoistyö palvelujärjestelmien yhteydessä on kokonaistarpeisiin suhteutettuna volyymiltaan yleensä vain marginaalista. Joillain alueilla saattaa sen volyymi hyvin organisoituna yhteistyökuviona antaa mahdollisuuksia volyymiltaan varsin laajamittaiseenkin toimintaan (Vrt. Nokian iltapäiväkerhotoiminta – koko ikäluokkaa koskevaa). Toiminta on tulevaisuudessakin ilmeisesti kuntakohtaista ja kunta-kohtaiseen identiteettiin sitoutuvaa.

2.3 KOKOAVIA PÄÄTELMIÄ

1. Perinteisiä palveluntuotantjärjestelmiä (kuntayhtymä, yhteiset virat, kuntien yhteiset toimielimet ja kuntien välinen sopimusyhteistyö) on vaikea tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta verrata vaihtoehtoihin palveluntuotantjärjestelmiin. Jokaisella tilahallintoratkaisulla, organisaatiovalinnalla, rahoitusratkaisulla ja palvelujen toimitustavalla on omat ominaispiirteensä, jotka eivät ole yhteismitallisia.

Jotkut mallit painottavat kuntalaisten osallistumista (vapaaehtoistyö), jotkut kilpailua (tilaaja-tuottaja – malli) ja eräät hallinnollista yksikertaisuutta (kuntien sopimusyhteistyö). Mallien välistä vertailua voidaan toki pyrkiä tekemään ja vertailussa voidaan käyttää sellaisia kriteereitä kuin kustannustehokkuus, demokraattisuus, kansalaisten oikeusturva, rahoituksellinen joustavuus, jne. Tyhjentävästi ja kiistattomasti ei kuitenkaan voida sanoa, mitkä ovat oikeat kriteerit vertailua varten ja miten eri kriteereitä vertailussa tulisi painottaa.

2. Sopivan seudullisen palveluntuotantjärjestelmän valitseminen riippuu monista tapauskohtaisista tekijöistä. Tampereen kaupunkiseutu on laajuutensa ja muutostilanteensa ansiosta niin moniulotteinen, että kaupunkiseudulla voidaan soveltaa rinnakkain erilaisia palveluntuotantomalleja.

Yhden mallin valitseminen yhteen palveluun ei sulje pois sitä, etteikö toiseen palveluun voida valita toista mallia. Edelleen yhden mallin valitseminen ei ole lopullinen ratkaisu, vaan malleja on mahdollisuus hienosäätää ja tarpeen vaatiessa kokonaan korvata toisella mallilla.

3. Palveluntuotantjärjestelmän valinnassa lähtökohdan muodostavat oikeudellinen viitekehys ja kuntien päätöksenteon valmiudet. Näiden ohella valintaan vaikuttaa kyseessä olevan palvelun luonne, ominaispiirteet ja elinkaaren vaihe.

Käytännössä uusien ja vaihtoehtoisten palveluntuotantomallien soveltaminen on helpompaa palveluissa, jotka ovat uusia tai laajenevia, joilla on luontainen maantieteellinen yhteys useamman kunnan alueeseen, joissa voidaan saavuttaa suurtuotannon etuja keskittämisen avulla, joita säätelevä lainsäädäntö on joustava tai väljä. Vaihtoehtoisia palveluntuotantjärjestelmiä on vaikeampi soveltaa palveluissa, jotka ovat vakiintuneita, jotka ovat luonteeltaan lähipalveluja, joiden sääntely on suhteellisen rajoittavaa ja joihin liittyy kuntien välisen kilpailun elementtejä.

4. Seutuyhteistyön kunnallistaloudellinen rahoitus ei niinkään näyttäisi olevan ongelma, vaan ongelmaksi muodostuvat keskitettyyn palveluntuotantoon johtavan seutuyhteistyön vaikutukset vallitseviin rakenteisiin.

Kaupunkiseudun kuntien välisessä yhteistyössä useimmissa tapauksessa ideana on tuottaa tai järjestää palveluja yhteisin ponnistuksin sillä tavalla, että torjutaan tai vältetään tilanne, että kaikki kunnat erikseen tuottaisivat saman palvelun. Tältä pohjalta lähtevä kaupunkiseudun kuntien välinen yhteistyö johtaa alkuvaiheessaan palveluntuotannon keskittymiseen. Keskitetyn ja yhteisen palveluntuotannon puolesta puhuvat suurtuotannon edut. Keskitettyjen palvelujärjestelmien luominen on perustamisvaiheeseen myös rahoituskysymys siinä tapauksessa, että keskitetyn palveluntuotannon käynnistäminen vaatii investointeja. Sen sijaan muilta osin keskitetyn palvelutuotannon odotetaan suurtuotannon etujen ansiosta tuottavan säästöjä toimintamenoissa.

Keskitettyjen palvelujen perustamisvaiheen edellyttämien investointien rahoittaminen voisi olla mahdollista, jos ne yhteistyökunnat, joihin ei perusteta keskitettyä palvelulaitosta, lakkauttavat omat palvelupisteensä ja –laitoksensa ja myyvät toimitilat muuhun käyttöön. Kaupunkiseudun kuntien yhteistyön rahoittaminen ei niinkään vaikuta erityiseltä ongelmalta, vaan suuremmaksi yhteistyön ongelmaksi saatavat muodostua keskitetyllä palvelutuotannolla saavutettavat taloudelliset säästöt. Keskitetyn palveluntuotannon myötä kunnat joutuisivat lakkauttamaan entisiä lähipalveluja, supistamaan omia organisaatioita ja suorittamaan rationalisointia. Sellaisen kaupunkiseudun kuntien yhteistyön, joka johtaa kuntien rakenteiden ja omien palvelujen karsimiseen, esteenä ovat saneeraustoimenpiteistä koituvat seuraukset. Sen vuoksi vallitsevat palvelujärjestelmät ja organisaatorakenteet ovat tietyllä tavalla este kaupunkiseudun yhteistyön kehittymiselle. Toisaalta on tarpeen huomauttaa siitä, että kuntien itsenäisyys ja kuntien oma palveluvarustus edistävät sitä, että palvelut ovat lähempänä kansalaisia ja hajautettuja palveluja on helpompi ja vaivattomampi kuluttaa.

2.4 TYÖN JATKOTOIMENPITEET JA ERIKSEEN SELVITETTÄVÄT KYSYMYKSET

1. Kaupunkiseudun tiivistyvän yhteistyön suhde muuhun kuntayhteistyöhön ei aina ole ongelmatonta.

Pyrkimykset kehittää nimenomaan kaupunkiseudun kuntien yhteistyötä eivät kovin tehokkaasti ota huomioon sitä, että joissain tapauksissa kuntayhteistyölle on olemassa myös muita tarpeita. Kaupunkiseudun kunnilla on olemassa kaupunkiseudun ulkopuolista kuntayhteistyötä, joka suuntautuu kaupunkiseudun ytimestä poispäin. Tätä tekevät kaupunkiseudun kunnat yhdessä niiden naapurikuntien kanssa, jotka eivät kuulu virallistettuun kaupunkiseutuun. Toisaalta kunnat saattavat tehdä yhteistyötä jopa kokonaan Pirkanmaan ulkopuolella sijaitsevien kuntien kanssa. Esimerkiksi Tampereen kaupunki on viime aikoina aktivoitunut edunvalvontatyössä tekemällä yhteistyötä nimenomaan valtakunnan muiden suurten kaupunkien kanssa.

2. Seutuyhteistyön asemaa suhteessa Pirkanmaan liittoon tulee selvittää.

Tähän asti maastamme on puuttunut maakuntatason itsehallinto. Laaja-alaiset kuntayhtymät ja erityisesti maakuntien liitot ovat korvaamassa tätä puutetta. Maakuntaitsehallinto on kuitenkin edistymässä ja nyt on päätetty aloittaa Kainuun maakunnassa monivuotinen maakuntaitsehallinnon kokeilu. Mikäli Tampereen kaupunkiseudun kuntien välinen yhteistyö lähtee kehittymään ja tiivistymään ja seutuyhteistyö synnyttää kenties uusia hallinnollisia tasoja tai organisaatioita, pitää seutuyhteistyön asema ja rooli arvioida myös suhteessa Pirkanmaan liittoon ja Pirkanmaan maakuntaan.

3. Kaupunkiseudun yhteistyötä yksityisten tahojen ja valtion kanssa tulee kehittää.

Pyrkimykset kasvattaa nimenomaan kaupunkiseudun kuntien yhteistyötä on omiaan suuntaamaan energiaa yksinomaan kuntien väliseen yhteistyöhön. Valtion alue- ja paikallishallintoyksiköiden ja yksityisten toimijoiden roolia ja asemaa tiivistyvässä kaupunkiseudun kuntayhteistyössä tulisi tarkastella erikseen. Kaikkien alueen toimijoiden välinen yhteistyö saattaisi olla erittäin mutkikasta, mutta rajatuilla

alueilla ja toiminnoissa kaikkien toimijoiden välinen yhteistyö voisi tuottaa radikaalin kilpailuedun suhteessa muihin alueisiin.

4. Kaupunkiseudun tunnettavuuden parantamiskeinot pitäisi selvittää.

Tampereen kaupunkiseudun profilointi vaikuttaa hieman ongelmalliselta useastakin syystä. Kaupunkiseudusta käytetään useita käsitteitä. Puhutaan mm. Tampereen talousalueesta, Tampereen seutukunnasta, Tampereen kaupunkiseudusta, Tampereen alueesta, jne. Tampereen kaupunkiseutua ja siihen kuuluvia kuntia kokonaisuutena ei tunneta erityisen laajalti ja edes läheskään kaikki alueen asukkaatkaan eivät tiedä varmuudella, mitä kuntia kaupunkiseutuun kuuluu. Kaupunkiseudun markkinoinnin nykytila tulisi selvittää ja arvioida siinä yhteydessä, miten alueen tunnettavuutta ja sen identiteettiä voitaisiin vahvistaa. Monessa kunnassa paikallista kulttuuria ja identiteettiä edistetään järjestötoiminnan kautta. Selvitystyön yhteydessä pitäisi tutkia myös kuntien ja elinkeinoelämän sekä kulttuurialan järjestöjen mielenkiinto perustaa yhdessä tuumin esimerkiksi alueen omaleimaisuutta, kulttuuria ja markkinoita edistämään pyrkivä Tampereen kaupunkiseudun kehittämissyhdystys.

3 VAIHTOEHTOISTEN PALVELUTUOTANTOMALLIEN PERUSKUVAUKSET

3.1 KUNTIEN PALVELUTUOTANNON JA KUNTAYHTEISTYÖN KLASSINEN ORGANISOINTI

3.2 PALVELUTUOTANNON LÄHESTYMISTAVAT

3.3 VAIHTOEHTOISTEN PALVELUTUOTANTOMALLIEN MÄÄRITTELYT JA PERUSKUVAUKSET

3.3.1 TOIMITILAJÄRJESTELMÄN MALLIT

3.3.2 YKSITYISRAHOITUSMALLIT

3.3.3 PALVELUTOIMINNAN ORGANISOINNIN MALLIT

3.3.4 PALVELUJEN TUOTANTO- JA JAKELUTAPOJEN MALLIT

3.1 KUNTIEN PALVELUTUOTANNON JA KUNTAYHTEISTYÖN KLASSINEN ORGANISOINTI

Kuntien mahdollisuudet organisoida palvelutuotantonsa ovat suhteellisen monipuoliset. Aikaisemmin kunnan velvollisuutena katsottiin olevan nimenomaan palvelujen tuottaminen. Uusissa linjauksissa lähdetään siitä, että kunnan velvollisuutena on järjestää palveluja kuntalaisille. Palvelutuotantovelvollisuuden korvautuminen palvelujen järjestämisvelvollisuudeksi alkoi 1980-luvun lopulla vapaakuntakokeilulla, joka lisäsi kuntien itsehallinnollisia oikeuksia. 1990-luvun alkupuoliskolla siirryttiin kustannusperusteisesta valtiosuusjärjestelmästä laskennalliseen valtiosuusjärjestelmään. Kunnallisten palvelujen kannalta uudistus oli merkittävä kahdessa suhteessa. Ensimmäkin uudistuksella luotiin kunnallistalouden rahoitusjärjestelmän kautta kunnille insentiivit taloudelliseen palvelujen tuotantoon. Kunnan saama valtiosuus pohjautuu yksin laskennallisiin tekijöihin, minkä ansiosta kunta hyötyy sitä enemmän mitä taloudellisempaa sen palvelutuotanto on. Tosin valtiosuusjärjestelmässä suoritetaan joka kolmas vuosi tarkistus, jossa valtion ja kuntasektorin rahoitusosuuden kehitys lasketaan ja tehdään mahdolliset tarkistukset niin, ettei valtion rahoitusosuus pääse muuttumaan. Tämä tarkoittaa sitä, että jos koko kuntasektori on päässyt palvelujen tuotannossa parempaan tehokkuuteen, valtio pienentää rahoitusosuuttaan niin, ettei valtion suhteellinen rahoitusosuus pysy ennallaan. Toiseksi uuden valtiosuusjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä uudistettiin palvelutuotantoa säätelevää lainsäädäntöä siten, että kuntien toimintavapauksia laajennettiin ja toimintaa ohjaavia normeja väljennettiin. Näin muutosten ansiosta kuntien juridiset mahdollisuudet vaihtoehtoisten palvelutuotantotapojen järjestämiseen laajenivat. Kolmas kuntien palvelutuotantomahdollisuuksia liberalisoinut uudistus oli uusi kuntalaki. Sitä pidetään luonteeltaan ”mahdollistavana kunnallislakina”, sillä se lisäsi kuntien organisoitumisen vapausasteita.

Kasvaneet palvelutarpeet, lisääntyneet palvelujen järjestämisvelvollisuudet ja kunnallistalouden kaventuneet rahoitusmahdollisuudet ovat tehneet välttämättömäksi tutkia myös kuntayhteistyön tarjoamat mahdollisuudet. Keskeisenä taustavoimana kuntayhteistyön lisäämiselle ovat toiveet saada yhteistyöllä aikaiseksi kunnan budjettitaloudellisia säästöjä. Säästöjen taustalla ovat mielikuvat kuntien päällekkäisistä palveluista ja päällekkäisestä hallinnosta. Toisaalta merkittävin huoli joka assosioituu kuntayhteistyöhön, on kuntalaisen asema. Kunnan hoitaessa itse tehtävää, oman organisaationsa ja henkilöstönsä kautta, toiminta on mahdollisimman lähellä kuntalaista. Kunnan hallintorakenne pysyy selkeänä ja palvelu säilyy kunnan rajojen sisäpuolella. Omassa palvelutuotannossa kuntalaisten kannalta palvelujen saavutettavuus on hyvä ja vastuu- sekä vaikuttamiskanavat ovat selkeät. Kuntayhteistyöllä tuotettavat palvelut saattavat siirtyä kunnan rajojen ulkopuolelle. Kuntayhteistyön hallinnon läpinäkymättömyys on myös sellainen riskitekijä, joka saattaa kaventaa kuntalaisen kykyä vaikuttaa rahoittamiinsa palveluihin.

Kuntalaki antaa poikkeuksellisen laajat mahdollisuudet kuntien väliseen yhteistyöhön. Yhä pienempi osuus palveluista kunnan on järjestettävä itse nimenomaan omalla organisaatiolla, ja palvelutuotannossa voidaan hyödyntää paitsi kuntayhteistyötä myös yhteistyötä yksityisten palveluntuottajien kanssa. Vastuu palvelujen järjestämisestä on kunnalla, mutta palvelusuoritteiden tuotannon ei välttämättä tarvitse olla kunnan viranhaltijoiden tuottamaa. Kuntien järjestämisvastuuseen kuuluu se, että kuntien on

huolehdittava siitä, että palvelut ovat säännösten ja muiden määräysten mukaiset. Kuntalaisten oikeuksista palvelujen käyttäjinä ja heidän vaikuttamismahdollisuuksista huolehtiminen on myös kuntien vastuulla.

Kunnilla on mahdollisuuksia periaatteessa laajaan yhteistoimintaan niin erityistoimialan kuin yleistoimialan mukaisissa tehtävissä. Yleensä kuntalakea sovelletaan muuhun lainsäädäntöön nähden toissijaisena. Kuntalain kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset ovat kuitenkin tässä suhteessa poikkeukselliset. Yhteistoiminnan muotoja koskevissa asioissa sovelletaan kuntalain säännöksiä muun erityislainsäädännön estämättä.

Vaihtoehtoisten palveluntuotantomallien soveltamista edelleen rajoittaa jossain määrin palvelualakohdainen lainsäädäntö. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n ensimmäisen momentin mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät: 1) hoitamalla toiminnan itse, 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan taikka muiden kuntien kanssa, 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntainliitossa tai 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntainliitolta tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Toistaiseksi tätä lainkohtaa on Tampereen kaupungin toimesta tulkittu niin, että kunta ei voi sosiaali- ja terveystalveluissa käyttää palveluseleitä. Siitä huolimatta Tampere kuitenkin valmistelee vouchereiden käyttöönoton aloittamista vuonna 2004. Toinen esimerkki vaihtoehtoisen palvelutuotannon kehittämisestä on koulutoimintaa säätelevä lainsäädäntö. Koko toiseen asteen koulutuksessa opiskelijoilla on vapaa hakeutumisoikeus eri oppilaitoksiin, mutta esimerkiksi lukiokoulutusta saavat järjestää vain ne oppilaitokset, joilla on olemassa toimilupa. Samoin myös ammattikorkeakoulutoiminnassa vaihtoehtoisten oppilaitosten syntymistä rajoitetaan toimilupajärjestelmällä.

Kuntalain mukaan kuntayhteistyön muotoja kuntayhtymän ja kuntien välisen sopimus pohjaisen ostopalvelutoiminnan lisäksi ovat yhteisten virkojen ylläpito ja yhteisten toimielimien ylläpito. Yhteisten virkojen ylläpito on perinteisesti ollut maaseudun kuntien välistä yhteistoimintaa. Yhdelle viranhaltijalla ei ole riittänyt tehtäviä yhdessä kunnassa, minkä vuoksi kunnat ovat perustaneet yhteisiä virkoja ja saaneet sillä tavalla yhden kokoaikaisen viranhaltijan työllistettyä. Kuntien yhteiset virat ovat olleet myös kunnallistalouden säästökeino. Joissain tapauksissa kunnat ovat luopuneet omista kokoaikaisista viranhaltijoista ja tehneet niistä naapurikunnan kanssa yhteisesti ylläpidettyjä virkoja. Sopimukseen perustuen kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty viranomaistehtävä voidaan antaa toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Tältä osin enää ei edellytetä yhteisen viran perustamista.

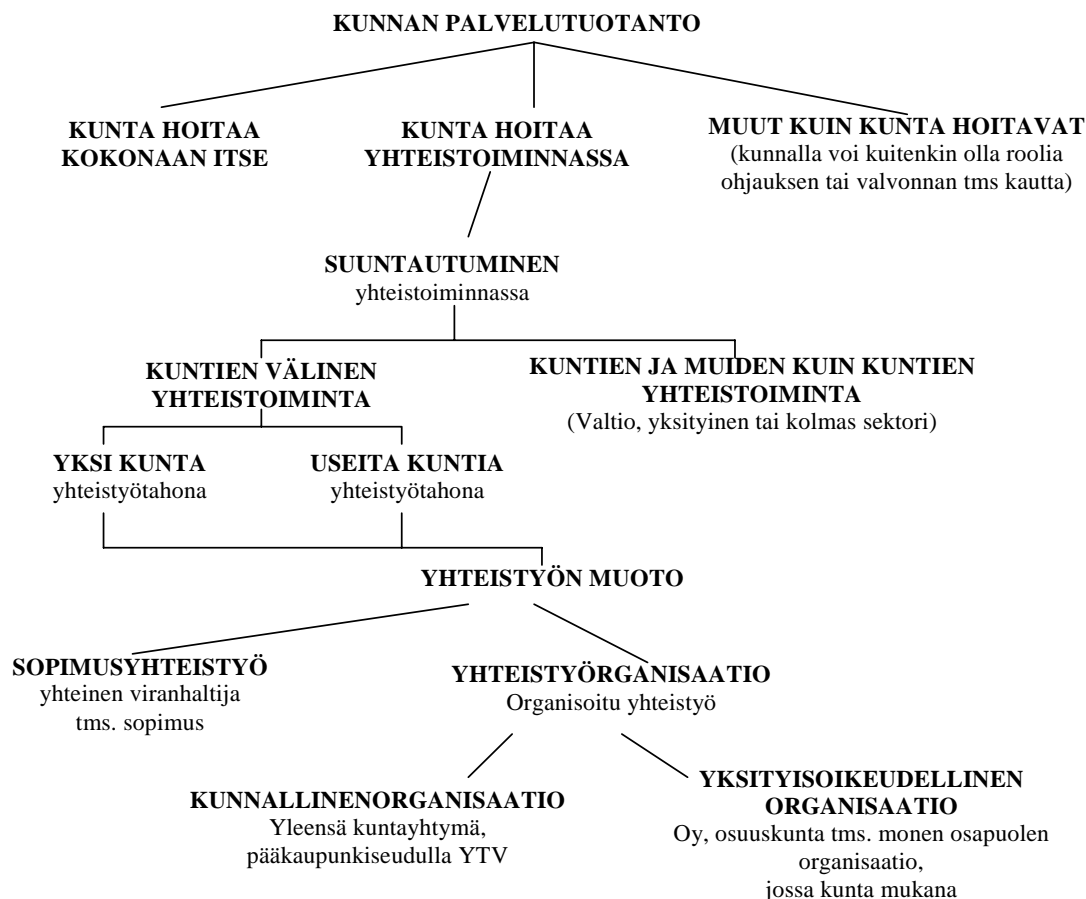
Kunnat voivat perustaa myös yhteisiä toimielimiä. Kunnilla voi olla esimerkiksi yhteisiä toimikuntia tai lautakuntia. Seutuyhteistyön organisointia ja seudullisten palvelujen tuottamista varten Tampereen seudun kunnat eivät voi kuitenkaan perustaa YTV:n (Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan) kaltaista toimielintä, sillä YTV:n kaltaisen toimielimen perustamiseen ei kuntien itsehallinto riitä. YTV on perustettu erillislainsäädännöllä ja se on organisaatio, joka toteuttaa pääkaupunkiseudun kuntien seutuyhteistyötä joukkoliikenteessä, jätehuollossa, ilmansuojelussa ja kehityssuunnittelussa. Pääkaupunkiseutua pidetään erityisalueena, minkä ansiosta se on oman YTV-hallinnon saanut. Tampereen seutu ei välttämättä täytä samoja suurkaupunkiseudun tunnuspiirteitä, jotta seutu saisi oman YTV-hallinnon. Sen sijaan Tampereen kaupunkiseudulla voisi olla mahdollisuus saada YTV:tä muistuttava virallinen elin seutuyhteistyön muodoksi. Lähtökohtaisesti tämä edellyttäisi sitä, että kaupunkiseudun kunnat itse olisivat asiassa aloitteellisia ja vaatisivat Tampereen kaupunkiseudun seutuyhteistyön hallintoon uutta lainsäädäntöä.

Erityisesti valtio pyrkii parhaillaan voimallisesti siihen, että kuntien yhteistyö lisääntyisi muodossa tai toisessa. Sisäasiainministeriö johtaa ja rahoittaa tällä hetkellä ns. SEUTU -hanketta, jolla pyritään edistämään kuntien välistä vapaaehtoista yhteistyötä. Valtioneuvosto valitsi SEUTU -hankkeeseen kahdeksan seutukuntaa, mutta Tampereen seutu on tämän hankkeen ulkopuolella. Toinen sisäasiainministeriön vetämä hanke, jossa Tampereen seutu on mukana, on aluekeskusohjelma, jolla tuetaan erikokoisten kaupunkiseutujen kehittymistä alueellisesti vaikuttaviksi aluekeskuksiksi, vahvistetaan osaamiseen perustuvaa kaupunkiseutujen kilpailukykyä ja edistetään kuntayhteistyötä sekä kehitetään kuntien, yritysten, oppilaitosten, tutkimusyksiköiden ja kansalaisjärjestöjen yhteistyötä.

3.2 PALVELUTUOTANNON LÄHESTYMISTAVAT

Kuntien palvelutuotantovastuun korvautuminen palvelujen järjestämisvastuulla on nostanut esiin lukuisia vaihtoehtoisia palvelutuotantotapoja. Tällaisia perinteisen kunnallisen palvelutuotannon haastajaksi nousseita vaihtoehtoisia järjestämistapoja voidaan lähestyä monella tavalla. Kuntien yhteistyön mahdollisuuksia ja palvelutuotannon seudullisia malleja voidaan analysoida sekä perinteisen kunnallisen palvelutuotannon tai vaihtoehtoisen palvelutuotannon näkökulmasta. Kuntayhteistyö voi olla vain kuntien välistä tai siinä voi olla mukana myös yksityissektorin ja/tai kolmannen sektorin toimijoita. Kuntayhteistyö voi olla kahden kunnan välistä tai siihen voi osallistua lukuisa määrä kuntia.

Palvelutuotannon yhteistyötä on mahdollista analysoida myös yhteistyön organisointimuodon pohjalta. Yhteistyö voidaan perustaa olemassa olevien organisaatioiden varaan taikka yhteistyötä varten voidaan perustaa erillisorganisaatio tai useampia. Jos kuntayhteistyö pohjautuu olemassa olevien organisaatioiden varaan, yhteistyö perustetaan kuntien yhtäpitäviin päätöksiin ja kuntien solmimiin sopimuksiin. Yhteistyö voi tapahtua myös erikseen perustetun organisaation kautta. Erillisiä organisaatioita ovat mm. kuntayhtymät ja kuntien yhdessä omistamat osakeyhtiöt.



Kuvio 3.1. Vaihtoehtoisia tapoja lähestyä kuntayhteistyötä (soveltaen Siitonen & Martikainen 2000, 44)

Palvelutuotannon analysoinnissa on tärkeää erottaa myös kaksi peruskomponenttia. Yhtäältä on kyseessä palvelun vaatiman toimitilan hankinta ja toisaalta varsinainen palvelutoiminta eli palvelusuoritteiden tuottaminen. Molempien komponenttien osalta kunnalla on monia mahdollisuuksia palvelun järjestämisen osalta. Sähköisen palvelujen ollessa kyseessä fyysisten toimitilojen sijasta tarvitaan tietoyhteiskunnan infrastruktuuria.

Tämän tutkimuksen yhteydessä vaihtoehtoisia palvelutuotantomalleja on ryhmitelty seuraavan asetelman mukaan neljään ryhmään.



Kuvio 3.2. Vaihtoehtoisten palvelutuotantomallien ryhmittely tässä tutkimuksessa.

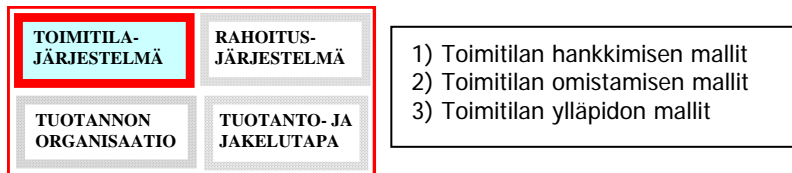
Kuvausten yhteydessä käytetään tätä ryhmittelyä ja kunkin mallin asettumista tähän viitekehykseen korostetaan kuvion keskiosasta muodostuvalla "ikonilla" ja siinä käytettävällä korostuksella:



Kuvio 3.3. Palvelutuotantomallien sijoittumista kuvaava viitekehys.

3.3 VAIHTOEHTOISTEN PALVELUTUOTANTOMALLIEN MÄÄRITTELYT JA PERUSKUVAUKSET

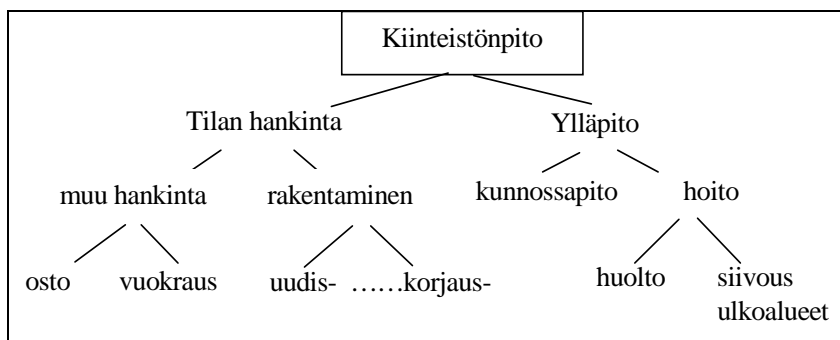
3.3.1 TOIMITILAJÄRJESTELMÄN MALLIT



Toimitilajärjestelmän tehtäväalueiden määrittely

Kaikki palvelutoiminta tarvitsee fyysistä tilaa ja fyysisiä rakenteita, joko huonetilaa tai aluetta tai useimmiten molempia. Toimitilajärjestelmällä tässä tarkoitetaan sitä osaa palvelutuotannosta, joka huolehtii siitä, että tarvittava fyysinen tila on toiminnan käytössä.

Kun toimitila useimmissa tapauksissa merkitsee huonetilaa voidaan toimitilatehtäviä eritellä kiinteistönpidon käsittein. Käytännössä kiinteistönpito muodostaa eräänlaisen ketjun, jossa rakentamisvaiheita (tai tilan hankintaa) aina seuraa ylläpitotehtävien käynnistyminen. Kiinteistönpito kuvataankin yleensä tilan hankinnan sekä sen ylläpidon kysymyksenä seuraavan kuvion mukaisesti:



Kuvio 3.4. Toimitilajärjestelmän tehtäväalueet.

Toimitilajärjestelmä on olennainen osa palvelujen järjestämisessä. Se on nähtävä samanaikaisesti toimitilan tuottamisen, omistamisen, hallinnan ja ylläpidon kysymyksenä. Kaikissa näissä suhteissa kunnilla on lukuisia vaihtoehtoisia tapoja järjestää toimintaansa.

Toimitilan hankinnan ja ylläpidon mallit

Perusasetelma muodostuu siitä tuottaako kunta palvelutilan itse vai käyttääkö valmiita tiloja palvelu-
 minnassaan. Palvelutilojen hankinnan perusvaihtoehtoja ovat siis:

- Kunta tuottaa/rakentaa palvelutilan itse
- Palvelutilan osto
- Palvelutilan vuokraus ulkoa

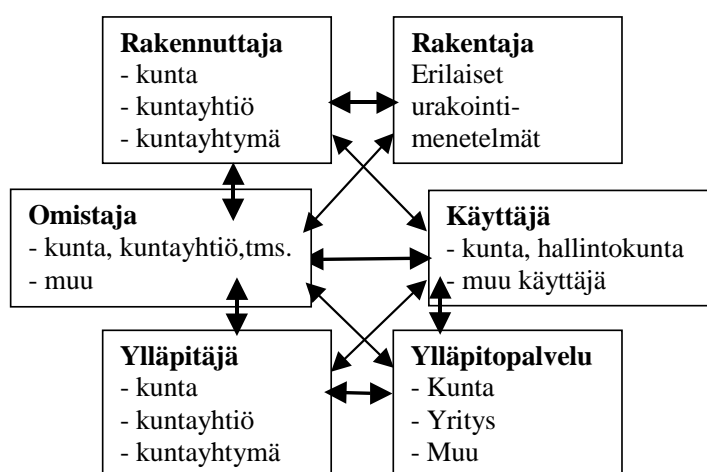
Rakentaminen tehdään kunnissa yleisesti rakennuttamismenettelyinä, jolloin tilan tarvitsija (kunta) käynnistää hankkeen ja rahoittaa rakennuttamisprosessin saaden sen päättyessä tilan omistukseensa. Käytännössä rakennuttajana voi olla kunta yksin tai erillinen eri tavoin muodostettu organisaatio. Varsinaisen rakentamisen suorittavat yleensä urakoitsijat erityisesti toimitilarakennuttamisessa, urakointiin on käytettävissä hyvin vaihtelevia urakointimenetelmiä. Korjausrakentamisen yhteydessä joissain tapauksissa myös kuntien omat rakentajaorganisaatiot voivat olla toteuttajina. Kunnan rakennuttamalle toimitilalle on periaatteessa useampia tilan käyttövaihtoehtoja: tila käytetään itse, myydään tai vuokrataan

ulos. Itse käytettäessä käyttäjäyksiköltä pidemmälle organisoidun kiinteistöhallinnon yhteydessä peritään yleensä sisäistä vuokraa toimitiloista.

Kunnat käyttävät palvelutoiminnoissaan myös ostamia (ja kunnostamia) toimitiloja sekä myös vuokratiloja. Vuokramuodossa voivat käytännössä toteutua myös erilaiset yksityisrahoitusmallit.

Ylläpitotehtävät kytkeytyvät tilan omistukseen tai hallintaan ja riippuvat siitä millaisin sopimuksin tilan hallinta luovutetaan. Käytännössä kunnossapitotehtäviä suorittavat yleensä keskitetysti kuntien omat kunnossapitoyksiköt (tai palveluita ostetaan). Kiinteistöjen hoitotehtävät (huolto, siivous) on yleensä kunnissa keskitetty yhden yksikön alaisuuteen, joka suorittaa tehtäviä osittain omalla organisaatiolla osittain ostosopimuksin.

Edellä esitetyn pohjalta erilaisia toimitilajärjestelmän malleja voi jäsentää ja ryhmitellä ennen muuta organisoinnin tavan mukaisesti. Organisoituminen tapahtuu kuuden eri osapuolen vuoropuheluna seuraavasti:



Kuvio 3.5. Kiinteistönpidon organisoinnin osapuolet.

Palvelutilojen osalta vaihtoehtoisten mallien asetelmaksi tulee tällöin seuraavaa:

HANKINTA JA YLLÄPITOVASTUU	HANKINTATAPA, OMISTUS, RAHOITUS
Täysin hajautettu Kukin käyttäjä vastaa tilojensa hankinnasta, hallinnasta ja ylläpidosta	Vuokratilavaihtoehto - ulkopuolinen omistus Ostotilavaihtoehto - oma omistus Oma rakennuttaminen - oma omistus Ylläpito omana työnä tai ostopalveluna Budjettirahoitus
Osittain keskitetty Keskitetty yksikkö vastaa tilojen (tai osasta tiloja) hankinnasta (ja omistuksesta) Käyttäjä vastaavat hallinnasta ja ylläpidosta	KUTEN EDELLÄ Lisäksi yksikkö perii sisäistä pääomavuokraa
Käyttäjittäin keskitetty Käyttäjakohtaiset tilahallintoyksiköt vastaavat tilojen hankinnasta (ja omistuksesta) sekä hallinnasta ja ylläpidosta	KUTEN EDELLÄ Lisäksi yksikkö perii sisäistä vuokraa
Täysin keskitetty Keskitetty yksikkö vastaa kaikkien tilojen hankinnasta, hallinnasta (ja omistuksesta) sekä ylläpidosta	KUTEN EDELLÄ Lisäksi yksikkö perii kattavaa sisäistä vuokraa Nettobudjetoitu, liikelaitos tai yhtiö

Taulukko 3.1. Toimitilajärjestelmän periaatteelliset mallit.

3.3.2 YKSITYISRAHOITUSMALLIT²



Määrittely ja yleiskuvaus

Joissain lähteissä puhutaan yksityisrahoitusmalleista ja joissain toisissa käyttöoikeussopimuksista, molemmat yleensä viittaavat yksityisrahoitukseen. Yksityisrahoitusmallien yhteydessä käytetään myös käsitettä konsessio, joka on yhtä kuin

- 1) Sopimus, jonka kunta solmii yksityisrahoitushankkeessa.
- 2) Yksityiselle annettava toimilupa.

EY-oikeudessa käytetään käyttöoikeus -käsitettä, jota voidaan käyttää sateenvarjokäsitteenä kaikille yksityisrahoitusmalleille.

BOT-mallia (BOT=Build-Operate-Transfer) ja leasing-mallia voidaan sopeuttaa tapauskohtaisesti. Jokainen sopimus neuvotellaan yksityiskohtia myöten erikseen, ja sopimusvapauden periaatteen nimissä malli on tässä suhteessa erittäin joustava.

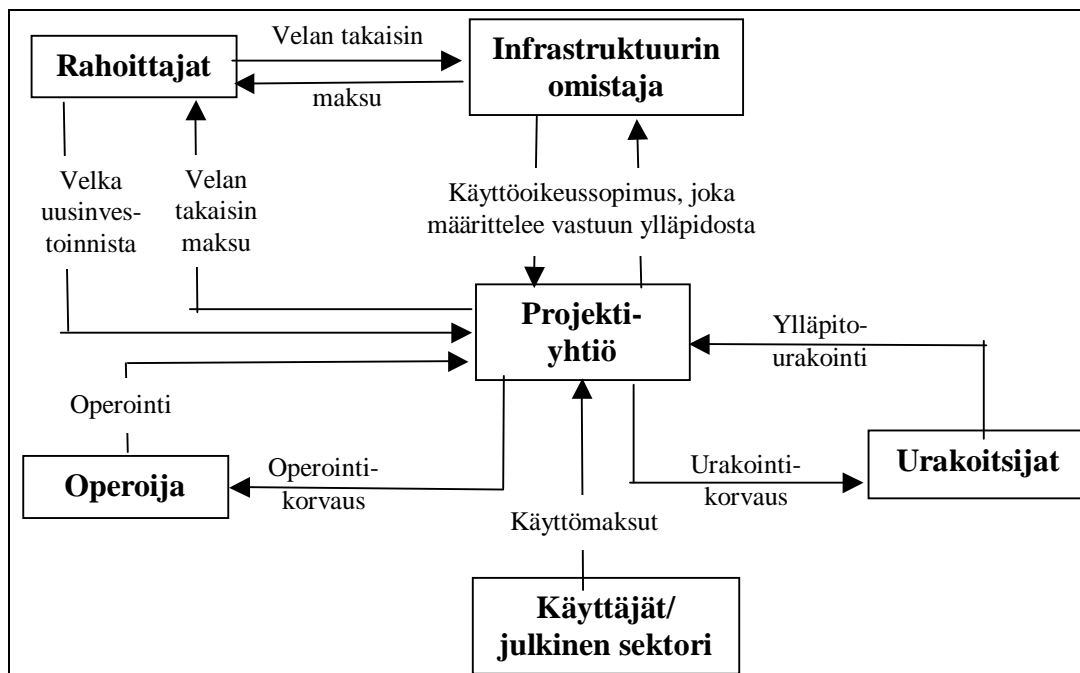
Yksityisrahoitusmallien edellytykset:

- 1) Investoinnin on oltava taloudellisesti kannattava tai yhteiskuntataloudellisesti perusteltu.
- 2) Omistusoikeusasiat on ratkaistava selkeästi.
- 3) Sopimusten on jaettava riskit osapuolten kantokyvyn suhteessa.
- 4) Maksuperusteiden on oltava mittauskelpoisia ja selkeitä.

Leasing-tyyppinen yhteistyö

Yleisiä piirteitä: Leasing-sopimuksessa yksityinen osapuoli korjaa tai laajentaa kohdetta. Sen jälkeen se hoitaa kohteen toiminnan sovittun ajan. Päävastuutahona on ns. projektiyhtiö, joka rahoittaa, suunnittelee, rakentaa, ylläpitää sekä sopimuksen mukaan myös hoitaa kohteessa tapahtuvan toiminnan sopimuksen voimassaoloajan. Leasing-sopimus solmitaan kunnan ja projektiyhtiön välille. Korvauksena projektiyhtiö velottaa kiinteään leasing-maksun tai käyttöperusteiset myyntimaksut niissä tapauksissa, kun kohteena on liiketoimintayksikkö. Projektiyhtiö on nimenomaista hanketta varten perustettu yhtiö, jonka kokoonpano on varoitavissa. Myös kunnat voivat olla projektiyhtiön osakkaita tai toimia projektiyhtiön alihankkijoina.

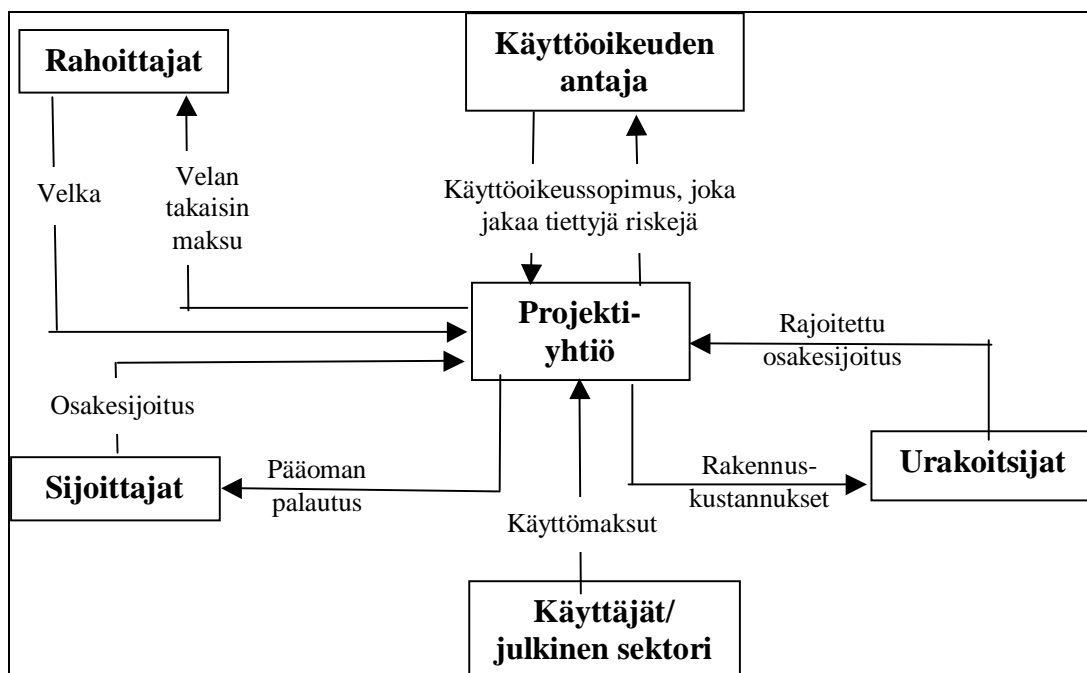
² Ks. Laapio ym. 2001



Kuvio 3.6. Leasing-tyyppinen yhteistyö.

BOT-tyyppinen yhteistyö

Yleisiä piirteitä: Yksityinen osapuoli suunnittelee, rahoittaa, rakentaa ja ylläpitää julkisten palvelujen kohdetta sopimusajan. Yksityinen voi omistaa väliaikaisesti ja sopimuksen päätyttyä kohde siirtyy kunnalle. Yleensä omistajuus on kuitenkin koko ajan kunnalla tai tilaajalla. Sovellus (BOO) omaisuuden siirrosta kunnalle ei ole sovittu, vaan sopimus jatkuu toistaiseksi voimassa olevana.



Kuvio 3.7. BOT-tyyppinen yhteistyö.

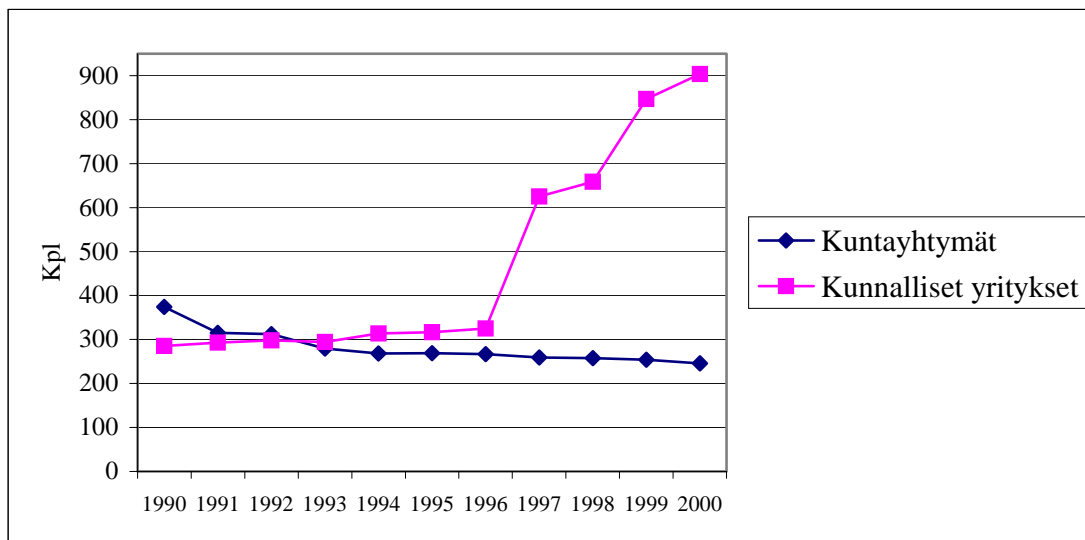
3.3.3 PALVELUTOIMINNAN ORGANISOINNIN MALLIT



1. KUNTAYHTYMÄ

Määrittely ja yleiskuvas

- Kuntayhtymä on vähintään kahden kunnan perustama ja ylläpitämä kunnallisoikeudellinen yhteisliittymä, joka perustuu sopimukseen tai lakiin, ja jolla on juridinen itsenäisyys, oma talous ja omat hallintoelimet.
- Useimmat kuntayhtymät ovat yksitoimialaisia, mutta mikään ei estä perustamasta myös monitoimialaista kuntayhtymää.
- Vakiintunut yhteistoimintamuoto pysyvien tehtävien hoitamisessa.
- Perussopimuksessa mainittava kuntayhtymän tehtävät.



Kuvio 3.8. Kuntayhtymien ja kunnallisten yritysten³ lukumäärän kehitys 1990-luvulla⁴ (Lith 1998 ja Tilastokeskus, 1999, 2000, 2001 ja 2002 ja Salmi).

Kuntayhtymien lukumäärä on ollut laskussa, koska kuntien mahdollisuudet käyttää ostopalveluja ja muita organisointimuotoja ovat parantuneet. Kuntayhtymä on vallan ja vastuun näkökulmasta selkeä organisaatio. Valtuustot valitsevat yhtymän luottamushenkilöt ja voivat periaatteessa vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen ja toiminnan valvontaan valittujen edustajien kautta. Toiminnan rahoitus tapahtuu kuntien maksuosuuksilla ja kuntayhtymän asiakkaiden palvelumaksuilla.

³ Kunnalliseksi yrityksiksi katsotaan sellaiset kunnalliset yksiköt, jotka rahoittavat toimintansa pääosin myynti-, vuokra-, korko- tai osinkotuloilla. Suurin osa kunnallisista yrityksistä on muodoltaan osakeyhtiömuotoisia. Liikelaitoksia kunnissa oli vuosikymmenen lopussa noin 80 kappaletta.

⁴ Kunnallisten yritysten suuri kasvu vuonna 1997 on suurimmaksi osaksi pelkkä tilastollinen korjaus, sillä sinä vuonna saatiin käyttöön kehittyneemmät tilastointimenetelmät ja kuntakonsernien tytäryritykset kyettiin tilastoimaan aikaisempaa tarkemmin. (Ks. Tilastokeskus 1999.)

2. OSAKEYHTIÖ

Määrittely ja yleiskuvaus

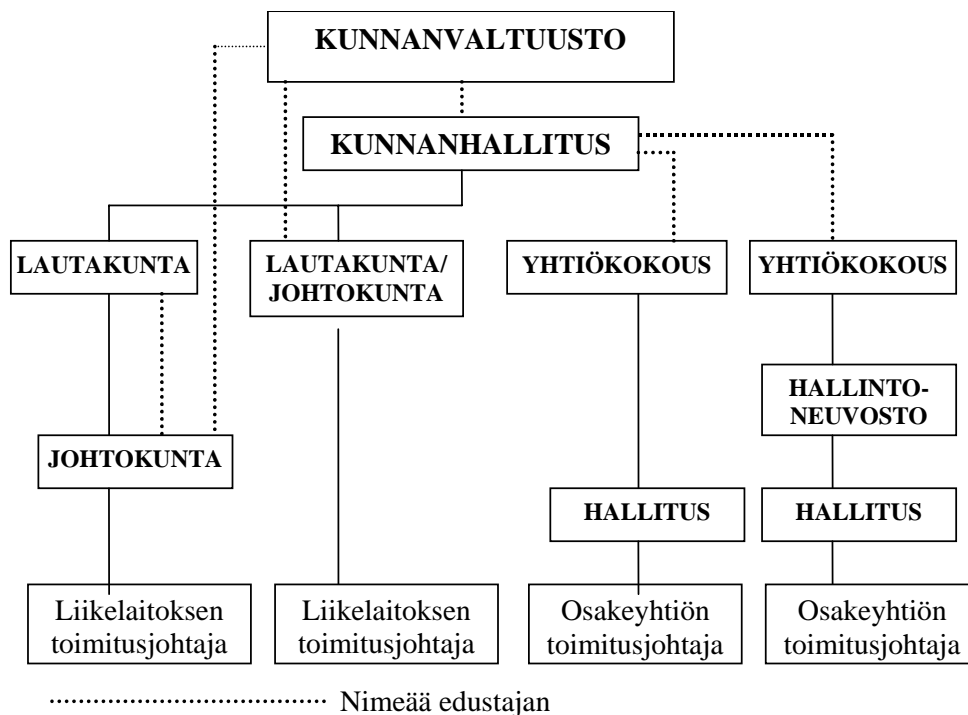
Osakeyhtiölain oletettaman mukaan osakeyhtiön tarkoituksena on voiton tuottaminen omistajalleen. Tällainen tarkoitus ei kuitenkaan ole välttämätöntä. Esimerkiksi asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöiden tarkoituksena on vain yhtiön omistaman rakennuksen hallinta. Myös minkä tahansa osakeyhtiön tarkoitus voidaan omistajan toimesta määritellä muuksi kuin voiton tuottamiseksi. Tarkoitus voi olla esimerkiksi toiminta omakustannuseriaatteella tai hyväntekeväisyys.

Kunnallinen osakeyhtiö on kunnan omistama yksityisoikeudellinen yhtiö, jonka kunta omistaa yksin tai jossa kunta käyttää määräysvaltaa. Yhtiö on kunnan määräysvallan alainen silloin kun kunnalla on osakeenemmistö tai kunnalla on valta nimittää enemmistö osakeyhtiön hallituksen jäsenistä taikka, jos kunnan tosiasiallisesta määräysvallasta on osakassopimuksella tai muulla tavoin sovittu.

Osakeyhtiön on taloudellisen toiminnan perusorganisaatiomuoto, jolla on omat toimielimet.

Yleensä osakeyhtiötä käytetään organisaatiomuotona liiketoiminnan harjoittamisessa. Monet kuntien tehtävät ovat liiketoimintaluonteisia, vaikka kunnat eivät niitä harjoittakaan välttämättä ansaintamielessä. Liiketoimintana tehtävää pidetään silloin, kun ulkopuolinen myynti on merkittävää, palvelujen tilaajan ja tuottajan välillä solmitaan sopimus, toiminnassa suoritteiden hinnoittelussa pyritään täyskatteellisuuteen ja asiakkailta on harkintavaltaa toiminnassa tuotettujen hyödykkeiden kulutuksessa tai ostossa.

1990-luvun alussa kunnallislakiin otettiin säädökset kunnallisesta liikelaitoksesta. Uudistuksen tavoitteena oli lisätä liikelaitosmuodon houkuttelevuutta. Tästä uudistuksesta huolimatta kuntien yhtiöiden lukumäärä on jatkanut kasvuaan, sillä liikelaitosmuotoa ei kuitenkaan ole pidetty yhtä joustavana organisoitumisen muotona. Osakeyhtiömuodon etu on nimenomaan sen joustavuus.



Kuvio 3.9. Kunnan osakeyhtiön ja liikelaitoksen organisointivaihtoehdot (Heikkinen ym. 1996, 57).

3. TOISEN KUNNAN ORGANISAATIO

Määrittely ja yleiskuvaus

Kunta voi hankkia tarvitsemansa kunnalliset palvelut myös toisen kunnan organisaatiolta. Toinen kunta voi olla naapurikunta tai mikä tahansa muu kunta, sillä palvelujen hankitaan toisen kunnan organisaatiolta ei ole millään erityisellä tavalla rajoitettu. Rajaseudulla kunnat hankkivat palvelujen jopa toisessa valtakunnassa sijaitsevalta kunnalta.

Palvelujen hankinnalla toisen kunnan organisaatiolta on pitkä historialliset perinteet. Toisen kunnan organisaation käyttäminen perustuu kuntien yhtäpitäviin päätöksiin ja/tai kuntien väliseen palvelujen hankintasopimukseen. Kuntien välinen ostopalvelutoiminta on ollut selvästi lisääntymään päin muutama viimeisen vuoden aikana. Budjettitalouden tasapainotuspaineet ovat saaneet kunnat lisääntyvässä tunnustelemaan palvelujen ostamista naapurikunnilta ja kauempaakin. Kuntien välinen ostopalvelutoiminta on nähty joustavampana vaihtoehtona. Kuntien välinen ostopalvelutoiminta on yksinkertaista, sillä esim. Suomen Kuntaliiton johtavan lakimiehen Antero Oksasen (2002, 78) mukaan kuntalain puitteissa tapahtuvaa kuntayhteistyötä ei tarvitse kilpailuttaa. Toisaalta tämä on ongelma siltä kannalta, että siinä yhteydessä ei tule testattua sitä, voisiko saman palvelun saada edullisimmin ostopalveluna yksityiseltä palveluntuotanto-organisaatiolta tai voittoa tuottamattomalta sektorilta. Toinen kuntien välisen ostopalvelutoiminnan huomion arvoinen piirre on se, että yleensä kunnat sopivat, että jokin kunta hoitaa palvelujen tuotannon muiden kuntien puolesta. Tämän seurauksena palveluntuotanto keskittyy seutukunnan isoimmalle kunnalle ja muille kunnille jää lähinnä maksajan rooli.

Eräs muoti-ilmiö kuntien yhteistyössä on seutusopimusmalli. Seutusopimus perustuu kuntien yhtäpitäviin päätöksiin. Luonteeltaan se on eräänlainen raamisopimus, jossa sovitaan seudun kuntien yhteistyön periaatteista. Jotkut seutukunnat ovat sopineet seutusopimuksissa myös seudullisen edunvalvonnan sisällyttämisestä kuntayhteistyön piiriin.

4. SÄÄTIÖ, OSUUSKUNTA JA YHDISTYS

Määrittely ja yleiskuvaus

Säätiö tarkoittaa määrätarkoitukseen sijoitettua omaisuusmassaa. Säätiö sopii erityisesti pitkäkestoisen erityistehtävän järjestämismuodoksi.

- Etu: Hallinnollisesti väljä, yksinkertainen hallintorakenne
- Ongelma: Säätiön peruskirjan määräyksillä on pitkäaikainen sitovuusvaikutus. Säätiöllä itsellään ei ole sellaista elintä, joka voisi itsenäisesti vaihtaa tai muuttaa sen tarkoitusta tai pitävästi päättää sen olemassaolosta⁵

Osuuskunta on yhteisö, jonka jäsenmäärä ja pääoma ovat edeltä käsin määräämättömät. Osuuskunta on luonteeltaan taloudellinen yhdistys, jonka perustamiseen tarvitaan vähintään kaksi juridista ja yksi fyysinen henkilö. Osuuskunnan tarkoitus:

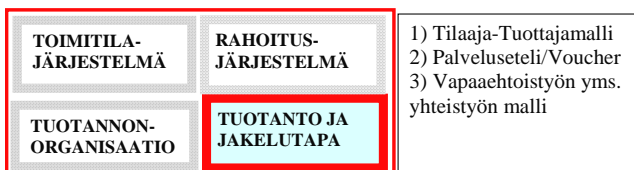
1. Jäsenten taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi.
2. Harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet osallistuvat siihen käyttämällä hyväkseen yhteisön palveluksia.

Osuuskunnan säännöissä voidaan määrätä liittymismaksusta myöhemmin liittyville, ylimääräinen maksu säännöissä määrättyihin tarkoituksiin, lisämaksuvelvollisuudesta ja lisäosuusmaksusta.

Yhdistys voidaan perustaa aatteellisia tarkoituksia varten. Yhdistyksen tarkoitus ei saa olla hyvien tapojen vastainen. Yhdistyslain ohella on olemassa erikseen lainsäädäntöä ns. taloudellisista yhdistyksistä.

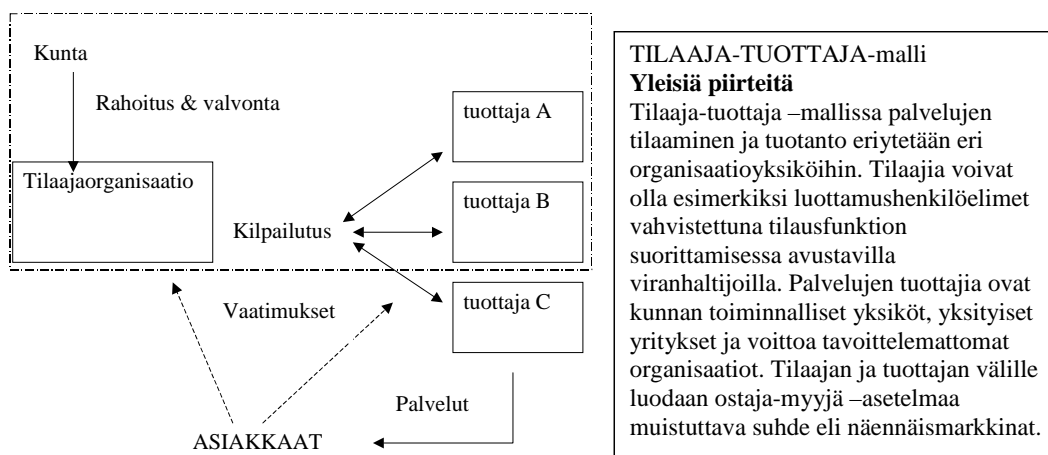
⁵ Säätiön tarkoituksen muuttaminen voi tulla kysymykseen neljässä tapauksessa: 1) säätiön varojen käyttäminen edelleen sille määrättyyn tarkoitukseen on mahdotonta, 2) säätiön varojen käyttäminen edelleen sille määrättyyn tarkoitukseen on varojen vähyden vuoksi ilmeisesti hyödytöntä, 3) säätiön varojen käyttäminen edelleen sille määrättyyn tarkoitukseen on muusta syystä kuin varojen vähyden vuoksi ilmeisesti hyödytöntä tai 4) säätiön varojen käyttäminen edelleen sille määrättyyn tarkoitukseen on lain tai hyvien tapojen vastaista.

3.3.4 PALVELUJEN TUOTANTO- JA JAKELUTAPOJEN MALLIT



1. TILAAJA-TUOTTAJA-MALLI

Määrittely ja yleiskuvaus



Kuvio 3.10. Tilaaaja-tuottaja-mallin periaate.

Tilaajanelimen tehtävät:

- Ratkaista poliittisten tavoitteiden pohjalta ostettavat palvelukokonaisuudet.
- Valita palvelukokonaisuuksista palvelutuotteet kvantitatiivisin ja kvalitatiivisin määrityksin.
- Arvioida palvelujen hinta- ja laatusuhdetta, suoritehintoja ja todennäköistä vaikuttavuutta.
- Järjestää tuottajien kilpailutus ja valita tuottaja.
- Seurata tuottajan toimintaa ja tarvittaessa puuttua siihen.

Tuottajan tehtävät:

- Tuottaja hankkii tuotannontekijät ja päättää niiden yhdistelemisestä.
- Tuottaja vastaa tuotannontekijöiden kunnossapidosta ja kehittämisestä.
- Tuottaja laatii tarjouksia ja solmii sopimuksia.
- Tuottaja seuraa toiminnan tehokkuutta ja tuotantotaparatkaisujen hyötysuhteita.
- Tuottaja tuotteistaa palvelut ja toimittaa sovitut palvelut tilaajalle.
- Tuottaja informoi tilaajaa tuottajan kompetenssista ja uusista palveluista.

Tilaaaja-tuottaja –malli merkitsee siirtymistä hierarkkisesta johtamistavasta sopimusperustaiseen johtamiseen. Kunnallisessa palvelutuotannossa kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja muut luottamushenkilöelimet tekevät päätökset, jotka ovat palveluntuotantoyksiköille kohdistettuja määräyksiä tuottaa tietty määrä palveluja määrättyä budjettikorvasta vastaan. Tilaaaja-tuottaja –mallissa tilaaja kilpailuttaa palveluntuottajat, valitsee kokonaistaloudellisesti edullisimman palveluntuottaja ja solmii tämän kanssa palvelujen tuotantosopimuksen. Sopimuksessa määritellään:

- Tuotettavat palvelut
- Palvelujen sisältö- ja laatuvaatimukset
- Suoritemäärät
- Asiakkaat
- Asiakkailta perittävien palvelumaksujen suuruus

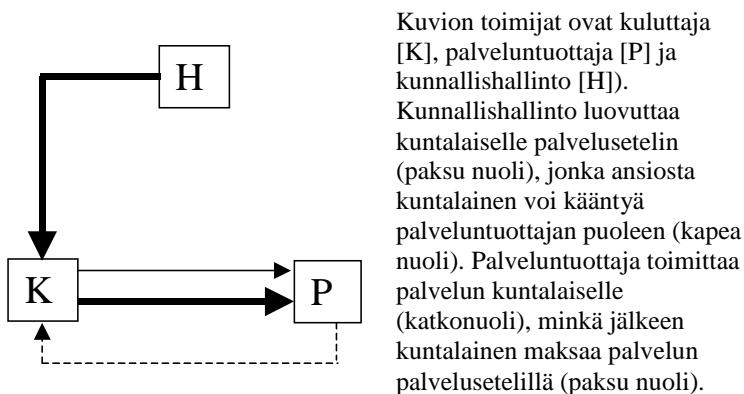
- Tuloksellisuuden kriteerit ja arviointitavat
- Asiakasvaikuttamisen muodot
- Sopimuserimielisyyksien ratkaisumekanismit
- Sanktiot sopimuksen noudattamatta jättämisestä

Tilaajan ja tuottajan välille solmitaan sopimus siitä, mitä palveluja tuottajan pitää tuottaa ja mikä on tilaajan niistä tuottajalle maksama korvaus.

2. PALVELUSETELI/VOUCHER

Määrittely ja yleiskuvaus

Voucher tarkoittaa kunnan rahoittamaa, suoraan palvelujen tarvitsijalle tai hänen edustajalleen, joita voivat olla yksilöt, perheet tai ihmisryhmät, allokoitua ja käyttötarkoitukseltaan ja -tavoiltaan vaihtelevalla tavalla sidottua, yksityisten ja/tai julkisten palvelujen kulutuksen mahdollistamaa raha- tai palvelumääräistä kulutus- ja valintavoimaa, jota voidaan jakaa joko paperilla, lipukkeilla, älykorteilla, virtuaalisesti tms. tavalla, ja joka siirtää sekä saajalleen että sen lunastavalle, viranomaisten mahdollisesti hyväksymälle palveluntuottajalle erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia.



Kuvio 3.11. Voucherin idea. (Savas 1987, 36.)

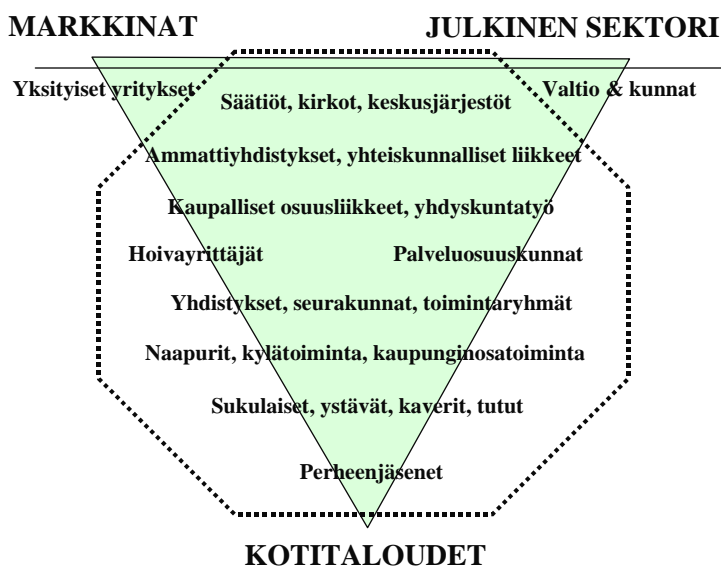
Mielenkiinto palveluseteleitä eli vouchereita kohtaan on julkisten palvelujen piirissä merkittävästi kasvanut muutaman viime vuoden aikana. Tästä ovat osoituksena lukuisat esitykset palveluseteleiden käyttöönottamiseksi, käynnistetyt setelikokeilut, vakiintuneet vouchereiden käyttöjärjestelmät ja erilaiset tutkimushankkeet. Ajatuksena palvelusetelit ja niiden kaltaiset rahoitusjärjestelmät ovat vanhaa perua, mutta vasta monet yhteiskunnalliset muutokset, ideologisten painotusten evoluutio ja palveluinnovaatiot ovat tehneet mahdolliseksi sen, että palveluseteleitä on alettu tarkastelemaan varteenotettavana vaihtoehtona järjestää ja rahoittaa julkisia palveluja.

3. VAPAAEHTOISTYÖ SEKÄ JULKISEN JA YKSITYISEN YHTEISTYÖ

Määrittely ja yleiskuvaus

Kolmannen sektorin yksiköt:

- ovat valtiosta riippumattomia,
- ovat itsehallinnollisia ja palkattoman luottamushenkilöhallinnon tulisi hoitaa niiden hallinto,
- saavat hyödykkeensä ja resurssinsa hyväntekeväisyydestä, lahjoituksista tai vapaaehtoisten niille antamasta ajasta ja ponnistuksesta,
- koostuvat vapaaehtoisesti jäsenistä,
- ovat organisaatioita tai soluja, jotka tuottavat hyödykkeitä toisille (organisaation ulkopuolisille) ja
- ovat voittoa tavoittelemattomia, eivätkä voi jakaa jäsenilleen säästyneitä varoja.



Kuvio 3.12. Kolmannen sektorin toimijat julkisen sektorin ja yksityisten yritysten ulkopuolisina toimijoina. (ks. Helander 1998, 28)

Vapaaehtoissektorin organisaatiot ovat Helanderin mukaan

- Syntyneet aatteiden tai etujen edistämiseksi.
- Muodostettavissa ja purettavissa ilman viranomaisten päätöksiä.
- Perustuvat vapaaehtoiseen jäsenliityntään.
- Eivät tähtää yksityiseen taloudelliseen voittoon.

Kunnallisen ja yksityisen yhteistyön organisoituja toteutusmuotoja ovat yhteisyritykset, yhteissäätiöt, yhteisyhdistykset, yhteisosuuskunnat.

Muita kunnallisen ja yksityisen sektorin toteutusmuotoja ovat mm. lahjoitukset, avustukset yhteisprojektit, työvoiman vuokraus & lainaus, tontin ja kiinteistön vuokraus tai lainaus, lainoitukset, takaukset ja pantit.

4 PALVELUTUOTANTOMALLIEN KÄYTÄNNÖN SOVELLUTUKSIA

4.1 KANSAINVÄLISET ESIMERKIT PPP-MALLEISTA

4.1.1 PPP –MALLIT RANSKAN KUNNALLISHALLINNOSSA

4.1.2 KULJETUSINFRASTRUKTUURIN PPP-MALLIT ISOSSA-BRITANNIASSA

4.2 PÄÄKAUPUNKISEUDUN ESIMERKIT YKSITYISRAHOITUSMALLISTA

4.2.1 ESPOO: KUNINKAANTIEN LUKIO JA LIIKUNTAKESKUS

4.2.2 VANTAA: TAMMISTON UUSI ASUINALUE

4.3 TILAAJA – TUOTTAJA –MALLI

4.3.1 OULUN KAUPUNGIN YDINKUNTA – PALVELUKUNTA-MALLI

4.4 KOLMAS SEKTORI/VAPAAEHTOISTYÖ

4.4.1 NOKIAN LASTEN ILTAPÄIVÄT

4.4.2 MUMMON KAMMARI – VAPAAEHTOISTYÖ

4.5 PALVELUSETELI

4.5.1 LAHDEN SEUTU, VANHUSHUOLLON PALVELUSETELI

4.1 KANSAINVÄLISET ESIMERKIT PPP-MALLEISTA



PPP = "public-private partnership", julkisen ja yksityisen yhteistyömallit

4.1.1 PPP –MALLIT RANSKAN KUNNALLISHALLINNOSSA⁶

Mallityypit ja seudullisuus

Ranskaa pidetään monessa suhteessa edelläkävijänä PPP-mallien soveltamisessa kunnallishallinnossa. Ranskassa on paljon pieniä kuntia, mistä johtuen niiden ei ole ollut tarkoituksenmukaista kehittyä samanlaisiksi palvelukunniksi kuin mitä kehitys on ollut Skandinaviassa. Koska monet kunnat ovat liian pieniä yksin järjestämään palveluja kunnat ovat perustaneet kuntayhtymiä tai kuntien yhteenliittymiä, jotka kantavat palvelujen järjestämistä vastuun.

Kunnallisteknisissä palveluissa (vesihuolto, lämpöhuolto, kuljetukset, paikoitus, kaupunki-irtaimistot ja hautausoimistot) seuraavat kumppanuspohjaiset mallit ovat käytössä:

- Vuokraaminen
- Toimilupa
- Kiinteähintainen palvelu-urakointi
- Tulokseen sidottu palvelu-urakointi
- Osittainen palvelu tai palvelusuoritus
- Julkinen osakeyhtiö.

PPP-mallien käyttämisestä huolimatta kunta ei voi siirtää palvelujen järjestämisvelvollisuutta konsession tai toimiluvan haltijalle.

⁶ Ks. tarkemmin Laapio ym. (2001, 59 – 92.)

Sopiminen ja valvonta: esimerkkinä vesihuolto

Erillisiä vedenjakelujärjestelmiä Ranskassa on yli 15 000 kpl. Tavallisesti kunnat omistavat vesihuollon infrastruktuurin, vesihuollon operoinnin suorittavat yksityiset yritykset käyttöoikeussopimusten turvin. Yksityisten yritysten osuus vedenjakelusta on yli 75 %, alan markkinat ovat kotimaiset, sillä ulkomaisilta yrityksiltä palveluja ei ole haluttu ostaa.

Yksityisen ottaessa vastuun vesihuoltopalvelujen tuottamisesta kunta määrittelee sopimuksessa tason, jota se vaatii vesihuollolta. Sopimuksista riippumatta kunta on vastuussa veden laadusta. Yrityksen vastuulle jää laitteistojen kunto, huolto ja sopimuksessa määritellyn toiminnan hoitaminen. Kunta vaatii yritykseltä vuosittain taloudellisen selvityksen.

Taustalla vallitsee oletus, että kunta kykenee määrittelemään tavoitellun tuloksen. Erillisiä laatujärjestelmiä ei ole olemassa, vaan laatu on mukana solmittavissa PPP-sopimuksissa. Pitkäaikainen kokemus yhteistyöstä yksityisten palveluntuottajien kanssa on ollut omiaan kehittämään ja hiomaan käytäntöjä koskevia pelisääntöjä. Tilaavan kunnan tai kuntayhtymän edustajilla on oikeus tehdä tarkastuksia laitoksilla.

Henkilöstön asema

Henkilöstön asemaa ei ole järjestetty yksiselitteisellä tavalla. On mm. järjestelyjä, joissa kunnan henkilökunta vuokrataan toimiluvan saaneelle yritykselle, henkilökunta säilyttää kunnalliset virat ja palaavat kuntaan töihin sopimuskauden päättyessä.

Havaittuja ongelmia

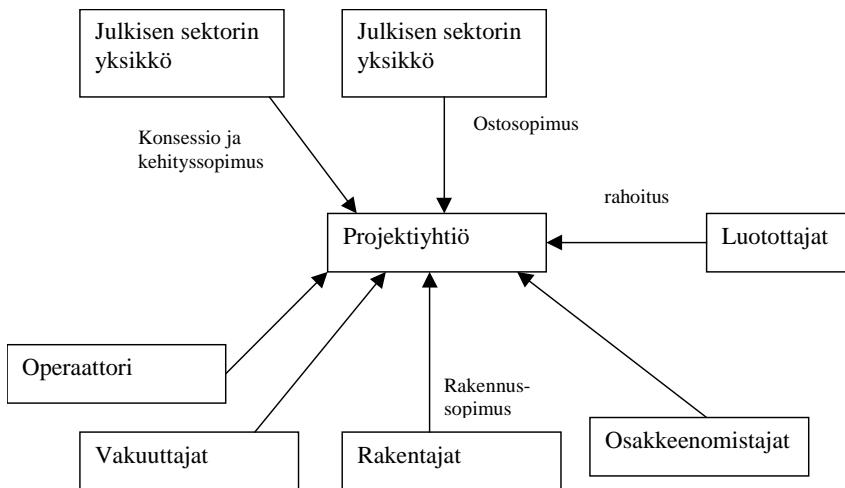
Ranskan julkisen sektorin tarkastusviraston on raportoinut siitä, että yksityisrahoitusmallien varassa järjestettyä kunnallista vesihuoltosektoria ei ole riittävästi kilpailutettu. Sopimusjakson ajan palveluja tuottava yritys on monopoli. Havaintojen mukaan kunnat eivät suorita kilpailuttamista edes sopimusjaksojen päättyessä, vaan jatkosopimukset solmitaan neuvottelumenettelyssä ja kunnat päätyvät miltei aina samaan yritykseen. Ensimmäisellä sopimuksenhaltijalla on myös se etu puolellaan, että se tuntee laitoksen parhaiten, minkä vuoksi se pystyy minimoimaan riskit. Sopimusajat ovat myös muodostuneet varsin pitkiksi. Joissain tapauksissa on solmittu yli 30 vuoden sopimuksia. Myös käyttöoikeussopimusten ala on laajentunut ilman kilpailutusta. Aloilla toimivat yhtiöt ovat hankkineet korkeita voittomarginaaleja.

1990-luvulla Ranskassa käytiin paljon keskustelua vesihuoltopalveluista. Keskustelun kritiikki kohdistui veden hintaan ja laatuun. Teknisen osaamisen kuilu on suuri kunnallisten päättäjien ja vesihuoltoyhtiöiden välillä eli pienen kunnan ja suuren yrityksen suhde ei ole tasapainoinen.

Moni kunnallistekniikan toimiala on voimakkaasti keskittynyt. Muutamia pieniä paikallisia sähköyhtiöitä lukuun ottamatta sähköntuotannosta vastaa valtion omistama Électricité de France (EdF), jonka markkinaosuus sähkön tuotannosta on yli 90 %. Sillä on tuotantolaitosten ohella hallussaan siirtoverkko ja jakeluverkot. Tämän yhtiön monopolia vastaan on esittänyt kritiikkiä lukuisat eurooppalaiset tahot (esimerkiksi Pohjoismaat).

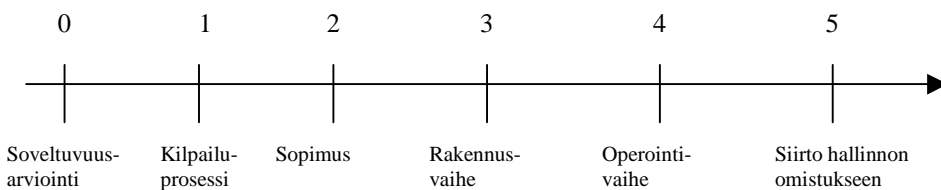
4.1.2 KULJETUSINFRASTRUKTUURIN PPP-MALLIT ISOSSA-BRITANNIASSA

Vuonna 1992 annettiin laki, joka koski PPP-mallien (Private Finance Initiative, PFI) käyttöönottoa. To-teutustavaksi valittiin konsessiot, joilla julkinen elin voi siirtää infrastruktuurin suunnittelun, rakentamisen, operoinnin ja rahoituksen yksityiselle toimijalle. PFI on sikäläinen infrapuolelle tehty sovellutus tilaaja-tuottaja -mallista. (Debande 2002.)



Kuvio 4.1. Projektiyhtiö ja sen verkostot. (Debande 2002, 364.)

Konsessioiden käyttämiseen liittyvien transaktiokustannusten on todettu olevan riippuvaisia kilpailuttamisen sääntelystä ja oppimiskokemuksesta. Mitä enemmän tilataan, sitä enemmän opitaan tilaamisesta ja sitä myöten voidaan tehostaa rutiineja.



Kuvio 4.2. Konsession vaiheet. (Debande 2002, 366.)

Havaintoja

Toistaiseksi havaintoja on suunnittelu- ja rakennusvaiheista, sillä operointivaiheista ei voida tehdä vielä luotettavia päätelmiä. Syntyneitä sopimuksia arvioitaessa on todettu, että riski palvelujen kysynnästä ja käytöstä on jäänyt konsession myöntäneelle julkiselle elimelle. Riskin jako yksityisen ja julkisen ja rakennusvaiheen ja operointivaiheen välillä ei ole tapahtunut optimaalisella tavalla. Riskejä voidaan tietysti vakuuttaa, mutta se vähentää eri osapuolten insentiivejä valvoja hankkeen tehokkuutta. Lisäksi vakuuttaminen lisää kustannuksia. Myös operointivaiheen tehokas regulaatio on havaittu tärkeäksi, sillä operointivaiheen aikana palvelun tuottaja on infrapalvelun kyseessä ollessa monopoliasemassa. Kiinteähintaiset sopimukset kannustavat konsession haltijaa minimoimaan rakennuskustannukset.

4.2 PÄÄKAUPUNKISEUDUN ESIMERKIT YKSITYISRAHOITUSMALLEISTA



4.2.1 ESPOO: KUNINKAANTIEN LUKIO JA LIIKUNTAKESKUS

Esposseen rakennettava Kuninkaantien lukio, Keski-Espoon liikuntahalli ja Keski-Espoon uimahalli on Suomen ensimmäinen talonrakennushanke, jossa yksityinen sektori vastaa julkisen rakennuksen suunnittelusta, rakentamisesta, rahoituksesta, ylläpidosta ja kaikista koulu-, liikunta- ja uimahallitoimintojen tukipalveluista 25 vuoden ajan. Koulutoimi keskittyy opetukseen ja liikuntatoimi liikuntaan.

Samaan rakennukseen on sijoitettu lukio, uimahalli, liikuntahalli, auditoriotilat ja ravintola sekä kahvila. Lukion ja liikuntakeskuksen tiloja vuokrataan myös ulkopuolisille.

Rakennuksen kokonaisala on noin 11.000 m², josta lukon osuus 5.000 m², liikuntahallin 1.000 m² ja uimahallin 5.000 m². Lukio on suunniteltu 540 oppilaalle, liikuntahallissa yleisöpaikkoja on 600 asiakkaalle. Sopimusaika on 28 vuotta, josta rakentamisaika 3 vuotta.

Tilaaja eli kaupunki ostaa tiloja käyttöönsä ainoastaan tarvitsemansa ajan verran. Kaupunki ei osallistu investointikustannuksiin, vaan maksaa käytössään olevista tiloista käyttömenoilla. Kaupunki ostaa projektiyhtiöltä kokonaispalvelun, joka käsittää koulun sekä liikuntatilojen käyttöoikeuden ja muut oheispalvelut, esim. siivouksen, kiinteistön ylläpidon, vartioinnin ja ruokahuollon.

Kaupunki maksaa saamistaan palveluista projektiyhtiölle palvelumaksun, joka sisältää korvauksen investoinneista sekä tuotetuista palveluista. Kaupungin maksama palvelumaksu vähenee mikäli palvelun laadussa on puutteita. Palvelumaksu muodostuu muuttuvasta ja kiinteästä palvelumaksusuudesta. Muuttuva palvelumaksu sisältää korvauksen suoritetuista palveluista ja on pääosin sidottu elinkustannusindeksiin. Kiinteä palvelumaksu sisältää hankkeen investointikustannukset ja sille maksettavan koron. Sopimuskauden päätyttyä Espoo joko lunastaa rakennuksen tai sopii palvelusopimuksen jatkamisesta.

Hankkeen seuranta: kaupunginvaltuustoa informoidaan säännöllisesti seurantaraporteilla, joita tehdään neljä vuodessa. Hankkeen hyvinä puolina voidaan mainita mm. tilojen joustava käyttö. Myös pyydettyä asiakaspalautteella tulee olemaan toimintaa ohjaava vaikutus.

4.2.2 VANTAA: TAMMISTON UUSI ASUINALUE

Kaupunki ja yritykset perustavat yhteisen yhtiön, joka rakennuttaa Tammiston asuinalueen. Mukana on myös Tammiston maanomistaja. Rahoitus hoidetaan ulkomaisella lainarahoituksella. Alueelle tulee peruskoulu ja kaksi päiväkotia. Tammistoon tulee 700 asuntoa ja niihin odotetaan muuttavan noin 1500 asukasta. Tavoitteena on tuottaa korkeatasoista asuinympäristöä ja palveluja myös ulkomaisille työntekijöille. Uudet asukkaat saavat toimivat palvelut heti muuttovaiheessa. Perustettava yhtiö tulee vastamaan rakennusten ylläpidosta. Vantaan kaupungin osakkuudella tullaan kaupungille turvaamaan riittävästi määräys- ja valvontavaltaa. Kaupunki vuokraa palvelurakennukset määrääjäksi ja huolehtii niiden kalustamisesta. Ja kun yritykset ovat osakkaina, saadaan tiloista monikäyttöisiä ja taloudellisesti edullisia.

4.3 TILAAJA-TUOTTAJA-MALLI



4.3.1 OULUN KAUPUNGIN YDINKUNTA – PALVELUKUNTA-MALLI

Ydinkunta-palvelukunta –hankkeen tausta

Tilaaaja-tuottajamallia on kokeiltu Suomessa useissa kaupungeissa. Laajuus kuitenkin vaihtelee kaupungeittain ja myös mallista saadut kokemukset ovat hyvin erilaisia. Mallia on sovellettu muun muassa Jyväskylässä, Helsingissä, Oulussa ja Tampereella. Useimmissa tapauksissa tilaaaja-tuottaja -malli on käsittänyt tukipalveluja ja teknisen sektorin palveluja; hyvinvointipalvelut on kokeiluissa yleensä jätetty pääosin ulkopuolelle. Laajin tilaaaja-tuottaja -malliin liittyvä kokeilu lienee tällä hetkellä menossa Oulussa, jossa tilaaaja-tuottaja -ajattelua sovelletaan myös sosiaalitoimen palveluihin, esimerkiksi lastensuojeluun. Seuraavassa on esitelty lyhyesti Oulun kaupungin tilaaaja-tuottaja –mallia ja siitä saatuja kokemuksia. Oulun tilaaaja-tuottajamallin esittely perustuu Oulun kaupungin asiakirja-aineistoon, joka on nähtävänä kaupungin www-sivuilla. Oulun malliin liittyvät arviot perustuvat tutkimukseen, jossa selviteltiin tilaaaja-tuottajamallin soveltuvuutta seudulliseen palvelutuotantoon (Ahonen 2003).

Oulun kaupungin ydinkunta-palvelukunta –hankkeen alkuna voidaan pitää vuoden 1997 kehnoa tilinpäätöstä. Sen seurauksena Oulun kaupunginvaltuusto hyväksyi talouden tasapainotusohjelman, jossa on kolme osaa.

Ensimmäisenä osana tasapainotusohjelmaan kuului menojen leikkaus yhdellä prosentilla. Leikkaus toteutettiin juustohöyläperiaatteella kaikista toiminnoista vuosien 1998 ja 1999 aikana. Talouden alijäämä saatiin hallintaan näiden kahden vuoden aikana ja leikkauksesta voitiin luopua vuonna 2000. Toinen osa muodostui 32 erillisestä rationalisointi- ja toiminnan tehostamisprojektista. Kaupunginhallitus teki tätä koskevan päätöksen vuoden 1998 kesällä. Tasapainotusohjelman kolmannen osan muodosti palvelurakenteen kehittämisohjelma, jonka tavoitteena on siirtyä vähitellen tilaaaja-tuottajamallin käyttöön (ydinkunta-palvelukuntamalli). Mallin keskeinen tavoite on lisätä pitkällä aikavälillä palvelutuotannon tehokkuutta ja taloudellisuutta laadun ja palvelujen tason kärsimättä. Tasapainotusohjelman ja strategian mukaisten palvelurakenteen uudistusten tavoitteeksi on asetettu vuotuinen 1-2 % suuruinen menojen nousua hillitsevä vaikutus. (Kaupunginvaltuusto 13.12.1999 136 § ja TA 2003)

Tavoitteena on tuotteistamisen ja kustannuslaskennan avulla luoda edellytykset kilpailuun osallistumiselle. Edellytyksiä ovat: (Ks. esim. Oulun kaupunginhallitus 10.6.2002 483 §)

- Palvelut on tuotteistettu
- Vertailtavuus markkinoilla oleviin tuotteisiin
- Laadun määrittely
- Yksikkökustannusten perustuminen todellisiin tuotantokustannuksiin
- Henkilöstömäärän sopeuttaminen kilpailun ja laatukriteerien edellyttämälle tasolle
- Tuotantoyksiköiden riittävä itsenäisyys.

Palvelujen ostamisen menettelytapojen ja sopimusten saattaminen kaupungin ohjeiden ja lainsäädännön edellyttämälle tasolle on keskeinen ja kiireellinen kehittämiskohde. Sisäistä sopimusohjausta laajennetaan vähitellen koko päivähoitoon ja samalla siirrytään nettobudjetointiin. Myös erikoissairaanhoidon sopimusohjausta kehitetään. Hyvinvointipalvelujen kilpailuttamista laajennetaan asteittain vuoteen 2004 mennessä muun muassa lastensuojelussa, kotihoidon tukipalveluissa sekä asumispalveluissa.

Sosiaali- ja terveystoimen palvelujen lisäksi ydinkunta-palvelukunta –mallin käyttöönottoa selvitetään ja valmiuksia mallin käyttöönottamiselle luodaan ja kehitetään opetustoimessa, kulttuuritoimessa, liikunta-toimessa sekä nuorisotoimessa. (KV 17.6.2002 76 §)

Ydinkunta-palvelukunta-mallin periaatteita

Oulun kaupungin ydinkunta-palvelukunta malli perustuu tilaaja-tuottajamalliin, jonka keskeisenä ajatukseen on palvelutuotannon toimijoiden jakaminen kahteen ryhmään. Tilaajat, joiden tehtävänä on määrittellä mitä palveluja verorahoilla hankitaan, tilaavat tuottajilta palveluja sopimusperusteisesti. Tuottajat tuottavat niitä palveluita, joita heiltä tilataan, eivätkä osallistu palvelujen määrän, laadun ja painopisteiden asettamiseen. Toisen keskeisen malliin liittyvän periaatteen mukaan tilaajien ja tuottajien välille on luotava markkinoita muistuttava ostaja-myyjäsuhde, näennäismarkkinat. (Valkama 1994, 15)

Tilaaja-tuottajamallin tehokkuutta lisäävä vaikutus perustuu teoreettisesti pääasiassa kahteen seikkaan. Ensiksi sekä tilaajien että tuottajien huomio pyritään kiinnittämään toiminnan tulokseen eli kunnan kyseessä ollen palveluihin ja niiden vaikutukseen ja vaikuttavuuteen. Tähän liittyy oleellisena osana palveluiden tuotteistaminen, joka on keskeinen vaihe malliin siirryttäessä. Toiseksi mallin odotetaan lisäävän tuotannon tehokkuutta kilpailun tai, jos palvelutuotantoa ei avata kilpailulle, ainakin sen uhan kautta. Vaikka todellista kilpailua ei olisikaan, usein pelkkä kilpailun uhka kannustaa kunnallisia palveluyksiköitä tehokkaaseen ja taloudelliseen toimintaan. Koska tuotteistamisen seurauksena eri palveluiden kustannukset saadaan selvitettyä, voidaan kunnan yksiköiden hintatasoa ainakin verrata markkinoilla tuotettujen vastaavien palvelujen hintoihin.

Oulun kaupunki on hyväksynyt joitakin keskeisiä periaatteita, joita sovelletaan mallin kehittämisessä ja käyttöönotossa:

- Tarkoituksena ei ole yksityistää, vaan ainakin alussa pyritään lähinnä sisäiseen sopimusohjaukseen. (KV 25.6.2001 73 §)
- Mallin soveltamisessa jollekin sektorille on aluksi sopeutusjakso, ehkä 2-3 vuotta, jonka aikana muun muassa tuotteistetaan palvelut. (KV 25.6.2001 73 §)
- Tarkoituksena ei ole luopua minkään toimialan koko tuotannosta, vaan tavoitteena omien yksiköiden menestyminen kilpailussa. (KH 13.4.1999 279 §)
- Kilpailuun lähdetään vähitellen, vain tietty alue taio osa kerrallaan. (KH 13.4.1999 279 §)
- Ydinkunta-palvelukuntamallissa käytetään hyväksi markkinatalouden positiivisia vaikutuksia tuotannon tehokkuuden ja taloudellisuuden parantamiseksi (KV 25.6.2001 73 §)
- Sopeutusajan kuluessa vain lisääntyvät työt kilpailutetaan (Ks. esim. tekn. Itk 20.5.2003 335 §)

Yleisten valmiuksien luomisessa tavoitteena on oman toiminnan analyysi sekä laatu- ja kustannustietoisuuden lisääminen. Tavoitteenasettelua ja arviointikriteerejä kehitetään tasapainoista mittaristoa (BSC) käyttäen. Palvelujen tuotteistamista ja kustannuslaskentaa kehitetään huomioiden kaupunginhallituksen vahvistamat kilpailuttamisen menettelytavat. (KV 17.6.2002 76 §)

Ydinkunta-palvelukunta-mallin nykytilanne ja laajentaminen

Mallin kehittäminen aloitettiin muodostamalla tekniselle sektorille nettoyksiköitä (v. 2000) ja myöhemmin tuottajayksiköistä liikelaitoksia (2002) (Oulun Katutuotanto, Oulun Comac).

Päivähoidossa aloitettiin ydinkunta-palvelukunta -mallin kokeilu vuoden 2000 alussa. Tuolloin mukaan otettiin 10 pilottipäiväkotiä, joissa alettiin käyttää sisäistä sopimusohjausta. Nykyisten suunnitelmien mukaan mallin käyttöönotto etenee päivähoidossa seuraavasti:

- Pilottipäiväkodit nettobudjetoitiin vuoden 2003 alussa
- Kilpailuttamiskokeilu uusissa päiväkodeissa syksyllä 2003
- Sisäinen sopimusohjaus koko päivähoidon vuonna 2004
- Nettobudjetointi koko päivähoidon vuoden 2004 alussa.

Edellisten lisäksi ydinkunta-palvelukuntamallissa on mukana tukipalveluja kuten ruokahuolto (Oulun Ateria, liikelaitos) ja siivouspalvelut (Oulun Comac, liikelaitos).

Vuonna 2002 ydinkunta-palvelukunta -mallin kehittäminen alkoi painottua erityisesti hyvinvointipalveluihin. Valmiuksia mallin käyttöönottoon ja laajentamiseen parannettiin muun muassa kehittämällä tavoitteenasettelua ja arviointikriteerejä sekä kilpailuttamisen menettelytapoja ja sopimustekniikkaa hy-

vinvointipalveluihin sopivaksi. Asiaan liittyvissä asiakirjoissa todettiin seuraavaa (Sos.Terv Ltk 13.5.2003 § 103, liite):

"Ydinkunta-palvelukunta –mallin toteuttaminen etenee vuoden 2002 aikana hyvinvointipalveluissa siten, että kehitetään yleisiä valmiuksia mallin toteuttamiseen kehittämällä tavoiteasettelua (vaikuttavuus/palvelukyky/laatu) ja arviointikriteereitä sekä kilpailuttamisen menettelytapoja ja sopimustekniikkaa hyvinvointipalveluihin sopiviksi. Valmiuksien luominen tapahtuu koordinoitusti keskusviraston ja hallintokuntien yhteistyönä. Ydinkunta-palvelukunta –mallin laajentumista koskeva prosessi aloitetaan lautakuntien seminaarityöskentelyllä, jonka jälkeen valmistellaan lautakuntien ehdotukset kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle. Laajentumisen valmistelussa noudatetaan aiempia kaupunginvaltuuston päätöksiä ja hyväksytyjä ohjeita. Vuoden 2002 kuluessa käynnistetään tieteellisen tahon suorittama asiantuntijatason tutkimus ydinkunta-palvelukunta –mallin taloudellisista ja laadullisista vaikutuksista."

Ydinkunta-palvelukunta -mallin käyttöönottoa päätettiin nopeuttaa vuoden 2003 aikana. Syksyllä 2003 on tarkoitus aloittaa päiväkotihoidon kilpailuttaminen. Lisäksi vuoden 2003 alkupuoliskon aikana on tarkoitus laatia ohjelma, jonka mukaisesti ydinkunta-palvelukunta -mallia laajennettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja myös näiden tukipalveluihin (vanhustenhuolto, lastensuojelu, lääkinnällinen kuntoutus ja avoterveydenhuolto). (TA 2003)

Kokemuksia tilaaja-tuottaja-mallista ja kilpailuttamisesta Oulussa

Saatujen kokemusten mukaan Oulussa tilaaja-tuottaja -mallilla on saatu aikaan selviä kustannussäästöjä. Teknisellä sektorilla toteutetut alueurakkakokeilut ovat osoittaneet, että palvelujen kilpailuttamisen avulla saadaan hyvälaatuisia palveluja aiempaa edullisempaan hintaan. Samalla oman tuotannon hintoja on voitu verrata yksityisten urakoitsijoiden hintoihin, mikä on antanut vertailukohtaan oman tuotannon taloudellisuuden kehittämiseksi. Tilaaja-tuottaja -malliin siirtymisen mukanaan tuomia muita kustannuksia, kuten transaktiokustannukset, ei tässä vaiheessa ole pystytty tarkasti arvioimaan. Alkuvaiheessa sekä tilaajalle että tuottajalle on aiheutunut myös erilaisia kertaluontoisia kehittämiskustannuksia, jotka myöhemmin jäävät pois tai ainakin alenevat.

Oulun päivähoitossa merkittävin alkuvaiheen askel sopimusohjaukseen siirtymisen lisäksi on ollut tukipalveluiden kilpailuttaminen. Siivouksessa kustannusten lasku on ollut huomattava, päiväkotien siirryttyä kilpailuttamisen käyttöön siivouspalvelun kustannukset ovat laskeneet 48 %. Myös ruokahuollossa on saatu säästöjä aikaan. Oulun kaupungin oma ruokahuoltoyksikkö on kilpailuttamisen seurauksena toimittanut päiväkodeille ateriat noin 10 % aikaisempaa edullisemmin. Yksityisiltä tuottajilta ateriansa hankkineet päiväkodit ovat päässeet noin viidenneksen säästöihin ateriakustannuksissa.

Alentuneiden oman tuotannon kustannusten taustalla on merkittävänä tekijänä nähty olevan kustannustietoisuuden kasvun. Sekä Oulun teknisessä toimessa että päivähoitossa uutta ajattelumallia on pyritty viemään läpi organisaation. Palvelujen kustannusrakenteen selvittäminen, tuotteistaminen ja laatu-kriteerien määrittely ovat olleet keskeisiä elementtejä kustannusten hallinnassa.

Palvelujen laatu

Palvelujen laatuun ollaan Oulussa oltu melko tyytyväisiä. Katujen kunnossapidossa yksityisten urakoitsijoiden ja kaupungin kunnossapitoyksikön hoitamien alueiden välillä ei kuntalaiskyselyiden perusteella ole merkittäviä laatueroja. Asukkaiden tyytyväisyys on pääasiassa parantunut. Myös päivähoitossa ovat lasten vanhemmat olleet varsin tyytyväisiä pilottipäiväkotien hoidon laatuun. Tosin erot kokeilun ulkopuolisiin verrokipäiväkoteihin ovat olleet erittäin pieniä. Sen sijaan yksityisten päiväkotien hoidon laatuun ovat vanhemmat olleet kunnallisia päiväkoteja tyytyväisempiä. Yksityisten päiväkotien osalta kiitosta on saanut erityisesti ryhmäkoko ja henkilöstön pysyvyys.

Henkilöstö tilaaja-tuottaja –mallissa

Oulun kaupungin henkilöstölle ydinkunta-palvelukunta -malliin siirtyminen on ollut raskas ja pelkojakin herättävä prosessi. Lisätyö ja epävarmuus omasta tulevaisuudesta ovat olleet aluksi selviä varjopuolia.

Uuden mallin edettyä pidemmälle henkilöstön pelot ovat kuitenkin hälvenneet. Jäntevoityneet työprosessit ja selkeämmät toimintamallit ovat lisänneet työmotivaatiota. Palveluhenkisyys on parantanut henkilöstön saatua aiempaa selkeämmän kuvan siitä, mitä heiltä odotetaan. Tietty merkitys henkilöstön työmotivaatioon on ollut myös palkitsemisjärjestelmien käyttöönotolla. Pilottipäiväkotien henkilöstö saa taloudelliseen tulokseen ja laadun kehitykseen sidottu tulospalkkiota. Oulun mallissa henkilöstön asema on kuitenkin pyritty turvaamaan niin, että ketään ei ydinkunta-palvelukuntamalliin siirtymisen vuoksi irtisanoa vaan mahdolliset henkilöstön vähentämistarpeet pyritään hoitamaan luonnollisen poistuman ja sisäisten siirtojen avulla. (Ahonen 2003)

Henkilöstön pelkoja ja sitoutumista tilaaja-tuottaja -mallin siirtymisessä pyritään yleensä hälventämään kertomalla päämääristä, joihin mallilla pyritään. Tavoitteena ei yleensä ole julkisen palvelutuotannon yksityistäminen vaan palvelutuotannon tehokkuuden parantaminen. Kyseessä on usein eräänlainen puolustustaistelu, jonka avulla julkinen sektori pyrkii säilyttämään mahdollisuutensa tuottaa palveluja ja kilpailla yksityisten yritysten kanssa. Tästä huolimatta henkilöstö usein pelkää, että tilaaja-tuottaja -malli on askel kohti julkisten palvelujen yksityistämistä. Tämän johdosta on tärkeää, että kunnan johto on avoin suhteessa henkilöstöön ja ammattiyhdistysliikkeeseen ja pyrkii voittamaan näiden luottamuksen. Henkilöstö on hyvä ottaa mukaan uudistusten suunnitteluvaiheessa ja antaa heille myös aito mahdollisuus vaikuttaa. Tällöin henkilöstö näkee, ettei uudistukseen sisälly piilotavoitteita ja suhtautuu mallin käyttöönottoon huomattavasti myönteisemmin. (Möttönen 2001, 155-157)

Tilaaja-tuottaja -mallin pidemmälle viedyssä sovelluksessa saatetaan tuotanto avata kokonaan tai suu- relta osin kilpailulle. Tämä johtaa väistämättä ennemmin tai myöhemmin siihen, että kunnan tuotanto- organisaation työmäärä vähenee sen hävittäessä tarjouskilpailuja. Tällöin myös henkilöstön asema on uhattuna, koska kaikille ei voida tarjota töitä eikä tilannetta voida hoitaa sisäisin siirtein tarjoamalla työ- tä muista yksiköistä tai toimialoilta. Henkilöstöstä osa saattaa sijoittua kilpailun voittaneen yksityisen yrityksen palvelukseen. Työehdot voivat kuitenkin tällöin heikentyä ja henkilöstön epävarmuus lisääntyä, koska kilpailutus uusitaan aina muutaman vuoden välein. Esimerkkinä voimakkaisiin ristiriitoihin johtaneesta prosessista on Helsingin kaupungin bussiliikenteen kilpailuttaminen, jonka seurauksena syntyi työtaistelua. Työntekijöiden ja työnantajien välit tulehtuivat ja konflikti aiheutti menetyksiä niin työntekijöille kuin liikennöitsijöillekin. Tilanne on johtanut myös henkilöstön siirtymiseen kokonaan toi- siin töihin, mistä johtuen Helsingissä on ollut jopa pulaa kuljettajista. Mikäli tilaaja-tuottaja -mallissa on tavoitteena palvelujen laajamittainen kilpailuttaminen, on samalla hyvä pohtia sitä, mikä on julkisen sektorin työnantajavastuu ja merkitys laajasti yhteiskuntaan vakauttavana tekijänä.

4.3.2 KOKEMUKSIA TILAAJA-TUOTTAJA-MALLISTA JA KILPAILUTTAMISESTA PÄÄKAUPUNKISEUDULLA

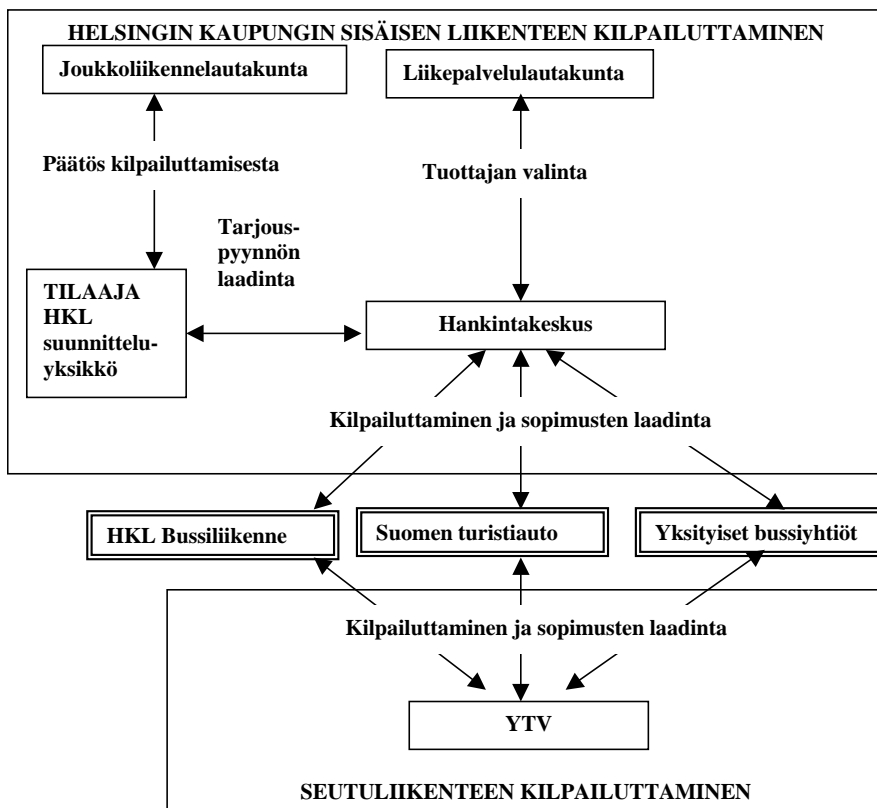
Esimerkiksi tilaaja-tuottaja-sovelluksesta käy hyvin myös pääkaupunkiseudun bussiliikenne, jossa pal- velun tuottajina on sekä julkisia (kaupungin) että yksityisiä palvelutuottajia. Kilpailuttajana ja palvelun hankkijana toimii toisaalta hankintakeskus (sisäinen liikenne) ja YTV (seutuliikenne). Kokemukset ovat olleet sikäli myönteisiä, että säästöjä on selvästi syntynyt ainakin kilpailutuksen alkuvaiheessa, josta ne sitten kuitenkin ovat tasaantuneet. Palvelun laatu ei kuitenkaan ole olennaisesti muuttunut.

Helsingin kaupungin bussiliikenteen kilpailuttamisesta saadut kustannussäästöt ovat olleet merkittäviä; kustannukset ovat alentuneet jokaisella kierroksella keskimäärin 16%. Bussiliikenteen kilpailuttaminen on tuonut mukanaan myös välillisiä säästöjä. Helsingin kaupunki on onnistunut siirtämään alentuneet hinnat myös kaupungin sisäiseen metro- ja raitiovaunuliikenteeseen sopimushintojen alentamisen kaut- ta. Tarjouspyyntöjen valmistelusta, palveluntuottajan valintaprosessista, sopimusneuvotteluista ja so- pimusten valvonnasta tilaajalle aiheutuneet kustannukset ovat Helsingin kokemusten olleet erittäin pie- niä kilpailuttamisella saatuihin säästöihin verrattuna; nettosäästö on siis ollut huomattava. Helsingin bussiliikenteessä tilaaja-tuottaja -malliin siirtymisen aiheuttamat lisäkustannukset ovat olleet noin 2-3 % siitä kustannussäästöstä, joka on saavutettu palvelujen alentuneiden hintojen avulla. Katujen kun- nossapidossa ja koulusiivouksessa lisäkustannukset ovat olleet suurempia, noin 15-20 % kustannus- säästöstä. Helsingin kilpailuttamista käsittelevän tutkimuksen yhteydessä on kuitenkin todettu, että to- dellisten kustannussäästöjen selville saaminen on erittäin vaikeaa tai lähes mahdotonta.

Alentuneiden kustannusten vastapainona saattaa palvelujen laatu heikentyä, kilpailuttaminen johtaa toisinaan vaikeisiin ristiriitoihin ja henkilöstön työmotivaatio saattaa laskea alentaen tuottavuutta. Näistä tekijöistä johtuvien kustannusvaikutusten selvittäminen on lähes mahdotonta. Kustannussäästöjen selvittäminen on todettu vaikeaksi myös toisessa siivous ja ruokapalveluiden kilpailuttamisen vaikutuksia selvittäneessä tutkimuksessa (Kähkönen 1999). Kustannussäästöihin tulee varsinkin kilpailuttamisen alkuvaiheessa suhtautua kriittisesti sen vuoksi, että yksityiset palveluntarjoajat saattavat alihinnoitella palvelunsa saadakseen markkinaosuuksia. Esimerkiksi Helsingin bussiliikenteessä on yksityisten urakoitsijoiden arveltu tarjonneen palvelunsa alihintaan. Helsingissä bussiliikenteen hinnat ovatkin alkaneet nousta niin YTV-alueella kuin kaupungin sisäisessä liikenteessä. Yksityisten palveluntarjoajien ”oikea” liiketaloudellisesti kestävä hintataso selviääkin vasta pidemmän ajanjakson kuluessa.

Palvelujen laadun osalta tilaaja-tuottaja -malliin siirtymisestä ja kilpailuttamisesta on myös toisenlaisia kokemuksia kuin Oulussa. Esimerkiksi Helsingin kaupungilla on ollut laatuongelmia sekä katujen kunnossapidossa, ateriapalveluissa että siivouksessa. Katujen kunnossapidon teettämisestä yksityisillä urakoitsijoilla on tullut kielteisiä kokemuksia. Urakoitsijoiden työ ei ole tyydyttänyt kaupunkilaisia ja tekniseen virastoon on tullut valituksia. Urakoitsijoiden hoitama talvikunnossapito sai asukaskyselyissä keskimääräistä huonommat arvosanat. Kokeilun perusteella onkin todettu, että ainakin vaativammat työt kuten tiehöyläys ja liukkaudentorjunta kannattaa säilyttää kaupungilla. Lisäksi laatukriteereihin pitää kiinnittää sopimuksia tehdessä enemmän huomiota, jotta yksityinen palveluntuottaja tietää mitä häneltä odotetaan.

Koulujen siivouksen kilpailuttamiskokeilusta luovuttiin Helsingissä muutaman vuoden jälkeen vuonna 1998, koska laatuun ei oltu tyytyväisiä. Ongelmaksi nähtiin erityisesti yksityisten siivousyritysten alhainen henkilöstömäärä, henkilöstön vaihtuvuus, huono tiedonkulku ja ongelmat siivoojien tavoitettavuudessa. Tästä huolimatta kilpailuttamiskokeilu sai Helsingissä kokonaisuutena hyvän arvosanan. Kokeilun avulla yksityisten yritysten hintataso saatiin selville samoin kuin näiden tuottajien tarjoama laatu. Kokeilun seurauksena myös kaupungin omaa palvelutuotantoa saatiin tehostettua.



Kuvio 4.3. Helsingin kaupungin sisäisen ja seutuliikenteen kilpailuttaminen. (Vrt. Kähkönen 2001)

4.4 KOLMAS SEKTORI/VAPAAEHTOISTYÖ



4.4.1 NOKIAN LASTEN ILTAPÄIVÄT

Lähtökohdat harrastekerhopohjalta

Vanhempainyhdistyksestä liikkeelle lähteneen toiminnan peruspontimena oli oman lapsen liikunnan sekä yksinäisten ja pitkien iltapäivien toiminnan tarve. Tätä ongelmaa ratkaisemaan perustettiin v.1999 uimakerho vapaaehtoisia ja kunnan voimia yhdistämällä (Alhoniityn koulun vanhempainyhdistys ja Nokian kaupunki/nuorisokeskus). Kerho laajeni nopeasti 100 lapsen toiminnaksi, jolloin hankkeelle haettiin myös rahoitustukea (Nuoren Suomen Liikkuva Iltapäivä -tuki). Tuke saatiinkin 3000 mk (5/1999) ja edelleen 10.000 mk (5/2000).

Samaan ongelmaan puuttui kuntalaisaloite Nokian kaupunginvaltuustolle koskien kaikkien 11 ala-asteiden harrastekerhotoimintaa (1/2000). Nokian kaupungin iltapäivätoiminta sai lähtölaukauksen ja toiminnan pidemmälle viety organisointi aloitettiin liikunta- ja nuorisokeskuksen alaisuudessa 9/2000. Toiminta vakinaistui ja laajeni siten, että harrastekerhoja käynnistettiin kaikille kaupungin 1.-6.-luokkalaisille (uimakerho, judokerho, sählykerho, tyttöjen tanssikerho, ampumakerho, luontoliikuntakerho, kokkikerho, taidekerho). Mukana toiminnassa keväällä 2001 jo 1100 lasta ja 100 ryhmää viikossa. Toimintaan saatiin Liikkuva Iltapäivä -tukea 60.000 mk (5/2001).

- Ip-toiminnalle oma vastuualue ja budjetti vuoden 2002 alusta
- Budjetin suuruus 120.000 euroa, josta kaupungin nettomenot 50.000 euroa.

Toiminnan käynnistäminen ja vakiintuminen

Pidemmälle viedyn iltapäivätoiminnan suunnittelu alkoi joulukuussa 2001 tarkoituksena saada järjestettyä iltapäivähoito kaikille sitä tarvitseville 1.-2.-luokkalaisille yhdistettynä harrastekerhotoimintaan.

- Suunnittelevassa ohjausryhmässä olivat mukana liikunta- ja nuorisotoimi, sosiaalitoimi, koulu- ja seurakunta, eri yhdistykset ja seurakunta
- Mukana suunnittelemassa oli myös Nuoren Suomen projektipäällikkö Riikka Eerola
- Hankkeen toimintamalli esiteltiin kaupunginvaltuuston kokouksessa toukokuussa 2002 ja valtuusto päätti että toiminta voi käynnistyä (6/2002)
- Hanke sai Liikkuva Iltapäivä -tukea 25.000 euroa.

Nykyinen toiminta pohjautuu Kaupungin Iltapäivätoiminnan suunnitelmaan 2003/2004. Toiminta tapahtuu kahdella suunnalla toisaalta harrastekerhotoimintana ja hoitotoimintana. Seuraavassa kuvataan näitä molempia erikseen. Budjetti ja rahoitus esitetään lopussa yhteisesti.

Harrastekerhotoiminnan toimintamalli

Kouluilla toimivat iltapäiväkerhot kaikille 1.-6.-luokkalaisille. Kerhotoiminnassa on mukana yli 1000 lasta, 100 ryhmää viikossa.

- Harrastekerhoja on jokaisella 12 ala-asteen koululla, kerhot koulujen tiloissa tai välittömässä läheisyydessä (myös haja-asutusalueen kouluilla) erilaisia kehoja 1-5 ryhmää
- Sähly-, judo-, koripallo-, liikuntakerhot (pojat, tytöt, erityisliikunta), taide-, kokki-, puuhakerho. Uimakerhot toimivat kaikilla kouluilla vuorottain viiden viikon jaksoissa (kaikki halukkaat pääsevät uimaan lukuvuoden aikana).

- Uima- ja judokerholaisia kuljetetaan omalla pikkubussilla Nokibiilillä
- Kerhot alkavat välittömästi koulupäivän jälkeen
- Kerho-ohjaajat alansa ammattilaisia.

Hoitotoiminta

Toiminnan kehittyminen:

Hoitotoiminnan yhteisjärjestelyt käynnistyivät kesäkuussa 2002. Yhdistykset ja seurat allekirjoittivat yhteistyösopimuksen hankkeeseen. Uusia yhdistyksiä tuli hankkeeseen mukaan ja hankkeelle palkattiin järjestelijä, eri kerhotoiminnoista vastaava nuoriso- ja vapaa-ajanohjaaja sekä kerho-ohjaajia (työsopimukset alkoivat elokuun alusta 2002). Iltapäivätoiminnan vastaavan suunnittelijan toimi vakinaistettiin 9/2002.

Kehittymisen tulevaisuuden näkyminä todetaan, että yhteistyötä laajennetaan urheiluseurojen kanssa, Nokian Pyryn ja BC-Nokian kanssa tehdyt toimintasopimukset ovat osoittautuneet hyvin toimiviksi (Urheiluseuran kanssa yhteisesti palkattu liikunnanohjaajan oppisopimustyöntekijä). Yhteistyötä haetaan myös Nokialla perustetun uuden uimaseuran ja uimakerhojen välillä. Järjestelijän työnkuva ja tehtäviä laajennetaan. Järjestelijän työpaikka pyritään vakiinnuttamaan (2-3 vuoden oppisopimus).

Toimintamalli:

- Nimetyt hoitopisteet kouluittain (kunnan, seurakunnan jne. tiloissa), mukana 280 lasta
- Nimetyt vastuhenkilöt, yleensä 12-14-16, organisoijana kunta, srk., MLL, vanhempainyhdistykset
- Iltapäivätoiminta organisoii välipalat
- Tarvittaessa kuljetus hoitopisteeseen organisoitu
- Ip-yksikkö organisoii hoidon ja harrastekerhotoiminnan, taloussuunnittelu, rekrytoi ja kouluttaa, tilajärjestelyt, tarvikkehankinnat, lasten sijoitukset, vakuuttaminen, kuljetusjärjestelyt, selvitystyö kunnan päättäjille, rahoitustukihakemukset, sijaisjärjestelyt, hoitaa reklamoinnit ja vastaa vanhempien kysymyksiin toiminnasta.
- Ip-yksikkö tarvitsee toimistolle järjestelijän hoitamaan toimistotöitä, laskutusta, vastaamaan puhelimeen ja kysymyksiin päivittäin. Tämän työntekijän työsopimuksen jatkaminen on tärkeää lukuvuonna 2003/2004.
- Ohjausryhmä päättää kuukausittain hankkeen tavoitteet ja tekee isoimmat päätökset koskien ohjaajien palkkausta, koulutusta ja yhteisiä varainhankintoja.

Hoitotoiminnan organisoinnissa mukana laaja taustayhteisö, jonka edustajat ovat mukana hankkeen ohjausryhmässä. Kaikki ohjausryhmässä mukana olevat tahot ovat palkanneet hankkeelle työntekijöitä.

Nokian Lasten Iltapäivät ohjausryhmä:

Kaupunki: Iltapäivätoiminnan vastaava suunnittelija, iltapäivätoiminnan järjestelijä, liikunta- ja nuorisotoimenjohtaja, sosiaalitoimen päivähoiton osastopäällikkö, koulutoimen talouspäällikkö, kulttuuritoimen kulttuuri-ohjaaja

Nokian seurakunta: lapsityönohjaaja

Mannerheimin Lastensuojeluliitto: Nokian osaston puheenjohtaja

Koulujen vanhempainyhdistyksiä puheenjohtajia

Urheilujärjestöt: Basket Ball Club Nokian junioripäällikkö, Nokian Pyryn jääkiekkojaoston puheenjohtaja

Budjetti ja rahoitus

- Hankkeen kokonaisbudjetti on 565.000 euroa (2003/2004).
- Kaupungin nettomenot on koko hankkeessa n.155.000 euroa.
- Seurakunnan ja yhdistysten osuus on hankkeessa merkittävä.

- Kerhomaksut kattavat harrasteiden osalta menoista kolmanneksen (40.000 euroa) ja hoidon osalta n. neljänneksen (133.600 euroa).

Menorakenne		Tulorakenne	
Organisointi	12 %	Toimijaosapuolet	57% (kaupunki 27%)
Palkkamenot	70 %	Tuet	12%
Muut	18 %	Käyttömaksut	31%

Taulukko 4.1. Nokian Lasten iltapäivien meno- ja tulorakenne.

Harrastekerhomaksut

- Iltapäivätoimintapassi maksaa 20 euroa ja sisältää 10 kahden euron käyttökertaa
- Passit lunastetaan etukäteen uimahallin kahviosta, Passit leimataan jokaisella käyttökerralla
- Passeja myydään 2000 kpl lukuvuoden aikana
- Liikunta-, Sähly-, Tyttöjen liikunta-, Koris- ja Taidekerhot kaksi euroa/kerta
- Uima-, Judo-, Kokkikerhot kolme euroa/kerta

Hoitotoiminnan maksut

- Ip-hoidon maksu on 70 euroa/kk ja sisaralennus -20 euroa/kk, alennettu kerhomaksu 50 e/kk
- Maksu sisältää:
 - hoidon klo 11-16.30 välisenä aikana
 - välipalan päivittäin (klo 13-14)
 - kaksi harrastepassia/lukukausi
 - harrasteista aiheutuvat kuljetukset, retket ym.
 - vakuutuksen sekä hoidon että harrasteiden ajalta.
- Seurakunnan kerhomaksu on 200 euroa lukuvuodelta.

4.4.2 MUMMON KAMMARI - VAPAAEHTOISTYÖ

Kammarin tausta ja toimintaidea

Mummon Kamhari on osa Tampereen evankelisluterilaisten seurakuntien lähimmäistoimintaa. Kammarin toiminnassa ei kuitenkaan ole mitään uskonnollisia rajoituksia. Mummon Kamhari aloitti vuonna 1989. Uudet ja samalla nykyiset toimitilansa Mummon Kamhari sai käyttöönsä neljä vuotta toiminnan aloittamisesta. Tilat remontoitiin vapaaehtoisten avulla. Tiloihin uusittiin ilmastointi sekä pinnat. Tilat sijaitsevat Tampereen ydinkeskustassa Otavalankadulla. Toiminta on osa seurakuntayhtymän diakoniatyötä.

Kammaritoiminta on pääosin paikallista (seurakuntakunta-kohtaista) toimintaa, esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudulla Tampereella toimivan Mummon Kammarin lisäksi itsenäisiä toimintapisteitä on myös naapurikunnissa (seurakunnissa). Kaikkiaan kamhari-ideaa suomessa toteutetaan 700-800 toimipisteessä, mutta toiminnalla ei ole mitään katto-organisaatiota eikä sellaista koeta tarpeelliseksi. Yhteistyötä kuitenkin tehdään erityisesti toimintaan liittyvän informaation ja opastuksen jakamisen merkeissä.

Toimintaideana on toimia vapaaehtoisavun ja vapaaehtoistyöhön halukkaiden välittäjänä sekä toimia myös vapaaehtoistyöhön halukkaiden perehdyttämisen- ja kohtaamispaikkana. Mummon Kamhari välittää vapaaehtoisia niin koteihin kuin laitoksiinkin Tampereen alueella, vapaaehtoistoimijoita on mukana myös naapurikuntien alueelta. Mummon Kamhari on rajannut toimintansa juuri vanhusten parissa olevaan työhön. Tarvittaessa Mummon Kammarista ohjataan muunlaisen avun pyytäjää oikeaan paikkaan.

Kammarin toiminta

Toiminnan ideana on, että kotona asuvia vanhuksia pyritään tukemaan kotona asumisessa ja sitä kautta lisäämään heidän hyvinvointiaan ja elämänlaatuaan. Vapaaehtoisvoimin mahdollistetaan muun muassa asiointi ja liikkuminen kodin ulkopuolella. Kammarin toiminnassa painotetaan, että vanhukselle on tärkeää saada edelleen tehdä omia päätöksiä, jopa niinkin pieniä kuin leikkeleen valinta kaupassa. Vanhus tarvitsee lähimmäisen, jolla on aikaa ja halua lähteä vaikka kauppahalliin haistelemaan erilaisia tuoksua. Kaikki vanhat rutiinit auttavat vanhusta pitämään elämästä kiinni ja näin syrjäytymisen riski pienenee.

Mummon Kammarista tehdään myös auttavaa työtä laitoksissa. Tästä toiminnasta ovatkin olleet mielisään laitosten vakituinen henkilökunta, joilla harvoin on resursseja viettää aikaa potilaiden kanssa pakollisen hoitotyön ohella. Vapaaehtoistyöntekijät ollaankin otettu positiivisesti vastaan laitoksissa. Ilma-piirin laitoksissa kerrotaan parantuneen eikä vapaaehtoisten koeta vievän kenenkään työpaikkoja. päinvastoin henkilökunta on ollut oikein tyytyväinen.

Toiminta eri sidosryhmien kanssa on monipuolista. Mummon Kammarissa on harjoittelijoita eri oppilaitoksista. Valtionrautateitten soittokunta on käynyt soittamassa Kammarissa, poliisin kanssa on ollut erilaisia valistus –tai opetustempauksia, yksityishenkilöiden kanssa taas on järjestetty taidenäyttelyitä. Tampereen työväenteatterin kanssa on sopimus hieman edullisemmista lipuista joihinkin näytöksiin ja Mummon Kammarista avustetaan säännöllisesti liikuntarajoitteisia saapumaan teatterin palveluiden pariin. Tampereen yliopistollisen sairaalan parkkipalvelu tarjoaa potilaiden omaisille ilmaisen kyydin jäähallin parkkipaikalta sairaalalle. Autot palveluun tulevat paikallisilta autoliikkeiltä.

Muiden vapaaehtoissektorin järjestämien kerhojen kanssa esim. korttelikerho on myös yhteistoimintaa. Lähes sata ryhmää vuosittain käy myös hakemassa ideoita ja erilaisia toimintamalleja Mummon Kammarista, joita tarjotaankin vierailijoille mielellään.

Kammarin toiminta ei siis ole kotiapua siivoamisessa tai jossain muussa toiminnassa, niitä varten on olemassa lakisäateistä apua. Mummon kamhari tukee ja täydentää niitä osa-alueita ihmisen elämässä, jotka useilla vanhuksilla nyky-yhteiskunnassamme saattavat jäädä vaillinaisiksi. Avunpyyntöjä vuosittain tulee reilu kolme tuhatta.

Avunpyyntöjä vuoden 2002 aikana tuli 2753. Näistä 714 oli kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon välittämiä. Seurakunnan taholta tuli 8 avunpyyntöä. Kaikista avunpyynnöistä ainoastaan kuuteen ei voitu vastata. Asiakkaita vuoden aikana oli kaiken kaikkiaan 712.

Henkilöstö ja henkilöresurssit

Toiminnan alussa henkilöstöön kuului ainoana vakituisena toiminnanjohtaja. Tällä hetkellä Mummon Kammarissa työskentelee kuusi palkattua työntekijää. Vapaaehtoisia on noin 1100. Vapaaehtoisten määrä on pysynyt melko vakiona. Vaihtuvuus vuosittain on noin 100. Vapaaehtoisten keski-ikä on 57 vuotta. Miehiä vapaaehtoisista on 158. Keskimääräisesti vapaaehtoinen on usein joko työtön tai jo ikäihminen. Pitkäaikaistyöttömiä on kuitenkin vähän, koska heidän oma syrjäytymisensä voi usein olla este vapaaehtoistyön aloittamiselle.

Kaikki vapaaehtoiset haastatellaan ennen perehdyttämistä työhön. Perehdyttäminen tapahtuu henkilökohtaisesti ja räätälöiden jokaiselle vapaaehtoiselle tarkoituksenmukaiseksi. Perehdyttämisessä on ollut mukana myös Tampereen Kaupunki, jonka ammatti-ihmiset terveys- ja sosiaalihuollosta ovat näin antaneet tärkeän panoksensa Mummon Kammarin työlle. Vapaaehtoiset rekrytoidaan lehti-ilmoitusten avulla. Rekrytoitumista on auttanut myös ajoittainen esilläolo sekä paikallisradiossa että televisiossa.

Budjetti

Mummon Kammarin budjetti vuodelle 2002 oli 225.385 euroa. Sillä katetaan niin sähkö-, puhelin- sekä keskeisin menoerä eli kuuden palkatun työntekijän henkilöstömenot. Rahaa Mummon Kammarin saa myös työstään Tampereen yliopistollisen sairaalan narikasta, vanhainkodin kahvilan pidosta viikonlopun ajalta, sekä käsitöiden myynnistä.

Kunnan ja vapaaehtoistyön kytkennät kammaritoiminnassa

Tampereella toimivan Mummon Kammarin toiminnanjohtaja Maarit Tammisto (2001) sanoo, että kunnan ei ole mahdollista tukea Kammarin toimintaa taloudellisesti. Syynä tähän on niin verotukselliset syyt kuin myös Kammarin halu olla mahdollisimman itsenäinen. Toiminnan alussa kunta oli yhtenä osana auttamassa toimintaa alkuun. Kammarin ei kuitenkaan ole syntynyt hoitamaan kunnan tehtäviä vaan se syntyi lähimmäistemme turvaksi ja tueksi.

Toiminnallista yhteistyötä kunnan ja Mummon Kammarin välillä on. Kunta muun muassa perehdyttää uusia vapaaehtoistyöntekijöitä omissa alan toimipisteissään esimerkiksi Koukkuniemen vanhainkodissa. Kunnasta käsin myös ohjataan huomattava määrä (vuosittainen 800-900) vanhuksia Mummon Kammarin avun piiriin. Mummon Kammarin tarkoituksena on tukea ja täydentää kunnan tarjoamia sosiaali- ja terveystyön palveluja. Keskeinen piirre vapaaehtoistoiminnan kehittämistavoitteissa onkin ollut vapaaehtoisavun ja ammattiavun tiivis yhteen nivominen.

4.5 VANHUSTENHUOLLON PALVELUSETELIKOKEILU LAHDEN SEUDULLA



Lahten seudulla on käynnistetty vanhusten huollon palvelusetelikokeilu, keskustelut ja esitykset terveydenhuollon palvelusetelien käyttöönottamisesta, esitys kotipalvelun palvelusetelistä ja vuonna 2001 käynnistetty tietotekniikan opintojen palvelusetelikokeilu. Lahden kaupunkiseudun kunnat (Lahti, Asikkala, Hollola, Nastola ja Orimattila) käynnistivät vuonna 2001 seudullisen palvelusetelikokeilun, joka kohdistuu vanhusten kotona selviämistä edistäviin palveluihin. Tavoitteena hankkeessa oli kehittää Päi-

jät-Hämeen seutukunnan kuntien palveluseteli kokonaisvaltaiseksi ja universaaliksi vanhusten huollon työkaluksi niin, että palveluja tarvitsevan vanhuksen tai häntä hoitavan omaisen on mahdollista hankkia palvelusetelin avulla palveluja alueen kunnilta, yksityisiltä palveluntuottajilta ja kolmannelta sektorilta. Vanhuksen asuinkunta osallistuu kustannuksiin antamalla palvelusetelin ja asiakas voi itse maksaa osan palvelun hinnasta. Asiakas voi hankkia palveluja myös oman kuntansa rajojen ulkopuolelta seutukunnan muista kunnista.

Kokeiluhankkeeseen liittyy myös Helsingin yliopiston vastuulla oleva seurantatutkimus, jossa tutkitaan mm. asiakkaiden käyttökokemuksia ja kokeilun vaikutuksia palvelutarjontaan.

Rahoitus: STM on rahoittanut v. 2002 setelikokeilua ja seurannut muutoinkin tiiviisti sen edistymistä; välityskeskusta rahoittaa Ray, Aluekeskusohjelma sekä kunnat suoraan väestömäärän pohjalta. Setelikokeilua hallinnoi Helsingin yliopiston tutkimus- ja koulutuskeskus Paimenia ja välityskeskusta hallinnoi paikallinen yhdistys, Päijät-Hämeen Hyvinvointipalvelujen kehitys ry. jossa mukana paikallisia toimijoita, mm. kunnissa työskenteleviä ja yksityisesti palveluja tuottavia henkilöitä. Kyseessä on siis kuntien, yliopiston, järjestöjen/kolmannen sektorin ja ohjelmien (aluekeskus ja seutu) yhteinen kokeilu - loppupuolella on ollut mukana myös Sosiaalialan osaamiskeskus jonka hallinnon hoitaa Paimenia.

Palveluseteli on vaatinut paljon selvittelyä ja käytäntöjen hiomista (kilpailuttaminen/Kilpailuvirasto; veronalaisuus vai ei / Verovirasto; yrittäjien hyväksyminen ja valvonta/Etelä-Suomen lääninhallitus; setelin käyttöönotto mm. asiakasmaksulain ja muiden säädösten kannalta/STM).

Kokeilun arviointia:

- paljon mm. juridisia kysymyksiä selvitettävänä
- vie aikaa, järjestelmä edellyttää erillisiä resursseja, ei onnistuisi kuntien nykyisen henkilöstön ns. vasemman käden työnä
- tarvitaan päätökset ja valtuutukset tehdä hanketta, kuntien sitoumukset tärkeitä, kuntien vaikea taloudellinen tilanne heijastuu toteutukseen
- setelin jakamisessa ja kohdentamisessa on kunnissa eroja - tiettyyn rajaan saakka voidaan sopia yhtenäisistä pelisäännöistä, mutta ainakin tässä tapauksessa kunnilla oltava myös itsenäistä päätösvaltaa
- monta toimijaa, riskinä se, etteivät asiat etene tai että kokeilu monimutkaistuu, ei löydy riittävästi yhteistä intressiä
- setelikokeilussa ohjausryhmä, jossa kaikilla kunnilla edustus ja lisäksi kolmannen sektorin toimijoita (esim. ohjausryhmä pois lukien palvelujen tuottajat hyväksyy välityskeskukseen piiriin yrittäjät/tuottajat)
- seteli- ja välityskeskuskokeilu molemmat uutta aluetta, ei niinkään olemassa olevan palvelun muuttamista uuteen muotoon, sen radikaalia "myllertämistä", mikä yksittäisessäkin kunnassa usein vaikeaa

(Päivi Hiltunen, luentoaineisto 2003)

5 PALVELUMALLIEN ANALYSOINTI JA ARVIOINTI

5.1 ANALYYSIN JA ARVIOINNIN KÄSITTELYTAPA

5.2 TOIMITILAJÄRJESTELMÄ

5.3 YKSITYISRAHOITUSMALLIT

5.4 KUNTAYHTYMÄ

5.5 OSAKEYHTIÖ

5.6 TOISEN KUNNAN ORGANISAATIO

5.7 TILAAJA-TUOTTAJA-MALLI

5.8 PALVELUSETELI/VOUCHER

5.9 VAPAAEHTOISTYÖ/KOLMAS SEKTORI

5.10 YHTEENVETO ARVIOINNISTA JA SEUDULLISESTA SOVELTAMISMAHDOLLISUUKSISTA

5.1 ANALYYSIN JA ARVIOINNIN KÄSITTELYTAPA

Edellä osassa kolme on esitetty peruskuvaus ns. vaihtoehtoisista palvelutuotantomalleista ryhmitellen mallit neljään luokkaan. Tässä tarkempaan analyysiin paneutuvassa osiossa malleja käsitellään samassa viitekehyksessä:

A Toimitilapalvelun järjestelmä 1) Toimitilan tuottamisen/hankkimisen mallit 2) Toimitilan omistamisen mallit 3) Toimitilan ylläpidon mallit	B Yksityisrahoitusmallit (Käyttöoikeussopimukset) 1) Leasing-malli 2) BOT (rakenna-toimi-siirrä)
C Palvelutuotannon organisointivaihtoehdot 1) Kuntayhtymä 2) Kuntien osakeyhtiö 3) Toinen kunta/ostot 4) Säätiö, osuuskunta, yhdistys	D Palvelutuotannon jakelijärjestelmävaihtoehdot 1) Tilaaaja-tuottaja-malli 2) Voucher/Palveluseteli 3) Vapaaehtoistoiminta 4) Kunnan/yksityisen yhteistyö

Tässä luvussa pyritään tarkastelemaan erityisesti vaikutuksia ja näkökohtia ajatellen kuntasovellutuksia ja kuntien seudullista yhteistyötä. Kunkin mallin yhteydessä tuodaan esiin soveltuvin osin seuraavia seikkoja:

ANALYYSI JA ARVIOINTI

A YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

B PERUSTELUJA JA KRIITTISIÄ HUOMIOITA

C RAHOITUKSEEN LIITTYVIÄ NÄKÖKOHTIA

D MUITA HUOMIOITA JA NÄKÖKOHTIA

E SOVELTAMISMAHDOLLISUUDET KUNNISSA JA KUNTAYHTEISTYÖSSÄ

5.2 TOIMITILAJÄRJESTELMÄ



Toimitilajärjestelmän vaihtoehdot

1) Toimitilan hankkimisen mallit

- Ostotilan hankinta
- Vuokratilan hankinta
- Itse rakennuttaminen/rakentaminen

2) Toimitilan omistamisen mallit

- Tilojen kuntakohtainen omistaminen
- Yhteisomistaminen
- Vuokratilan käyttö

3) Toimitilan ylläpidon mallit

- Hajautetun sektorikohtainen ylläpitomalli
- Keskitetty kuntakohtainen ylläpitomalli
- Keskitetty seudullinen tms. ylläpitomalli

A YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Tilan hankinnassa kunnan oma rakennuttaminen omaan omistukseen on perinteinen tilanhankintatapa yksittäisen kunnan sisällä, mutta kunnat käyttävät tai voisivat käyttää kaikkia eri tilanhankintamalleja. Omistamisen osalta voi todeta vastaavasti kaikkien eri mallien olevan jo arkipäivää, mutta hyvin vaihdellen käytössä kuntasektorilla.

Ylläpidon organisointi vaihtelee kunnissa ja eri toimintasektoreilla, mutta keskitetyt mallit kunnan sisällä ovat yleistyneet.

B PERUSTELUJA JA KRIITTISIÄ HUOMIOITA

Oma rakennuttamistoiminta ja oma omistus antavat selkeän koordinaation kunnan kokonaissuunnitelmaan ja kehittämiseen ja ovat sopineet hyvin laajenevien palvelujen "perusjärjestämiseen". Nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä perinteinen malli saattaa olla jäykkä ja joustamaton.

Yhden kunnan puitteissa keskitetyn sektorirajat ylittävän tilahallinnon (sekä rakentaminen että ylläpito tai vain jompikumpi) on nähty tuovan etuja. Keskittäminen mahdollistaa kokonaisvaltaisen hallinnoinnin ja hankintatoiminnan. Keskittämisellä saavutetaan etuja myös kunnossapitotöiden organisoimisessa.

Osto- ja vuokrausmallissa sopivan tilan löytäminen tietyn palvelun tarkoituksiin on yleensä suuri ongelma. Usein sovellettava malli edellyttää pitkällä tähtäimellä tehtyä ennakkointia ja ennakkosopimuksia jo rakentamisvaiheessa.

C RAHOITUKSEEN LIITTYVIÄ NÄKÖKOHTIA

Omat tilat omassa omistuksessa sitovat pääomia ja vaativat kunnalta merkittävää investointipanostusta. Toimialasta ja kunnasta riippuen valtion investointirahoitus kunnan toimitiloihin saattaa olla merkittävää.

Vuokraaminen painottaa käyttötalouden rahoitusta, johon kuntasektorilla saattaa helpommin löytyä panostustahtoa kuin pitkävaikutteisiin investointeihin. Kuntien yhteisomistus (esim. kuntayhtymä) tasaa rahoitusvastuuta kuntien kesken, mutta hankkeet etääntyvät kuntaytimeistä.

Keskittäminen antaa mahdollisuuksia käsitellä toimitilaa liiketoimintaluontoisesti ja myös sisäisen vuokrauksen periaatteita soveltaen. Palvelutoiminnan kustannustietoisuus lisääntyy tällä ratkaisulla.

D MUITA HUOMIOITA JA NÄKÖKOHTIA

Oma tila saattaa lisätä sidonnaisuutta omaan palvelutoimintaan, tilojen vuokraus/myynti ja yleensä tiloista luopuminen elinkaaren kuluessa voi olla vaikeaa. Tilojen luovuttamisen yhteydessä markkinatilan hallinta on vaikeaa (ks. rahoitusmallit).

Vuokratila on parhaimmillaan joustava muutosten suhteen. Elinkaaren aikaiset muutokset ovat mahdollisia omaa tilaa jossain määrin joustavammin. Tosin pitkät vuokrasopimukset julkisessa palvelutoiminnassa kuitenkin vähentävät joustavuutta.

Toimitilojen muuntuvuus olisi tärkeä ominaisuus, joustavuus toiminnallisena ratkaisuna korostuu tulevaisuudessa. Tietoisuus tämän vaatimuksen osalta on viime aikoina lisääntynyt ja tämä korostaa pitkäjänteistä jo tilasuunnittelusta lähtevää huomioonottamista ja saattaa korostaa räätälöityjen tiettyyn toimintaan osoitettavien tilojen toteuttamistarvetta (ei sulje pois yhteistoimintaa).

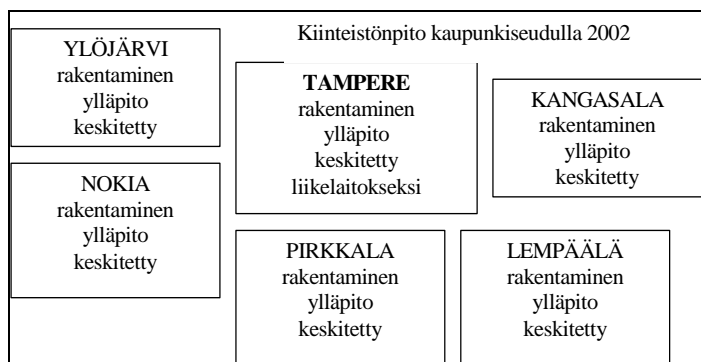
Toimitilojen tilanhankinnassa (suunnittelussa ja toteutuksessa) käyttäjien rooli on tärkeä. Sinänsä tilahallinto ei kuitenkaan ole sidoksissa palvelusektoreihin, vaan eri tasoiseen keskittämiseen on edellytystä palvelusektorista riippumatta.

Esimerkkinä laajasta ylikunnallisesta kiinteistöjen hallinnasta on Kunta-asunnot OY. Kunta-asunnot Oy on kuntien suorassa omistuksessa oleva arava-, korkotuki-, ja vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen sekä osaomistusasuntojen omistamiseen ja tuotantoon keskittynyt yhtiö. Yhtiö on perustettu keväällä 2001 ja se aloitti varsinaisen toimintansa syksyllä 2001. Kunta-asunnot Oy:n toiminta-ajatuksena on kuntien omistuksessa olevan sekä tulevaisuudessa toteutettavan vuokra-asuntokannan keskittäminen yhden yhtiön omistukseen. Nykyisten yhtiön osakaskuntien asuntokanta on noin 5600 asuntoa. Neuvottelut osakkuudesta ovat käynnissä kuntien kanssa, joiden asuntokanta on runsaat 7300 asuntoa. Kunta-asunnot Oy on rajannut hankittavien tai rakennutettavien vuokra-asuntojen sijainnin valtaosaltaan Valtion Asuntorahaston vahvistamiin kasvukeskuksiin.

E SOVELTAMISMAHDOLLISUUDET KUNNISSA JA KUNTAYHTEISTYÖSSÄ

Nykytilanne

Nykytilanteessa (2002) kaupunkiseudun kunnilla on kullakin oma tilan rakennuttajaorganisaatio, joka useimmiten huolehtii myös kunnossapidoista - pääosin kuitenkin urakoinnilla pienimuotoista korjauskentämistä lukuun ottamatta. Kiinteistöhoito on yleisimmin keskitetty yhdelle organisaatiolle, samoin siivoustoimi, mutta suoritukseen käytetään myös ostopalveluita.



Kuvio 5.1. Kiinteistönpidon nykyinen organisointi kaupunkiseudulla.

Kuntaedustajien arvioita seudullisen yhteistyön mahdollisuuksista

Tampereen seutukunnan kuntaedustajien arvioissa tilahallinnon osalta on noussut esiin seuraavia näkökohtia

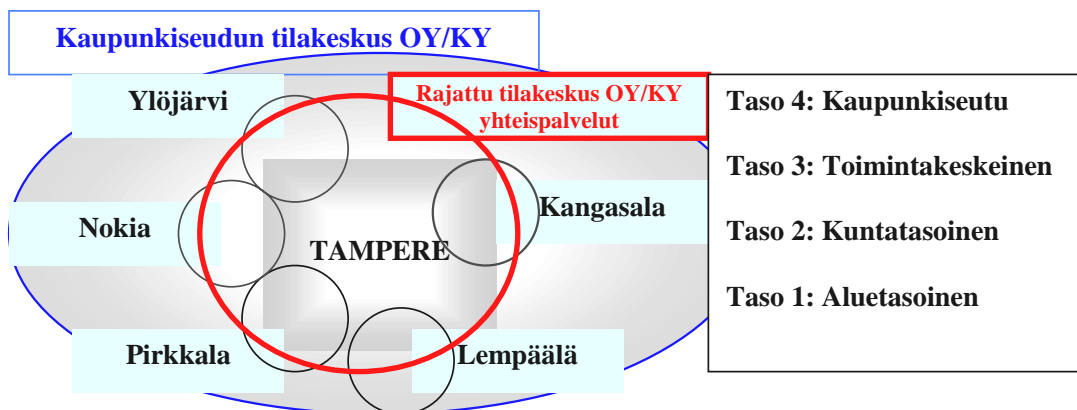
- Keskitetty toimitilajärjestelmä on käytössä kaikissa kunnissa. Hankintapuolella yhteistyötä tehdään jo yli kuntarajojen.
- Kiinteistöpidon seurannasta on käynnistetty yhteisprojekti. Osaavan kiinteistönpidon hanketta on pidettävä tärkeänä.
- Seudulliset järjestelyt kiinnostavat, mutta yhteistarpeita ei ole kaikkialla.
- Palvelutilojen sijoittuminen on yleensä kuntakohtaista. Päivähoidossa palvelutilojen seudullista sijoittamispolitiikkaa voitaisiin harkita joukkoliikennereitit huomioon ottaen.

- Saneeraus- ja laajennushankkeita käynnistetään paljon eri sektoreilla.
- Uudisrakentamista pannaan liikkeelle väestönkasvusta riippuen.
- Erityisesti vanhusten asumispalveluissa on hyödynnetty RAY-järjestelmää, mutta nyt se on uhanalainen (kilpailutusvaatimus).
- Rahoitus investointiluontoiseen korjaukseen ja kunnossapitoon on ongelma.
- Yhteisten investointien kustannusjako koetaan ongelmalliseksi.
- Vuokrausjärjestelyt:
 - Tampere on vuokrannut naapurikunnalle päiväkotitiloja (Hervanta). Sopivia tiloja ei juuri ole.
 - Vuokraajan näkökulmasta jatkuvuuden varmistaminen on ongelma. Nyt vuokralla on vain hetimitäistä Tampereen ylijäämää.

Mahdollisuuksia mallisovellutuksiin kaupunkiseudulla

Tampereen kaupunkiseudun tilahallintoa on mahdollista organisoida useamman alueellisen tason puitteissa:

- a) Aluetasoinen (kullakin alueella yhteiset tilat, esimerkiksi Vuoreksen tapainen yhteinen lähiö)
- b) Kuntatasoinen (kullakin kunnalla oma tilahallinto)
- c) Yhteistilatasoinen (kaupunkiseudun tiettyjen toimintalojen yhteiskäyttöiset tilat, yhteinen tilahallinto OY/KY)
- d) Kaupunkiseututasoinen (koko seudun kaikkien toimitilojen seudun yhteinen tilahallinto OY/KY).



Kuvio 5.2. Tilahallinnon alueellisen järjestämisen vaihtoehtoja.

Tilahallinnossa suuret volyymit saattavat luoda suurtuotannon etuja. Keskittäminen, ylikunnallinen yhteistyö yms. yhteistoimintajärjestelmät voivat tässä mielessä olla kannattavia. Mittakaavaerot Tampereen ja naapurikuntien välillä voivat pienten kuntien näkökulmasta kuitenkin merkitä ongelmaa yhteistyön kannalta. Tampereen kaupunki on keskittänyt oman tilahallintonsa, ja kaupungin volyymit ovat sitä suuruusluokkaa, että keskittämisen lisäetuja Tampereen näkökulmasta tuskin tulee siitä, että naapurikunnat olisivat samassa järjestelmässä. Vastaavasti myös Nokian kaupungin volyymeja ja tilahallintaa voidaan pitää suhteellisen itsenäisinä.

Pienempien kuntien osalta yhden kunnan kiinteistökannan ja rakentamisen volyymit ovat sen sijaan niin pieniä, että suuruuden etuja saattaa jäädä saavuttamatta. Esimerkiksi yksityisrahoitusmallit edellyttävät suhteellisen suurta rakentamisvolyyymia ennen kuin niille on edellytyksiä. Kaikissa kunnissa kuitenkin rakennetaan kaiken aikaa ja yhteinen volyyymi antaa mahdollisuuksia erilaisiin tilanhankintatapoihin.

5.3 YKSITYISRAHOITUSMALLIT⁷



A YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

- Yksityisrahoitusmalleissa projektiyhtiö on nimenomaista hanketta varten perustettu yhtiö, jonka kokoonpano on varioitavissa. Myös kunnat voivat olla projektiyhtiön osakkaita tai toimia projektiyhtiön alihankkijoina.
- Mallien soveltaminen mahdollistaa monen tyyppisiä variaatioita yksityiskohdissaan. BOT-mallia voidaan varioida soveltamiskohteesta riippuen. Esimerkiksi sovellus (BOO), jossa omaisuuden siirrosta kunnalle ei ole sovittu, vaan sopimus jatkuu toistaiseksi voimassa olevana. Malleihin voidaan sekoittaa piirteitä myös vuokrauksesta, mikä liittyy leasing- ja BOT-mallit toisiinsa. Malleista mm. kunnosta-käytä-siirrä (Rehabilitate-Operate-Transfer, ROT) tai vuokraa-kunnosta-käytä-siirrä (Lease-Renovate-Operate-Transfer; LROT) ovat sellaisia yksityisrahoitusjärjestelyjä, joita voidaan käyttää olemassa olevan kohteen peruskorjaukseen.

B PERUSTELUJA JA KRIITTISIÄ HUOMIOITA

Yksityisrahoitusmallien potentiaaliset edut:

1. Voidaan toteuttaa hankkeita, jotka muutoin voivat olla vaikeita toteuttaa.
2. Kunta voi hankkia kuntalaisten hyödyksi palveluja, jotka perustuvat uudemman tai tehokamman tekniikan tai toimintatavan soveltamiseen.
3. Rahoittajien mukana olo, taloudellinen intressi ja valvonta hankkeen eri vaiheissa merkitsevät kustannussäästöjen etsimistä muidenkin kuin vain kunnan tai projektiyhtiön toimesta.
4. Yksityisrahoitusmallilla toteutettu palvelukohde tuo vertailukohdan muulle kunnalliselle palvelutuotannolle.

Yleinen ongelma leasing-mallin käyttöönotossa on se, mitä tapahtuu kunnan henkilöstölle. Uuden asuntoalueen (kuten Vuoreksen) osalta ei ole tätä ongelmaa, sillä perustettavat palvelut tulevat pääosin olemaan uusia ja niin muodoin myös henkilökuntakin. Sen sijaan Tampereen kaupunkiseudun olemassa olevien palvelujen osalta mallin mahdollinen käyttöönotto jossakin palvelussa edellyttää ratkaisua henkilökunnan asemasta, mikäli malli ulotetaan varsinaisen toiminnan hoitamiseen.

Käytännössä yksityisrahoitusmalleissa on havaittu seuraavia ongelmia:

1. Toimintaan kohdistuvan paikallisten viranomaisten valvonnan puute
2. Sopimusten epäreilu kilpailutusprosessi projektiyhtiötä valittaessa
3. Työmarkkinajärjestöjen vastustus
4. Projektiyhtiön konkurssin pelko
5. Riittämätön panostus infrastruktuurin ylläpitoon
6. Projektiyhtiön riittämätön suorituskyky

⁷ Ks. tarkemmin Laapio ym. 2001.

Kansainvälisesti yksityisrahoitusta on vastustettu seuraavilla perusteilla:

1. Rahoittajat joutuvat kohtaamaan saman maariskin toteutettiin hanke sitten perinteisellä tavalla tai käyttöoikeussopimuksen avulla.
2. Yksityisrahoituksen hyödyt katoavat, mikäli kohdemaan viranomaiset myöntävät liikaa tukea hankkeelle, mikä siirtää riskin takaisin julkiselle sektorille.

C RAHOITUKSEEN LIITTYVIÄ NÄKÖKOHTIA

- Kuten mallin nimestäkin voi päätellä leasing-järjestelyt toteutetaan yleensä yksityisrahoituksella. Isoilla rahoituslaitoksilla on sellaisia yhtiöitä, jotka ovat erikoistuneet tämän tyyppiseen rahoitukseen. Mallin etuna on se, että kunnan ei tarvitse itse sitoa pääomaa ja varata talousarviossa hanketta varten investointimäärärahaa. Leasing-sopimuksen lopulliset kustannusvaikutukset riippuvat siitä, miten hyvin hanke kyetään kilpailuttamaan.
- Liiketaloudellisesti kannattavassa toiminnassa käyttäjiltä voidaan periä käyttömaksut, jotka toimivat leasing-maksuina. Ilmaispalvelujen tuotannossa sektori maksaa leasing-vuokran budjetin menomäärärahoista.
- Projektityhtiölle asetettavat edellytykset:
 1. Yhtiön on oltava taloudellisesti vahva ja kustannustehokas.
 2. Yhtiön on oltava valmis pitkäaikaiseen sitoutumiseen.
 3. Yhtiön sijoittajien ja rahoittajien on oltava taloudellisesti riittävän vahvoja pitkäaikaisen sopimisen osapuoliksi ja heidän etujensa on oltava keskenään sopusoinnussa.
- Yksityisrahoitushankkeen kustannusrakenne on erittäin monimutkainen ja vaatii onnistuakseen aikaa, rahaa, kärsivällisyyttä ja neuvottelutaitoa. Hankkeiden vaihtoehtokustannuksia on hankala laskea.

D MUITA HUOMIOITA JA NÄKÖKOHTIA

EU:n jäsenmaissa on paljon kokemuksia ja pitkät perinteet yksityisrahoitusmallien käyttämisestä. Käyttökohteita ovat olleet mm. sairaalat, koulut, lentokentät, vankilat, moottoritiet, rautatiet, metrot ja satamat. Kokemuksia on myös teollisuus-, liike-, toimisto- ja asuntorakentamisesta. Suomessa Espoossa on toteutettu yksi lukio yksityisrahoitusmallilla. Myös Järvenpää-Lahti-moottoritietö toteutettiin yksityisrahoitusmallilla, jossa projektityhtiönä toimii Nelostie Oy. Myös Hämeenlinnan kaupunki suunnittelee public-private-partnership-mallilla kaupungin läpikulkevan moottoritien kattamista asunto- ja muuta rakentamista varten.

Mallia on käytetty ennen muuta infrastruktuurihankkeiden rahoittamisessa (erilaisten investointien yhteydessä). Mallin käyttö ei kuitenkaan ole sidottu tiettyihin toimialoihin. Mallin käytön laajentamisesta myös pehmeiden sektorien toimintoihin on viitteitä.

Julkisen vallan käyttöä ei voida siirtää kunnan ulkopuoliselle, jollei lailla ole annettu siihen valtuutusta. Espoon koulutapauksessa operaattori vastaa koulun tiloista, siivouksesta, ruokahuollosta yms. osaluista ja koulun opettajat ovat kaikki Espoon kaupungin omia virkasuhteisia opettajia.

E SOVELTAMISMAHDOLLISUUDET KUNNISSA JA KUNTAYHTEISTYÖSSÄ

Kuntaedustajien arvioita seudullisen yhteistyön mahdollisuuksista

Tampereen seutukunnan kuntaedustajat arvioivat yksityisrahoitusmallien soveltuvuutta seudullisen yhteistyön muodoksi seuraavasti:

- Valtionapuhankkeina eteneminen on liian jäykkä tilanhankintatapa.
- Malli kiinnostaa. Se saattaisi tuottaa hyötyjä.
- Yksityisrahoitusmalleissa kulut katetaan kokonaan käyttötaloudessa. Näin ei synny poistojen ja korjausinvestointien ongelmia.
- Yritystilojen rakennuttamisyritys on kehitteillä.

- Ehkä on mahdollista perustaa kuntien yhteinen projektiyhtiö.
- Mallin kiinnostusta lisää elinkaarinäkökulma. Käyttötarkoitustarpeiden muuttuessa tilasta päästään eroon.
- Tilan luonne ja muunneltavuus on tärkeämpää kuin omistaminen.
- Kunnan velkaantumista halutaan vähentää.
- Yksityisrahoitus on kallista. Yksityisrahoitus tulee kalliimmaksi kuin kunnan itsensä hankkima lainarahoitus.
- Tuotto-odotukset (10%) rahoittajien puolella ovat selvästi liian suuria.

Leasing-malli:

- Malli edellyttää varsin suuria yksiköitä ennen kuin yksityinen raha on kiinnostunut (Pirkkalassa keskuskoulun suuruusluokkaa.)
- Mahdollisuuksina: Lukiohankkeet tai pienten hankkeiden muodostama isompi kokonaisuus.

Mahdollisuuksia mallisovellutuksiin kaupunkiseudulla

Kuntayhteistyölle on ainakin kaksi vaihtoehtoa:

1. Kunnat voivat tehdä yhteistyötä siten, että ne solmivat yhdessä yhteisen leasing-sopimuksen.
2. Kunnat voivat mennä mukaan projektiyhtiöön. Projektiyhtiön omistajia voisivat olla esimerkiksi kunnat, kuntayhtymät, yksityinen rakennusyritys, yksityinen tavarantoimittajayritys, yksityinen laitetoimittajayritys ja muu paikallinen yritys, jolla on intressejä kyseisellä alueella.

Malli sopii sellaisiin uusiin tai laajentuviin palveluihin, joissa tarvitaan uusia tiloja tai tilojen korjausta. On myös mahdollista, että joku olemassa oleva kohde myydään rahoitusyhtiölle ja jäädään samoihin tiloihin leasing-sopimuksella. Tässä tapauksessa järjestely on yksinkertaisempi, koska siihen ei tarvita urakoitsijaa eikä projektiyhtiötä.

5.4 KUNTAYHTYMÄ⁸



A YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Kunnilla on lakiin perustuva velvollisuus olla jäsenenä 1) erikoissairaanhoidon sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä, 2) kehitysvammaisten erityishuoltopiirin kuntayhtymässä ja 3) maakuntakaavasta ja maakunnan suunnittelusta vastaavassa kuntayhtymässä. Erikoissairaanhoidon osalta kunta itse saa valita mihin sairaanhoitopiiriin se kuuluu, mutta kunnan on pakko kuulua johonkin piiriin. Muut kuntayhtymät, kuten esimerkiksi kansanterveystyö, vanhainkodit ja vesihuolto ovat vapaaehtoisia toimialoja kuntayhtymäjäsensyyden näkökulmasta.

Kuntayhtymän hallinto järjestetään kuntayhtymän perussopimuksella, ja kuntayhtymä katsotaan perustetuksi, kun kaikkien jäsenkuntien valtuustot ovat hyväksyneet perussopimuksen. Perussopimuksessa määritellään myös kuntayhtymän tehtävät eli toimiala. Perussopimusta voidaan muuttaa jäsenkuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä. Vapaaehtoisissa kuntayhtymissä tarvitaan kuntien kesken yksimielisyys, mutta pakkojäsenyyteen perustuvissa kuntayhtymissä riittää kahden kolmasosan enemmistö-päätös. Mitään kuntaa ei kuitenkaan voida velvoittaa ilman suostumustaan osallistumaan uusien vapaaehtoisten tehtävien rahoittamiseen.

Ylin päätöksentekoeelin kuntayhtymässä on yhtymäkokous tai muu perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin. Kuntayhtymän yhtymäkokous muistuttaa luonteeltaan osakeyhtiön yhtiökoukusta. Yhtymäkokouksen sijasta kuntayhtymän johdossa voi olla yhtymävaltuusto, jonka käyttöä on perusteltu erityisesti yhteiskuntapoliittisesti tärkeissä kuntayhtymissä. On myös mahdollista, että kuntayhtymän hallitus on yhtymän ainoa toimielin. Yhden toimielimen malli on kevyt, mutta edellyttää käytännössä, että peruskuntien valtuustot ottavat enemmän vastuuta kuntayhtymän päätöksenteosta.

B PERUSTELUJA JA KRIITTISIÄ HUOMIOITA

Kuntayhtymämuoto on pitkälle vakiintunut ja selkeästi säädelty kuntien yhteistoiminnan muoto, minkä ansiosta siihen liittyvät riskit ovat suhteellisen tunnettuja. Kuntayhtymän hallintoa on pidetty tehokkaana ja joustavana. Kuntayhtymien avulla on voitu tuottaa sellaisia erikoispalveluja, joita yksittäiset peruskunnat eivät todennäköisesti olisi yksin pystyneet tuottamaan. Tuotannossa on voitu hyödyntää skaalaetuja. Kuntayhtymähallinnon on nähty olevan lähempänä kuntalaisia kuin valtionhallinto, minkä ansiosta kuntayhtymät pystyvät paremmin ottamaan huomioon alueelliset tarpeet.

Kuntayhtymäjärjestelmää on kritisoitu siitä, että järjestelmä hajauttaa julkista hallintoa. Kuntayhtymät ovat erillisiä kunnista ja valtiosta, minkä vuoksi ne eivät yhtä hyvin kykene ottamaan huomioon yhteiskunnan kokonaisuutta, kansalaisnäkökulmaa ja julkisen talouden budjettikuria. Peruskunnat ovat olleet tyytymättömiä erityisesti kuntayhtymien hallitsemattomaan taloudenpitoon. Peruskuntien vaikutusmahdollisuuksia suhteessa kuntayhtymän päätöksentekoon on monissa yhteyksissä pidetty epätydyttävänä, mutta kuntainliittojen uudistuminen kuntayhtymiksi on jossain määrin parantanut peruskuntien asemaa.

Kuntayhtymissä pienet kunnat pelkäävät jäävänsä suurten kuntien jalkoihin. Jotkut tahot ovat olleet tyytymättömiä kuntayhtymävaltuuston poliittiseen koostumukseen ja kuntayhtymähallitusten liian suureen valta-asemaan. On myös moitittu sitä, että kuntayhtymäjohtajien asema on selkiintymätön. Kuntayhtymä tuottaa sijaintikunnalleen ns. sijaintikuntaetua, mikä on herättänyt tyytymättömyyttä muissa jäsenkunnissa.

⁸ Ks. tarkemmin Pekola-Sjöblom 2000.

C RAHOITUKSEEN LIITTYVIÄ NÄKÖKOHTIA

Viimesijainen vastuu kuntayhtymän rahoituksesta on aina jäsenkunnilla. Jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän rahoituksesta ilman rajoituksia. Kuntalain 83 §:n mukaan kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu.

Perussopimuksessa sovitaan eri jäsenkuntien osuuksista kuntayhtymän varoihin ja vastuusta velkoihin. Kuntayhtymän peruspääoma koostuu kuntakohtaisista osuuksista. Erotessaan kuntayhtymästä jäsenkunta on oikeutettu saamaan oma peruspääomaosuutensa tai osan siitä. Erotilanteessa maksettavan korvauksen tulee olla niin suuri, etteivät muut jäsenkunnat saa perusteetonta etua kuntayhtymästä eroavan kunnan kustannuksella. Toinen korvauksen suuruuteen vaikuttava seikka on se, että korvaus ei saa olla niin suuri, että se vaarantaisi jäseniksi jäävien kuntien edellytykset jatkaa kuntayhtymän toimintaa.

Kuntayhtymät rahoittavat käyttömenonsa maksuosuuksilla ja suoritekorvauksilla. Jäsenkuntien maksuosuudet ovat olleet pääasiallisin rahoitusmuoto. Jonkun verran on yleistynyt maksuosuuksien rinnalla myös suoriteperusteinen rahoitus. Suoriteperusteisessa rahoituksessa kuntayhtymä laskuttaa jäsenkunnilta palvelusuoritteiden omakustannushinnan, joka sisältää toiminnan välittömät kustannukset, pääomakustannukset ja hallinnon yleiskustannukset. Mitä suurempi kuntayhtymä on sitä todennäköisemmin se on tuotteistanut ja hinnoitellut tuottamiaan palvelusuoritteita. Käyttömenojen katteeksi kuntayhtymät voivat periä kuntayhtymässä asioivilta asiakkailta asiakaspalvelumaksuja ja muita maksuja. Kuntayhtymien pääomamenot rahoitetaan kuntien oman pääoman ehtoisilla sijoituksilla, valtionosuuksin ja lainanotolla.

D MUITA HUOMIOITA JA NÄKÖKOHTIA

Kuntayhtymä on kuntien välisen yhteistyön lailla säädelty organisaatiomuoto. Kuntayhtymän organisaatiomuoto on suhteellisen jäykkä. Se sopii pitkäkestoiseen kuntien yhteistoimintaan.

Kunnat ovat käyttäneet ja voivat käyttää kuntayhtymiä seuraavilla toimialoilla:

- Erikoissairaanhoito, Erytishuolto
- Kansanterveystyö
- Vanhainkodit
- Kasvatus- ja perheneuvolat
- Päihdehuolto
- Ammatillinen koulutus
- Sähkö- ja vesilaitokset
- Maakuntien liitot
- Muut, ryhmä sekalaiset.

Sekalaiset-ryhmään kuuluu kuntayhtymiä, jotka ylläpitävät mm. museoita, musiikkiopistoja, kehittämis- ja osaamiskeskuksia, kansankorkeakouluja, vesiensuojelutoimintaa, urheilukeskusta, konservatoriota ja yrityspalvelukeskusta.

E SOVELTAMISMAHDOLLISUUDET KUNNISSA JA KUNTAYHTEISTYÖSSÄ

Kuntaedustajien arvioita seudullisen yhteistyön mahdollisuuksista

Tampereen seutukunnan kuntaedustajat arvioivat kuntayhtymän soveltuvuutta seudullisen yhteistyön muodoksi seuraavasti:

- Kuntayhtymät ovat käytössä monella alalla, ja ne toimivat siellä missä politiikkaa tarvitaan (sairaanhoitopiiri, Hämeen päihdehuollon yhtymä, Pirkanmaan sosiaalipalvelujen kuntayhtymä).
- Kuntayhtymämallia pidetään aikansa eläneenä. Sen kiinteä kustannusrakenne on suhteellisen korkea, ja kuntayhtymän hallintoa pidetään melko raskaana. Kriittisimpien arvioiden mukaan raskaudesta huolimatta kuntayhtymän hallinto toteuttaa ainoastaan näennäisdemokratiaa.
- Kuntayhtymää tulisi kehittää, yhtymäkokousinstituution kehittäminen on mahdollisuus

5.5 OSAKEYHTIÖ



A YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Yhtiöittämisellä tarkoitetaan kunnallisen toiminnan siirtämistä osakeyhtiömuotoon. Osakeyhtiö on kuntakonsernin tytäryhteisö. Osakeyhtiö on yleisin ja merkittävin yritysmuoto ja sen toimintaa säädellään keskeisimmin osakeyhtiölailla. Osakeyhtiö on pääomayhtiö, joka merkitsee omistajastaan erillistä varallisuuspiiriä. Osakeyhtiö on omalla toiminimellään ja omalla pääomalla toimiva taloudellinen organisaatio, johon jäsenet, joita sanotaan osakkeenomistajiksi, ovat panneet yhden tai useamman keskenään yhtä suuren panoksen. Yhtiön sitoumuksista vastaavat ainoastaan kertynyt pääoma ja yhtiön hankkima muu varallisuus. Kunnan tullessa osakeyhtiön omistajaksi osakeyhtiötä kunnan varallisuutena ei kuitenkaan eroteta kunnan taseesta, vaan yhtiö jää sinne osana kunnan aineetonta sijoitusomaisuutta.

B PERUSTELUJA JA KRIITTISIÄ HUOMIOITA

Osakeyhtiön edut, haitat, mahdollisuudet ja uhat:

- Edut: Päätöksenteko on nopeampaa. Henkilöstöhallinto on yksinkertaisempaa. Taloudellinen tulosvastuu on selkeämpi. Suurempi toimintavapaus kuin virastolla.
- Haitat: Yhtiöhallinto on epädemokraattista. Kuntalaisten oikeusturva on heikompi. Ei voida saada alv:n palautuksia. Kirjanpidollinen voitto on veronalaista.
- Mahdollisuudet: Toiminta voidaan järjestellä taloudellisemmaksi ja tehokkaammaksi. Yhteistyömahdollisuudet ulkopuolisten kanssa voivat olla toimivimmat.
- Uhat: Toimintojen koordinointi ja ohjaus voi olla vaikeampaa. Konkurssi on juridisesti mahdollinen.

C RAHOITUKSEEN LIITTYVIÄ NÄKÖKOHTIA

Yhtiömuotoisen toiminnan rahoitusedellytykset ovat oleellisella tavalla erilaiset verrattuna virastomuotoon. Yhtiömuotoinen toiminta on kunnan talousarvion ulkopuolella. Kunnanvaltuustolla ei ole budjettivaltaa eikä budjettivastuuta yhtiön taloudesta. Kunnan talousarvion ulkopuolisena taloutena yhtiön toiminnan mahdollista rahoituksellista vajetta ei enää voida yleiskatteisesti rahoittaa suoraan kunnan verotuloilla. Rahoituksellisessa mielessä yhtiömuoto merkitsee sitä, että toiminta on erityiskatteista.

Kunnan omistama osakeyhtiö on kunnasta erillinen, itsenäinen oikeussubjekti, jolla on omat oikeudet ja velvollisuudet. Taloudellisessakin mielessä osakeyhtiö muodostaa omistajastaan erillisen varallisuuspiirin. Yhtiö itse omistaa oman varallisuutensa, mutta samaan aikaan yhtiö on myös omistajansa arvopaperivarallisuutta. Yhtiötalouden merkittävä piirre on se, että vain yhtiö on vastuussa omista sitoumuksistaan. Omistajaa eli kuntaa ei voida panna vastuuseen yhtiön sitoumuksista. Kunnan vastuu rajoittuu ainoastaan siihen panokseen, jonka kunta on sijoittanut osakeyhtiön osakepääomaan. Mikäli kunta nimenomaan haluaa lisätä tätä minimivastuuta yhtiön taloudellisista sitoumuksista, kunta voi antaa takauksia tai pantteja osakeyhtiön ottamille lainoille. Karkkilan kaupunki on tunnettu esimerkki 1990-luvulta riskihakuisen takauspolitiikan epäonnistumisen ikävistä seurauksista. Karkkila oli taannut omistamiensa osakeyhtiöiden valuuttalainoja, ja kun yhtiöiden liiketoimintasuunnitelmat eivät toteutuneet odotetulla tavalla, Karkkilan kaupunki joutui ottamaan vastuun yhtiöidensä lainoista. Osakeyhtiön avulla voidaan hallita tehokkaasti taloudellista riskinottoa, mutta kunnan puolesta annettavat lisävakuudet on harkittava erittäin huolella ja annettujen vastuiden kokonaismäärä on hyvä pitää kunnan rahoitusvaran puitteissa.

Taloudellisessa mielessä osakeyhtiömuoto lisää toiminnan kustannusten läpinäkyvyyttä. Kuntien osakeyhtiöt on perustettu yleensä vain yhtä tehtävää varten ja osakeyhtiö erillisenä varallisuuspiirinä ja käytötaloutena kuvaa hyvin kyseisen toiminnan ylläpidon kustannuksia. Tosin kuntayhtiön omistajuus ja konsernihallinnon järjestäminen kunnassa aiheuttavat kunnalle uusia hallinnollisia kustannuksia.

D MUITA HUOMIOITA JA NÄKÖKOHTIA

Osakeyhtiömallia on sovellettu kuntien yhteistyöorganisaationa eri toimialoilla. Koko maan kuntayhtiöt on tilastoitu seuraavassa (Lith 1998, 18):

Toimiala	Yhtiöt	Henkilöstö	Muita esiintyviä yhtiötoimialoja
Teollisuus- ja kaivannaistoiminta	7	108	Satamapalvelut
Energiahuolto	102	5556	Elinkeinojen kehittäminen
Vesihuolto	38	145	Sähkönjakelu
Rakentaminen	3	192	Pääomasijoittaminen
Kauppa, majoitus- ja ravitsemistoiminta	8	43	
Liikenne (kuljetus)	6	483	
Liikennettä palveleva toiminta	13	76	Joukkoliikenne
Kiinteistöpalvelut	72	608	Asuntojen ja kiint hallinta
Liike-elämän palvelut	14	265	Markkinointipalvelu
Koulutus	5	258	Ammattikorkeakoulu
Terveys- ja sosiaalipalvelut	3	84	
Urheilutoiminta	13	94	Messukeskus
Muu virkistys- ja kulttuuritoiminta	9	231	Matkailupalvelut
Ympäristöhuolto	11	310	Liikunta- ja urheilukeskukset
Pesulatoiminta	9	472	Kulttuuri- ja taidelaitokset
Muut toimialat	4	304	Teknologiakeskus
Yhteensä	317	9229	

Luettelon eri toimialoja yksilöivinä osakeyhtiöinä mainittakoon seuraavia: Pirkanmaan jätehuolto Oy, Lahti Vesi Oy, Myllykoti Oy (Turun kaupungin omistama), joka tuottaa vanhuksille ja vammaisille asumis- ja hoivapalveluja, Kiinteistö Oy Turun Monitoimihalli.

E SOVELTAMISMAHDOLLISUUDET KUNNISSA JA KUNTAYHTEISTYÖSSÄ

Kuntaedustajien arvioita seudullisen yhteistyön mahdollisuuksista

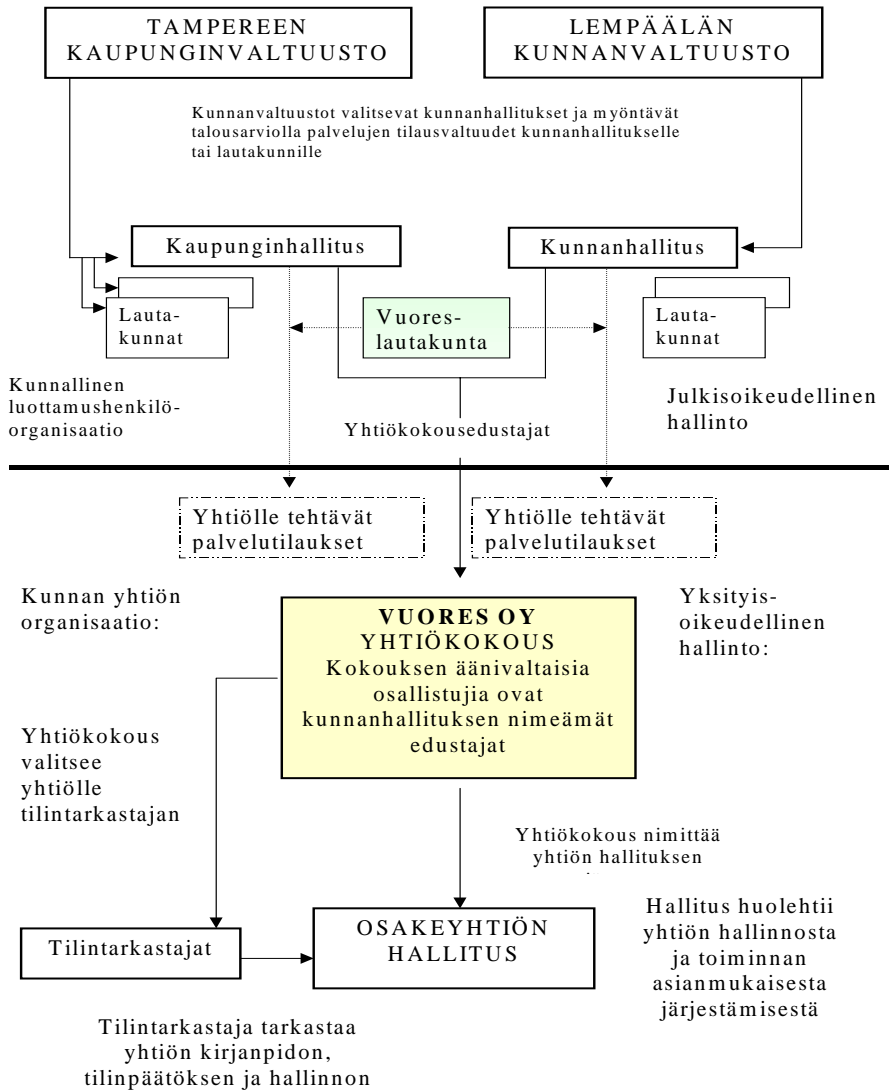
Tampereen seutukunnan kuntaedustajat arvioivat osakeyhtiön soveltuvuutta seudullisen yhteistyön muodoksi seuraavasti:

- Yhtiömuotoja teknisluontoisissa on pidetty onnistuneena (Jätehuoltoyhtiö)
- Ajatusta Tampereen seudun Infra Oy:stä voisi selvittää.
- Kokeiluita myös pehmeällä puolella. Myönteisiä kokemuksia Hämeen sosiaalikehitys Oy:stä ja Pikassos Oy:stä.
- Sopimattomuus toimintaan, joka edellyttää poliittisuutta.

Mahdollisuuksia mallisovellutuksiin kaupunkiseudulla

Osakeyhtiö voi olla myös kuntien yhteisesti omistama tai hallinnoima. Seuraavassa kuviossa on laadittu esimerkki siitä, miten kaksi kaupunkiseudun kuntaa voisivat yhdessä perustaa osakeyhtiön. Esimerkki on sijoitettu Tampereen ja Lempäälän yhdessä suunnitteleman Vuoreksen kaupunginosaan. Kunnat

voisivat yhdessä perustaa vaikkapa Vuores Oy:n vastaamaan esimerkiksi alueen kiinteistöomaisuudesta tai tiettyjen määriteltyjen palvelujen tuotannosta. Omistajakuntien kunnanhallituksilla olisi oikeus nimittää henkilöt Vuores Oy:n hallitukseen. Toisaalta yhtiömuodossa voitaisiin toteuttaa myös kaupungin-osademokratiaa nimittämällä Vuores Oy:n hallituksen jäsenet Vuoreksessa asuvista kuntalaisista. Yhtiö voisi ottaa vastatakseen joistakin alueellista palveluista, joita molemmat kunnat yhtiöltä tilaisivat.



Kuvio 5.3. Esimerkki alueellisesta palveluyhtiöstä.

5.6 TOISEN KUNNAN ORGANISAATIO

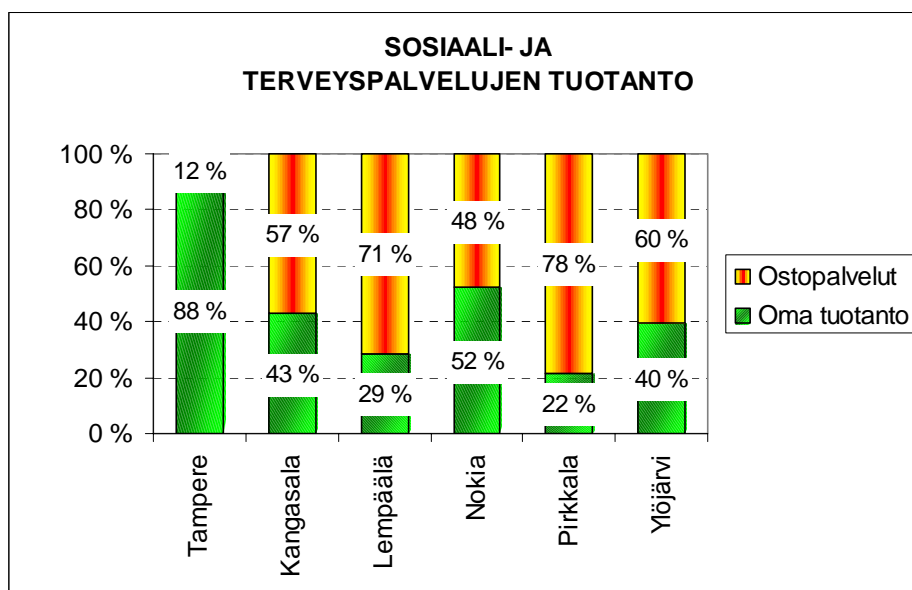


A YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Kunnilla on pitkät perinteet toisen kunnan tai kuntayhtymän solmituista ostosopimuksista. Ostopalvelun eräänlaisena ongelmana voidaan pitää sitä, että ostaja ostaa sitä mitä markkinoilla on saatavilla. Pidemmälle viety menettelytapa liittyy ostopalvelusopimusten sopimusohjaukseen.

D MUITA HUOMIOITA JA NÄKÖKOHTIA

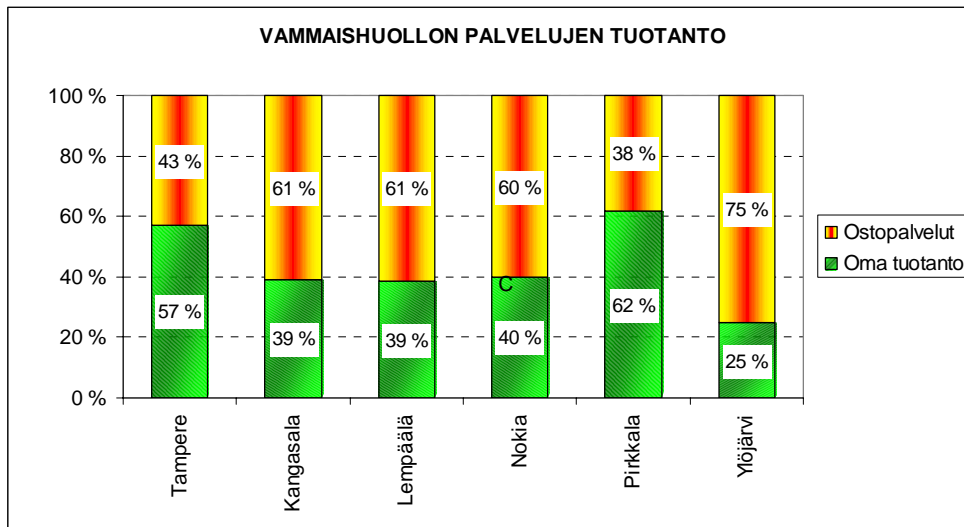
Ostosopimuksia on suhteellisen suuressa määrin käytössä sosiaali- ja terveystoimen aloilla. Havainnollistetaan asiaa kuvaamalla ostopalvelujen osuutta koko sosiaali- ja terveystoimen palvelutuotannossa. Ostot käsitellään tässä kokonaisuutena sisältäen kaiken ostotoiminnan, mutta valtaosa ostoista tapahtuu nykyisin kunnilta tai kuntayhtymiltä.



Kuvio 5.4. Sosiaali- ja terveystoimen palvelujen tuotantojakauma kaupunkiseudulla 2001.

Eryteisesti kaupunkiseudun kehäkuntien palvelutuotannossa ostopalveluilla on suuri merkitys. Tampereella ostopalveluvolyymi on luonnollisesti selvästi pienempi, mutta ei kuitenkaan marginaalinen. Palvelut ostetaan pääosin kuntayhtymiltä.

Seuraava kuvio havainnollistaa ostopalveluiden volyyymiä vammaishuollossa vuonna 2001. Vammaishuolto käyttää toiminnoista eniten ostopalveluja.



Kuvio 5.5. Vammaishuollon palvelujen tuotantojakauma kaupunkiseudun kunnissa 2001.

E SOVELTAMISMAHDOLLISUUDET KUNNISSA JA KUNTAYHTEISTYÖSSÄ

Kuntaedustajien arvioita mallisovellusten mahdollisuuksista

Tampereen seutukunnan kuntaedustajat arvioivat toisten kuntien organisaatioiden käyttämisen soveltuvuutta seudullisen yhteistyön muodoksi seuraavasti:

- Malli on laajasti käytössä ja se on toimivia järjestelmiä.
- Keskuskuntamallilla (yksi tekee muut ostavat) on kannatusta.
- Yhteistyö lisääntyy myös kuntayhtymien puitteissa.
- Toiminnassa on useita tilaajarenkaita (erikoissairaanhoito, hankinnat).
- Tilauksissa saavutetaan mittakaava- ja logistisia etuja.
- Epäviralliset sopimusrenkaatkin ovat olleet toimivia.
- Malli sisältää demokraatiaongelman. Kuka lopulta päättää ja mille päätöksentekuelimelle alistaminen tapahtuu?
- Laajentaminen edellyttää organisoitumista uudella tavalla.
- Toimivista ostopalvelujärjestelmistä kannattaa kehittää sopimusohjauksen menetelmiä.

5.7 TILAAJA-TUOTTAJA-MALLI



A YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Tilaaaja-tuottaja-malli

- Tilaaaja-tuottaja-malli on ideana ja käsitteenä ideaalimalli, eikä sitä ole sen paremmin säädelty missään. Tilaaaja-tuottaja-mallia voidaan varioida siis hyvin vapaasti kunta- ja toimialakohtaisesti.
- Tilaaaja-tuottaja-malli edellyttää, että kunnallispoliitikot ovat valmiit omaksumaan itselleen uuden roolin erotuksena perinteiseen kunnallispolitiikan harjoittamiseen. Uudessa roolissa kunnallispoliitikoiden pitäisi keskittyä tuottajayksiköiden sääntelyn ja kontrolloinnin sijasta strategisiin ja palvelukysynnän kysymyksiin. Tilaaaja-tuottaja-malli edellyttää sitä, että kunnallispoliitikot ja heitä avustavat viranhaltijat keskittyvät palvelujen tarpeen määrittelyyn, tuottajien kilpailuttamiseen, sopimusten laatimiseen ja tuottajien tuottamien palvelusuoritteiden valvontaan.
- Tilaaaja-tuottaja-mallin leviämistä on hidastanut se, että hankintalain mukaan kunnan ei tarvitse kilpailuttaa omaa palvelutuotantoaan. Sen vuoksi varsinaiset tilaaaja-tuottaja-mallit ovat Suomessa vielä harvinaisia.

Sisäinen tilaaaja-tuottaja-malli

- Mallissa tilaaaja kilpailuttaa kunnallisia tuottajia. Kilpailuasetelma on suhteellisen neutraali, koska kunnalliset palveluntuottajat toimivat pääosin samoilla ehdoilla. Esimerkiksi Vuoreslautakunta kilpailuttaa Tampereen kaupungin ja Lempäälän kunnan palveluntuottajat oikeudesta tuottaa palvelut Vuoreksessa. Kilpailuasetelma on suhteellisesti neutraali, koska palveluntuottajat toimivat samoilla ehdoilla paitsi, että Lempäälässä on alhaisempi palkkataso.

Kaikkia palveluntuottajia kilpailuttava tilaaaja-tuottaja-malli

- Mallissa tilaaaja kilpailuttaa sekä kunnallisia että yksityisiä palveluntuottajia. Tässä mallissa on enemmän potentiaalisia palveluntuottajia ja siinä mielessä saadaan aikaiseksi tehokkaampi kilpailutilanne. Ongelma: Kilpailuasema ja kilpailemisen edellytykset ovat erilaiset kunnallisella palveluntuottajalla, järjestöllä ja yksityisellä. Esimerkiksi Raha-automaattiyhdistys on maksanut tukiaisiaan lähinnä vain järjestöille.

B PERUSTELUJA JA KRIITTISIÄ HUOMIOITA

Tilaaaja-tuottaja-mallin kannattajat:

- Tilaaaja-tuottaja-mallin allin avulla kehitetään näennäismarkkinoita ja kilpailua, joiden avulla palvelutuotantoa voidaan tehostaa.
- Malli vapauttaa luottamushenkilöt palvelulaitosten johtotehtävistä ja antaa poliitikoille mahdollisuuden keskittyä palvelujen kysynnän määrittelyyn.
- Mallin avulla voidaan hankkia kuntaan sellaista osaamista, jota kunnasta puuttuu.
- Sopimustuotantoa voidaan käyttää kysyntähuippujen tasaamiseen. Sopimustuotannon avulla vältetään myös omien kiinteiden kustannusten syntyminen.
- Sopimustuotannon avulla voidaan seutukunnan tasolla hyödyntää skaalaetuja, vaikka kuntako olisi pieni.

Tilaaja-tuottaja-mallin vastustajat:

- Palveluyrittäjien ilmaantuminen merkitsee myös voittomarginaalien ilmaantumista, mikä voi johtaa korkeampiin kustannuksiin.
- Toimintojen tehostuminen ja kunnan työntekijöiden mahdolliset irtisanomiset lisäävät yhteiskunnan muita menoja.
- Palveluntuottajien vähäisyyden vuoksi oikeata kilpailua ei synny.
- Palvelujen tilaamisesta syntyy transaktiokustannuksia.
- Sopimustuotanto voi tehdä kunnan riippuvaiseksi jostakin palveluntuottajasta. Jos oma palvelutuotanto on ajettu alas, sen uudelleen käynnistämisestä aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia.

C RAHOITUKSEEN LIITTYVIÄ NÄKÖKOHTIA

- Lähtökohtaisesti tilaaja-tuottaja-mallilla ei ole vaikutusta kuntien lakisääteisiin palvelujen tuotanto- ja rahoitusvelvollisuuksiin. Tilaaja-tuottaja-malli on palvelutuotannon organisoinnin tekniikka, johon kohdistuu odotuksia, joiden mukaan kilpailuttaminen tehostaa palveluntuotantoa ja sitä kautta myös pienentää kunnan rahoitusvastuuta.
- Tilaaja-tuottaja-mallilla voi vaikuttaa jossain määrin rahoitusvelvoitteiden ajoittumiseen. Palvelujen tuotantosopimuksissa voidaan sopia, että palvelujen maksaminen tapahtuu palvelujen tuottamisen ja toimittamisen jälkeen.
- Tilaaja-tuottaja-mallin taloudellisista vaikutuksista on tehty tutkimuksia, mutta kaikkien rahamääräisten kustannusvaikutusten arviointi on osoittautunut mahdottomaksi. Joissain tutkimuksissa on voitu havaita, että kilpailuttamisella on saatu aikaiseksi taloudellisia säästöjä palvelujen hankintakustannuksissa, mutta vaikutuksista transaktiokustannuksiin ei välttämättä ole saatu riittävää selvyyttä.

D MUITA HUOMIOITA JA NÄKÖKOHTIA

Tilaaja-tuottaja-mallia on sovellettu kunnallisessa palvelutuotannossa mm. seuraavasti:

- Pääkaupunkiseudun joukkoliikenne on yksi pisimmälle kehitetyistä tilaaja-tuottaja-malleista. Helsingin kaupungin liikennelaitos kilpailuttaa erilaisia bussiliikennepalvelujen tuottajia. Kaupungille bussipalveluja tuottavat HKL:n bussiliikenneyksikkö, kunnalliset osakeyhtiöt ja yksityiset liikennöitsijät. YTV:llä ei ole laisinkaan omia palveluntuottajia, mutta se kilpailuttaa sekä kunnallisia että yksityisiä liikennöitsijöitä.
- Jyväskylässä tekninen virastossa tilaajayksiköitä ovat katu- ja puisto-osasto, tonttiosasto ja vesilaitos. Tuottajayksiköitä ovat aluetekniikka ja ns. organisaation sisäiset konsultit (taloussuunnittelu, aluesuunnittelu ja maastomittaus).
- Oulun kaupungin ydinkunta-palvelukunta-malli on käytössä useilla kaupungin eri toimialoilla (mm. sosiaali- ja terveystoimi).

E SOVELTAMISMAHDOLLISUUDET KUNNISSA JA KUNTAYHTEISTYÖSSÄ

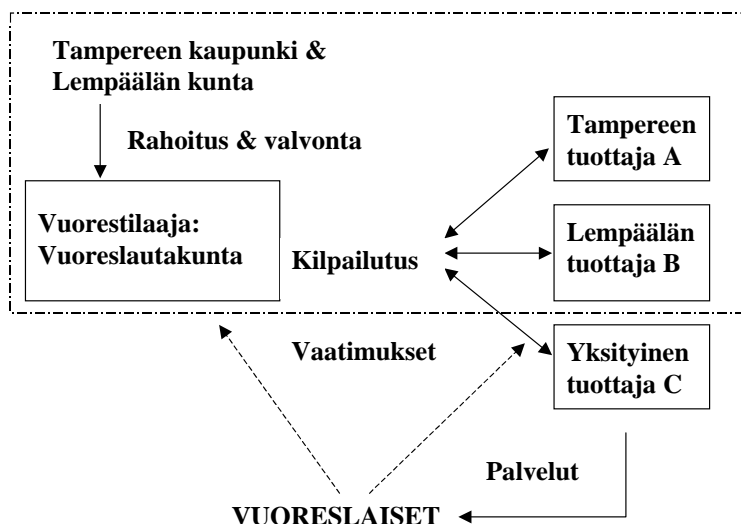
Kuntaedustajien arvioita seudullisen yhteistyön mahdollisuuksista

- Kun annetaan mahdollisuuksia, löytyy yrittäjiä.
- Palveluiden tuotteistaminen on vielä kehittymätöntä, mikä vaikeuttaa palvelujen tilaamista.
- Tampere on kehityksessä alueen muita kuntia edellä.
- RAY-avustukset investointeihin vääristävät eri toimijoiden kilpailuasemaa.
- Ennen mallin käyttöönottoa palvelujen tuotteistus pitäisi yhdenmukaistaa.
- Sopimusohjausmalli koetaan ainakin terveydenhuollossa osittain näennäistoimintana.
- Mallin soveltaminen yksin kuntakohtaisesti on ongelmallista ja seudullinen soveltaminen synnyttää lisäongelmia.
- Mallin soveltamisen uhkana on suurten järjestelmien monopolimaisuus.

- Hankintarenkaiden muodossa virinnyttä kuntien välistä hankintayhteistyötä kannattaisi kehittää.

Mahdollisuuksia mallisovellutuksiin kaupunkiseudulla

Kunnat voivat yhdessä perustaa sekä palvelujen tilaajia että tuottajia. Esimerkkinä tällaisesta on alueellista tilaajaorganisaatiota kuvaava asetelma seuraavassa kuviossa:



Kuvio 5.6. Esimerkki alueellisesta tilaaja-tuottaja sovellutuksesta.

Sopimusohjaus tilaaja-tuottaja –mallina maakuntatasolla

Pirkanmaalla terveydenhuollossa on tilaaja-tuottaja –mallista otettu käyttöön sovellutus, jota kutsutaan sopimusohjausjärjestelmäksi. Erikoissairaanhoidon palveluissa tuottajana toimii sairaanhoitopiiri ja tilaajana yksittäiset kunnat tai useamman kunnan muodostamat yhteenliittymät eli tilaajarengas. Vastaavia järjestelmiä on myös muualla maassa ja samankaltaisia järjestelmiä ollaan perustamassa myös muihin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, esim. vammaispalveluihin. Yleisellä tasolla sopimusohjaus on menettely, joka perustuu palvelujen tilaajan ja tuottajan solmimaan sopimukseen. Sopimusohjaus voidaan määrittellä myös toiminnaksi, jossa esimerkiksi perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoidon järjestävät sopimusten avulla yhteistyönsä. Sopimusten avulla palvelujen laatu ja määrä pyritään ennakoimaan mahdollisimman tarkasti ja palveluiden tuottamisesta aiheutuneet riskit tasataan tilaajien ja palvelujen tuottajien kesken. (Puro 1994, 42.)

Erikoissairaanhoidon on muodostunut neuvotteluprosessi ja järjestelmä, joka kestää koko vuoden. Se alkaa tuottajan antamasta tarjouksesta, joka perustuu kolmen edellisen vuoden käyttöön. Jos tilaajat vähentävät huomattavasti ostojaan tuottajalta, he joutuvat selittämään mistä tämä johtuu ja miten he aikovat palvelut järjestää, esim. ostavatko he palveluja muualta vai tuottavatko itse palvelut. Tämän periaatteen mukaan tilaajan ja tuottajan välinen sopimus kattaa lähes kaiken palvelutoiminnan. Ulkopuolelle jää vain kunnan oma palvelutuotanto. Toisessa vaiheessa tilaaja tekee alustavan tilauksen, jonka jälkeen tilaajan ja tuottajan edustajat kokoontuvat ja neuvottelevat lopullisen palvelutilauksen, sopimuksen, seuraavalle vuodelle. Lopullinen tilaus muotoutuu prosessissa, johon vaikuttavat hyvin vahvasti tilaajien ja tuottajien neuvottelijoiden persoonat ja aktiivisuus ottaa asioista selvää.

Sopimukseen sisältyvät palvelut, palveluiden hinnat ja määrät voidaan periaatteessa määrittellä joko kokonaissopimuksena, hinta ja määrä –sopimuksena tai hoitokohtaisena sopimuksena. Samassa palvelusopimuksessa voidaan käyttää useampaa sopimusmallia. Kokonaissopimus (block contract) sisältää sopimukseen kuuluvien palvelujen sisällön, määrän, kokonaishinnan ja sopimuskauden keston. Tällöin

sopimuksessa mainitaan mitkä palvelut kuuluvat sopimukseen ja mikä on palveluiden kiinteä kokonais-hinta. Kokonaissopimuksessa tuottaja saa sopimuksen mukaan määritellyn kiinteän maksun riippumatta siitä, kuinka paljon esim. potilaita hoidetaan tai palveluita tuotetaan. Kokonaissopimuksen mukaan tuot-taja kantaa pääasiallisen riskin esimerkiksi tapauksessa, jossa palvelujen toteutunut käyttö poikkeaa sovitusta. (Kokko 1995, 50; Punkari ym. 1995, 1027-1028; Punkari 1996, 18.) Hinta ja määrä – sopimuksessa (cost and volume contract) palvelujen kokonaishinta määritellään sen mukaan, kuinka paljon palveluja tuotetaan. Yleisin tapa määrittää tuotettavat palvelut terveydenhuollossa on hoitopäi-vät, avohoitokäynnit tai hoitopaketit, joille määritellään keskimääräiset yksikköhinnat. Hinta ja määrä – sopimukseen siirtymistä perustellaan yleensä siten, että halutaan entistä tarkemmin määrittellä mitä sop-imus pitää sisällään. Tilaajat haluavat maksaa tuottajille myös todellisen käytön mukaan. Mahdollisten riskien kattavuudessa kyseinen malli suosii tuottajia, sillä riski jakaantuu tilaajan ja tuottajan kesken. (Punkari ym. 1995, 1028; Punkari 1996, 18-19.) Kun tilaaja ja tuottaja sopivat yksityiskohtaisesti kunkin hoitomuodon tai palvelumuodon kiinteän hinnan, kyseessä on hoitokohtainen (palvelukohtainen) sopi-mus (cost per case contract). Kyseistä sopimusmuotoa ei ole vielä kovin paljon käytetty. Sopimusta käytetään ainoastaan joissakin kalliissa ja helposti yksilöitävissä hoidoissa, palveluissa. (Punkari ym. 1995, 1028.)

Suomessa toteutetuissa erikoissairaanhoidon sopimusohjaukselle on kaikissa sama lähtökohta eli tilaaja–tuottajamalli. Eroja on lähinnä neuvotteluprosessin toteutuksessa, informaatiojärjestelmissä ja sopimusten tarkkuustasossa eli siinä mistä lopulta sovitaan. Kunnat voivat tilata hoitopaketteja, hoito-keitjuja, yksittäisiä toimenpiteitä ja tutkimuksia ja lisäksi todennäköisesti tarvittavan, mutta yksilöimättä jätettävän hoidon eli varaudutaan kustannuksiin tietyllä ”könttäsummalla”. Viimeksi mainittua on laa-jimmin sovellettu silloin, kun on luotu kokonaislaskutuksen kehys sopimukseen perustuva malli. Sopi-mukseen on eräissä tapauksissa sisällytetty myös kannusteita, riskien hallintaa ja jakamista sekä kilpai-luttamista koskevia ehtoja. Tilaaja ja tuottaja voivat neuvotella yhdessä hinnoista, jolloin tilaajalla on mahdollista saada esim. paljousalennusta.

Sopimusohjausjärjestelmä on terveydenhuollon kehittämä, hieman omintakeinen sovellutus tilaaja-tuottaja-mallista. Esimerkiksi Pirkanmaalla sovellettavassa järjestelmässä tuottaja voi ennakolta päättää yksin hinnoista ja tilaajan on ostettava palvelut tuottajan määrittelemillä hinnoilla. Sopimusohjausjärjes-telmästä saatujen kokemusten mukaan järjestelmä on tuonut toimintaan läpinäkyvyyttä ja tiettyä tili-velvollisuutta. Informaatio-ohjaus on sopimuskaudella saanut yhä merkittävämmän roolin tilaajan ja tuottajan välisessä toiminnassa. Esimerkiksi Pirkanmaan sairaanhoitopiiri on ottanut vastatakseen tieto-palvelujärjestelmästä, joka on osoittautunut hyvin keskeiseksi työkaluksi. Sen avulla kunnat voivat seu-rata tilaustensa toteutumista, lähete- ja jonotietoja sekä kustannuskertymiä. Tilaajan on mahdollista tietää aikaisempaa paremmin tilauksen osumatarkkuus sekä se ketä ja minkälaisia potilaita tulee hoi-toon, kauanko he viipyvät ja ketkä vasta ovat jonossa. Aikaisempaa paremmin on mahdollisuus enna-koida myös tulevaa kysyntää. Ennustettavuus on tältä osin korjaantunut. Ennen kaikkea Pirkanmaan sopimusohjausjärjestelmä on lisännyt eri osapuolten välistä tuntemusta ja yhteistyötä. Tilaajien edusta-jat ovat yhä enemmän kiinnostuneita myös palvelujen laadusta, eivätkä pelkästään hinnoista. Sopimus-ten tarkkuustasoon Pirkanmaalla ei olla oltu täysin tyytyväisiä ja osa toimijoista kaipaa sopimukseen enemmän tarkkuutta.

5.8 PALVELUSETELI/VOUCHER



A YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Näkökohtia palvelueteleistä sosiaali- ja terveysalalla

- Sovellettuja vouchereita: ruokasetelit, asumisvoucherit, päivähoitovoucherit, kotipalveluvoucherit, kotisairaanhoidon voucherit ja pitkäaikaisen hoidon voucherit.
- Kahden tason markkinat: 1) Kunnan kilpailutus ja 2) asiakkaiden kilpailutus.
- Ongelmia tuottavat terveydenhuollon erityispiirteet: epäsymmetrinen informaatio, epävarmuus, palvelujen monimutkaisuus, ulkoisvaikutukset.

Vaihtoehtoiset toimintakonseptit: 1) terveysterveystuotteen sijasta terveystuotteen voucher ja 2) perhelääkäri tms. tekisi ratkaisut yhdessä potilaan kanssa.

Hyvin toimiva palvelusetelijärjestelmä edellyttää kuuden eri normatiivisen ehdon olemassaoloa:

1. Kuntalaisten preferensseissä pitää olla eroavaisuuksia, jotka voidaan tunnistaa ja hyväksyä.
2. Palvelujen viisaalle ja taloudelliselle kulutukselle pitää kyetä osoittamaan kannustimet.
3. Kuntalaisten pitää olla hyvin informoituja kuntapalveluiden näennäismarkkinoista.
4. Optimaaliset markkinat tarvitsevat monia kilpailevia palveluntuottajia tai markkinoille tulon kustannusten pitää olla alhaiset.
5. Palveluntuottajat pystyvät arvioimaan kuluttamansa palvelun laatua.
6. Palvelun tulee olla suhteellisen edullinen ja toistuvasti hankittava, jotta eri palveluntuottajista valikoituu käyttäjille parhaimmat vaihtoehdot.

B PERUSTELUJA JA KRIITTISIÄ HUOMIOITA

Vouchereita puoltavat näkökohdat:

1. Voucherit vahvistavat palvelujen käyttäjän valinnanvapautta.
2. Voucherit luovat kilpailua ja sitä kautta parantavat markkinoiden tehokkuutta.
3. Voucherit lisäävät tuottavuutta, vahvistavat palveluteknologian kehitystä ja parantavat palveluntuottajien responsiivisuutta.
4. Voucherit merkitsevät tiettyjä psykologisia etuja: ne auttavat palvelun käyttäjiä kehittymään aktiivisiksi päätöksentekijöiksi ja vähentävät palvelujen käyttäjien riippuvuutta yhteiskunnan tuottamista palveluista.
5. Vouchereilla voidaan radikaalisti muuttaa palvelujen rahoitusrakennetta.
6. Vouchereilla voidaan saattaa tarpeet ja maksukyky oikeudenmukaisempaan suhteeseen.

Palvelueteleitä vastustavat näkökohdat:

1. Tavallisella kuntalaisella ei ole riittävästi informaatiota sopivimman palveluntuottajan valitsemiseen.
2. Kansalaiset ovat kyvyttömiä rationaaliseen päätöksentekoon. Julkista politiikkaa ohjaavan paternalismin mukaan julkisen vallan pitää ohjata kansalaisia heidän oman edun kannalta viisaaseen kulutukseen.

3. Palvelusetelijärjestelmä edellyttää toimiakseen (näennäis)markkinoita, mutta monista kunnista markkinat puuttuvat.
4. Palvelusetelit voivat synnyttää sosiaalisia ongelmia johtamalla kahden tasoisiin palveluihin.
5. Palvelusetelijärjestelmä voi johtaa kermankuorintailmiöön.
6. Palvelusetelijärjestelmä voi johtaa työkäytäntöjen muuttumiseen.
7. Palvelusetelit voivat johtaa kustannusten kasvuun, jos kansalaiset päättävät valita yksityisesti tuotettuja, arvokkaampia palveluja.
8. Palvelusetelit voivat lisätä hallinnollisia kustannuksia.
9. Kokemukset palvelusesteleistä ovat vähäisiä, minkä vuoksi niiden vaikutuksia ei vielä tunneta.
10. Palvelusetelijärjestelmä voi tehdä kunnallisen budjetoinnin vaikeaksi.
11. Palvelusetelijärjestelmän myötä eri palvelujen koordinointi voi käydä vaikeammaksi.
12. Kuntakohtaiset palvelusetelit voisivat johtaa liian radikaaleihin eroihin julkisessa rahoituksessa.

C RAHOITUKSEEN LIITTYVIÄ NÄKÖKOHTIA

Voucherit eivät sinänsä muuta kunnan velvollisuutta järjestää ja rahoittaa lakisääteiset palvelut kuntalaisille. Voucherit eivät myöskään muuta kuntalaisten subjektiivisia oikeuksia. Sen sijaan voucherit muuttavat rahoituksen ajoittumista ja allokointia. Perinteisessä budjettirahoituksessa valtuusto allokoi budjettivarat suoraan palveluntuottajille jo ennen talousarviovuoden alkamista. Palvelusetelijärjestelmässä rahoitus allokoidaan vouchereiden muodossa palveluja tarvitseville kuntalaisille. Kuntalaiset hankkivat palvelut itselleen vouchereilla ja luovuttavat ne kulutustapahtuman yhteydessä palveluntuottajille. Vasta tämän jälkeen palveluntuottajat voivat lähettää voucherin kunnalle, joka vaihtaa voucherin rahaksi. Kunnallisen rahoituksen näkökulmasta vouchereilla on se etu, että kunta tulee rahoittaneeksi vain todellisuudessa tapahtuneen palvelujen käytön.

Jos kunnalla on maksupoliittista liikkumavaraa siinä palvelussa, joka siirretään palvelusetelijärjestelmän piiriin, vouchereita voidaan käyttää myös rahoitusinstrumenttina. Voucheriin voidaan kytkeä asiakkaalle omarahoitusosuus, joka voi perustua asiakkaan tuloihin ja varallisuuteen. Voucher voidaan myös rajoittaa arvoltaan tiettyyn maksimimäärään. Jos kuntalainen haluaa hankkia itselleen lisäpalveluja, hänen voidaan antaa itse täydentää voucherin arvoa.

D MUITA HUOMIOITA JA NÄKÖKOHTIA

Tampereella kaupunginvaltuusto varasi vuoden 2000 talousarvioon määrärahan käytettäväksi sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelusesteitä varten. Sosiaali- ja terveysvirasto ei kuitenkaan voinut panna täytäntöön valtuuston päätöstä, koska se ei saanut selvyyttä siihen, ovatko palvelusetelit saajalleen veronalaista tuloa. Vaaraman ja kumppaneiden (1999, 40) sekä Suomisen ja Valpolan (2002, 42) selvitysten mukaan voucherit ovat saajalleen verovapaita. Vuoden 2003 aikana Tampere on selvittänyt uudestaan vouchereiden käyttömahdollisuuksia ja todennäköisesti kaupunki ottaa ne käyttöön osassa sosiaali- ja terveyssektorin palveluja vuonna 2004.

Lahden seudulla on käynnistetty vanhusten huollon palvelusetelikokeilu, keskustelut ja esitykset terveydenhuollon palvelusetelien käyttöönottamisesta, esitys kotipalvelun palvelusetelistä ja vuonna 2001 käynnistetty tietotekniikan opintojen palvelusetelikokeilu. Lahden kaupunkiseudun kunnat (Lahti, Asikkala, Hollola, Nastola ja Orimattila) käynnistivät vuonna 2001 seudullisen palvelusetelikokeilun, joka kohdistuu vanhusten kotona selviämistä edistäviin palveluihin. Tavoitteena hankkeessa on kehittää Päijät-Hämeen seutukunnan kuntien palveluseteli kokonaisvaltaiseksi vanhusten huollon työkaluksi niin, että palveluja tarvitsevan vanhuksen tai häntä hoitavan omaisen on mahdollista hankkia palvelusetelin avulla palveluja alueen kunnilta, yksityisiltä palveluntuottajilta ja kolmannelta sektorilta. Kokeiluhankkeeseen liittyy myös Helsingin yliopiston vastuulla oleva seurantatutkimus, jossa tutkitaan mm. asiakkaiden käyttökokemuksia ja kokeilun vaikutuksia palvelutarjontaan. Raha-automaattiyhdistys on mukana hankkeessa rahoittajana.

E SOVELTAMISMAHDOLLISUUDET KUNNISSA JA KUNTAYHTEISTYÖSSÄ

Kuntaedustajien arvioita seudullisen yhteistyön mahdollisuuksista

Tampereen seutukunnan kuntaedustajat arvioivat vouchereiden soveltuvuutta seudullisen yhteistyön muodoksi seuraavasti:

- Kiinnostusta on soveltamiseen nimenomaan seudullisesti.
- Vanhustenhuollossa/kotipalvelussa kokeillaan palvelusetelijärjestelmää.
- Koululaisten iltapäivähoidossa uskotaan mallin mahdollisuuksiin.
- Pelkoja on kalleudesta ja järjestämisongelmista.
- Seteli siirtää järjestämisvastuun yksityiselle.
- Lainsäädäntöpohja on vielä epäselvä ja ongelmallinen.
- Ongelmina ovat palvelutuottajien valinta sekä päätöksenteko kun mennään seudulliselle tasolle.

Mahdollisuuksia mallisovellutuksiin kaupunkiseudulla

Kuntayhteistyötä voidaan tehdä sekä 1) voucheriden suunnittelussa ja ylläpidossa että 2) voucheriden kelpoisuusmäärittelyjen osalta:

1. Voucher voi olla kuntien yhteisesti suunnittelema instrumentti. Kaksi tai useampi kunta voivat yhdessä laatia sopimuksen, jossa ne sitoutuvat yhdessä suunnittelemaan, käyttöönottamaan ja rahoittamaan palvelusetelijärjestelmän. Myös kuntayhtymä voi käyttää vouchereita.
2. Kunnat voivat sopia, että kuntien voucherit tehdään vastavuoroisuuden nimissä kelpoisiksi kaikkien sopimusosapuolten palvelulaitoksissa. Esimerkiksi jos Tampere ja Lempäälä jakavat Vuoreksen alueen asukkaille voucherit, kunnat voivat sopia, että lempääläisten voucherit kelpaavat Tampereen palvelulaitoksissa ja päinvastoin.

5.9 VAPAAEHTOISTYÖ / KOLMAS SEKTORI



A YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Vapaaehtoistyötä kuvataan monilla eri termeillä. Käytetään mm. Non-profit-sektori-, kolmas sektori -, oma-apu-, naapuriapu-, vertaisryhmät- ja keskinäiset tukiryhmät -termejä.

Kolmanteen sektoriin laajassa mielessä kuuluvia organisaatiotyyppejä ovat:

1) Järjestöt, 2) Seurat, 3) Säätiöt, 4) Uusosuuskunnat, 5) Organisoitumattomat oman avun ryhmät, 6) Toimintakeskukset, 7) Kumppanuusyhtiöt, 8) Julkisoikeudelliset yhdistykset, 9) Kirkot ja 10) Poliittiset puolueet.

Esimerkkejä ovat mm. Mummon kammari sekä Mannerheimin lastensuojeluliiton ja paikallisyhdistysten vapaaehtoisesti tuottamat koululaisten iltapäiväkerhot.

B PERUSTELUJA JA KRIITTISIÄ HUOMIOITA

Kolmannen sektorin osallistuminen kunnallisten palvelujen tuotantoon voi edesauttaa saavuttamaan säästöjä julkisista menoista. Osallistuminen vapaaehtoistoimintaan tuottaa osallistujille hyvää mieltä, opettaa uusia asioita, tutustuttaa uusiin ihmisiin ja parantaa mainetta yhteisön jäsenenä.

Kuntien on vaikea ohjata järjestöjä ja kolmatta sektoria, koska se on vapaan kansalaistoiminnan aluetta. Järjestöt saattavat itse asettaa omia ehtoja sen suhteen, ketä ne suostuvat palvelemaan ja millaista palvelua he antavat. Toimintaan osallistuneet ovat pettyneet toisten jäsenten häiriköintiin, kateellisuuteen ja pahansuopaisuuteen ja joissakin järjestöissä on tehty petoksia.

Tutkittua tietoa vapaaehtoistoiminnasta Suomessa (Yeung 2002):

- Vuosien 2002 ja 2001 aikana 37 % suomalaisista osallistui johonkin vapaaehtoistoimintaan.
- Suosituin toimiala oli urheilu tai liikunta. Toiseksi suosituin oli terveys- ja sosiaalipalvelut.
- Keskimäärin suomalaiset käyttivät aikaa vapaaehtoistoimintaan 18 tuntia per kuukausi.
- Osallistumisaktiivisuus oli suurin piirtein samanlaista eri väestöryhmissä.
- Tärkein motivaatiotekijä oli halu auttaa muita. Muita motiiveja olivat halu käyttää vapaa-aikaa johonkin hyödylliseen toimintaan ja saada säännöllistä päiväohjelmaa.
- Useimmat suomalaiset osallistuivat yhdistyksen tai säätiön organisoimaan vapaaehtoistoimintaan.

C RAHOITUKSEEN LIITTYVIÄ NÄKÖKOHTIA

Suomalaisen järjestökentän yksi erityispiirre on se, että iso osa järjestöjen toiminnasta rahoitetaan julkisista verovaroista. Esimerkiksi Helanderin ja Laaksosen (1999) tutkimuksen mukaan julkinen sektorin rahoitusosuus kolmannen sektorin järjestöjen tuloista oli lähes kolmasosa. Monet järjestöt toimivat pienellä budjetilla ja järjestöjen rahoituksellinen liikkumavara saattaa olla suhteellisen kapea. (Kts. esim. Nokian Lasten Iltapäivät 4.4.1).

E SOVELTAMISMAHDOLLISUUDET KUNNISSA JA KUNTAYHTEISTYÖSSÄ

Kuntaedustajien arvioita seudullisen yhteistyön mahdollisuuksista

Tampereen seutukunnan kuntaedustajat arvioivat vapaaehtoistyön mahdollisuuksia palvelu seudullisesti seuraavasti:

- Toimijoita on vielä suhteellisen vähän ja potentiaali on hyvin pieni.
- Nyt SPR ja Työttömät ylläpitävät toimivaa yhteistyötä.
- Vapaaehtoistyö on kehittyvä toimintatapa.
- Yhteisöavustuksilla on viritetty tätä toimintaa erityisesti (Tampereella (1,8 milj. mk/v) 130 hakijaa/ 80 myönnetty).
- Esimerkkinä voidaan käyttää myös Nokian Lasten iltapäiviä, jossa iltapäivähoitoon ja harrastustoimintaan on voitu luoda toimiva järjestelmä yhteistyössä ns. kolmannen sektorin toimijoiden kanssa

Mahdollisuuksia mallisovellutuksiin kaupunkiseudulla

Eryteisesti vanhuspalvelujen haasteet ovat suuret ja suuntaavat katseen myös vapaaehtoistyöhön. Esi-merkit osoittavat, että vapaaehtoistyökin voi kunnan (tai muun organisaation) myötävaikutuksella ja osittaispanostuksella muodostua volyymiltaan merkittäväksi. Paikallisidentiteetin säilyminen on tältä kannalta tärkeää.

5.10 YHTEENVETOA ARVIOINNISTA JA SEUDULLISISTA SOVELTAMISMAHDOLLISUUKSISTA

Seudullisen palveluntuotantojärjestelmien kokonaisarvioinnin problematiikasta

Perinteisiä palveluntuotantojärjestelmiä (kuntayhtymä, yhteiset virat, kuntien yhteiset toimielimet ja kuntien välinen sopimusyhteistyö) on vaikea tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta verrata vaihtoehtoihin palveluntuotantojärjestelmiin. Jokaisella tilahallintoratkaisulla, organisaatiovalinnalla, rahoitusratkaisulla ja palvelujen toimitustavalla ovat omat ominaispiirteet, jotka eivät ole yhteismitallisia. Jotkut mallit painottavat kuntalaisten osallistumista (vapaaehtoistyö), jotkut kilpailua (tilaaja-tuottaja-malli) ja eräät hallinnollista yksinkertaisuutta (kuntien sopimusyhteistyö). Malleja voidaan toki verrata keskenään ja vertailussa voidaan käyttää sellaisia kriteereitä kuin kustannustehokkuus, demokraattisuus, kansalaisten oikeusturva, rahoituksellinen joustavuus, jne. Tyhjentävästi ja kiistattomasti ei kuitenkaan voida sanoa, mitkä ovat oikeat kriteerit vertailua varten ja miten eri kriteereitä vertailussa tulisi painottaa.

Sopivan seudullisen palveluntuotantojärjestelmän valitseminen riippuu monista tapauskohtaisista tekijöistä. Tampereen kaupunkiseutu on laajuutensa ja muutostilanteensa ansiosta niin moniulotteinen, että kaupunkiseudulla voidaan soveltaa rinnakkain erilaisia palveluntuotantomalleja. Yhden mallin valitseminen yhteen palveluun ei sulje pois sitä, etteikö toiseen palveluun voida valita toista mallia. Edelleen yhden mallin valitseminen ei ole lopullinen ratkaisu, vaan malleja on mahdollisuus hienosäätää ja tarpeen vaatiessa kokonaan korvata toisella mallilla.

Palveluntuotantojärjestelmän valinnassa lähtökohdan muodostavat oikeudellinen viitekehys ja kuntien päätöksenteon valmiudet. Näiden ohella valintaan vaikuttavat kyseessä olevan palvelun luonne, ominaispiirteet ja elinkaaren vaihe. Käytännössä uusien ja vaihtoehtoisten palveluntuotantomallien soveltaminen on helpompaa palveluissa, 1) jotka ovat uusia tai laajenevia, 2) joilla on luontainen maantieteellinen yhteys useamman kunnan alueeseen, 3) joissa voidaan saavuttaa suurtuotannon etuja keskitämisen avulla ja joita säätelevä lainsäädäntö on joustava tai väljä. Vaihtoehtoisia palveluntuotantojärjestelmiä on vaikeampi soveltaa palveluissa, 1) jotka ovat vakiintuneita, 2) jotka ovat luonteeltaan lähipalveluja, joiden sääntely on suhteellisen rajoittavaa ja 3) joihin liittyy kuntien välisen kilpailun elementtejä.

Seudullisen yhteistyön malleja

Kunnissa on jo vuosikymmeniä harjoitettu jonkinlaista seudullista yhteistyötä. Eri seutukunnissa ja eri kuntien välillä kuntien välinen yhteistyö on kuitenkin kehittynyt hyvin eri tavoin. Vauhdin lisäksi myös yhteistyön muodot ja toteuttamistavat vaihtelevat. Yhtäällä yhteistyö on järjestetty sopimusperusteisesti, sektoreittain ja ilman vakiintunutta kuntakoalitiota. Toisaalla taas on voitu päätyä kaikki sektorit kattavaan yhteistyöhön vakiintuneen kuntaryhmän, kuten esimerkiksi seudun puitteissa. Kuntayhteistyö on lisääntynyt kaikkialla, mutta käyttöön ei ole vakiintunut mitään yhtenäistä kansallista menettelytapaa. Seudullisen yhteistyön malleja ovat seutusopimus, verkostoyhteistyö ja seutuyhtymätyyppinen yhteistyö.

Seutusopimus on nimensä mukaisesti sopimus pohjainen yhteistyön malli. Malli on kevyt tapa organisoida kuntien välistä yhteistyötä. Kunnanvaltuustojen hyväksymä seutusopimus toimii peruskirjana, jolla kaikki seudun kuntien valtuustot linjaavat seudullisen yhteistyön tavoitteet, muodot, projektit, kustannukset ja organisaation koko valtuustokaudeksi. Seutusopimuksessa halutaan korostaa toiminnan ja vastuun säilymistä peruskunnissa. Tavoitteena ei ole luoda ylikunnallista päätöksentekoa vaan organisaatio, jonka toiminta saa jatkuvasti uudelleen oikeutuksen peruskunnista. Seudulla tapahtuvan yhteistyön ja erillisten sopimusten yhteen nivoja seutusopimusmallissa on seudun strateginen yhteistoimintasopimus. Siinä määritellään keskeiset seudun kehittämisen tavoitteet sekä yhteistyön kehittäminen ja konkreettiset kohteet. Seutusopimuksen heikkoudeksi voi tulla sen luonteen mukainen vaatimus samansuuntaisiin tavoitteisiin ja voimakkaaseen sitoutumiseen. Ns. heikon lenkin ongelma tarkoittaa sitä, että jos yhteistyöhön tai sen rahoitukseen tarvitaan kaikki seudun kunnat, niin yhden kunnan erillisintressit voivat kaataa koko hankkeen.

Toimijoiden integroitunut verkosto vastaa seutusopimukseen perustuvaa yhteistyön mallia, mutta edellyttää seudullisen työnjaon kehittymistä sellaiselle tasolle, jotta verkoston luominen erikoistuneiden organisaatioiden välille mahdollistuu. Toisaalta verkostoituminen edellyttää myös toimijoiden tietoisuutta toistensa osaamisesta, resursseista ja erityisalueista. Jotta yhteiset päätökset tulevat verkostomallissa voimaan, hyväksytetään ne sopimuskuntien luottamuselimissä. Jokainen sopimuskunta harkitsee tapauskohtaisesti osallistuuko se yhteiseen toimintaan vai ei. Kokemusten mukaan kehittämissuunnitelmien ja hankkeiden toteutusta varten luodut ja niiden varassa kehittyneet asia- ja toimintalahtoiset kehittämissuunnitelmät tarvitsevat kuitenkin tuekseen seudullista yhteyttä ja yhteenkuuluvuuden tunnetta.

Seutuyhtymää voidaan käyttää yleisnimityksenä yhteistyön organisointi- ja toimintamuodoille, ja jotka perustuvat itsenäisten kuntien perustamalle seutuorganisaatiolle. Seutuyhtymän organisaatiomuoto voi olla kuntayhtymä, yhteislautakunta, osakeyhtiö, yhdistys jne. Organisaation valta ja vastuu seutuyhtymässä on luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden osalta kuntalain, perussopimuksen ja johtosääntöjen mukainen. Seutuyhtymän perustaminen edellyttää selvää yhteistyön lisäämistä seutusopimusmalliin verrattuna. Johtamisen ja tehtävien osalta sellainen on selvästi seutusopimusmallia laajempi ja tiiviimpi yhteistyön muoto.

Kuntayhtymä on vallan ja vastuun näkökulmasta selkeä organisaatio. Kuntayhtymämallissa poliittinen johtaminen on sopimuksenvaraiseen toimintaan verrattuna selkeämpi ja suurempi. Valtuustot valitsevat yhtymän luottamushenkilöt ja voivat vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen ja toiminnan valvontaan valittujen edustajien kautta. Henkilöstövoimavarojen tarkoituksenmukainen käyttö kuntayhtymän tehtävissä on seutusopimusmallin löyhää "organisaatiota" pitkäjänteisempää, kuten yleensäkin muodollisessa organisaatiossa. Toiminnan rahoitus tapahtuu kuntien maksuosuuksilla ja kuntayhtymän asiakkaiden palvelumaksuilla. Sen sijaan kuntien viranhaltijajohdon ja saman toimialan sektorijohtajien todellinen mahdollisuus vaikuttaa kuntayhtymän toimintaan on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi.

Yhdistystyyppinen yhteistyön malli on keveän ja joustavan organisoinnin malli. Yhdistysmalli mahdollistaa laajan toimijajoukon mukaantulon yhteistyöhön samoin kuin osakeyhtiömallikin. Osakeyhtiömalli on erityisesti elinkeinopolitiikan yhteistyöhön soveltuva, eikä sovellu niin hyvin kuntien palvelutuotantoon.

Lautakuntatyyppisen yhteistyön yhteistoimintasopimuksen mukaan organisaation ylintä päätösvaltaa käyttää lautakunta, joka voi muodollisesti kuulua jonkin seutukunnan kunnan hallinto-organisaatioon. Kukin jäsenkunta valitsee edustajansa lautakuntaan valtuustokaudeksi. Organisaation valmistelu- ja toimeenpanovaltaa käyttää esimerkiksi toimikunta, johon voisi kuulua esim. kuntajohtajat sekä lautakunnan puheenjohtajisto. Jäsenkuntien hallituksilla on otto-oikeus lautakunnan päätöksiin.

Yhteenvedo

Tutkimukset eivät kykene antamaan yleispätevää vastausta siihen, mikä on oikea yhteistyömalli ja yhteistyön laajuuden taso. Laajasti yleistettäviä tutkimustuloksia asiasta ei ole. Esimerkiksi eri toimintoihin liittyvien yksikkökustannusten ja toimintamallien välinen suhde ei ole suoraviivainen tai selkeä. Keskiarvoista puhuminen kätkee usein enemmän kuin paljastaa ja koko kuntakentän käsitteleminen samoilla kriteereillä on vaikeata. Yhdessä paikassa toimivaksi osoittautunut malli ei välttämättä toimi toisessa kunnassa.

Yksittäisissä kunnissa onkin syytä tutkia melkoisen tapauskohtaisesti seutuyhteistyön hyötyjä ja haittoja. Yleisiä ja kaikille sopivia toimintamalleja ei ole, vaan eri malleja on tarkasteltava kuntakohtaisesti ja toimialakohtaisesti käsityöläismäisellä otteella. Tämä johtuu kuntien tilannetekijöistä, jotka pohjimmiltaan määräävät eri ratkaisujen mahdollisuudet ja merkityksen.

Yhteistyö ei myöskään ole ongelmaton tie. Ainakaan kovin lyhyellä tähtäimellä ei yleensä ole osoitettavissa merkittäviä säästöjä, koska siirtymävaiheessa on ylläpidettävä päällekkäisiä rakenteita. Lisäksi yhteistyö vie aikaa ja synnyttää siten välillisiä kustannuksia. Kuitenkin näyttää siltä, että yhteistyön vaikutus asiantuntijuuden lisääntymiseen ja sitä kautta palvelujen laadun paranemiseen on yhteistyön merkittävä ja välitön hyöty. Myös palvelujen tarjonnan varmistaminen kunnissa, joilla ei yksin olisi mahdollista järjestää asukkaalleen erityisosaamista vaativia palveluita, on yhteistyöstä saatava välitön hyöty.

Tämän päivän retoriikassa tuntuu siltä, että seutuyhteistyötä pidetään ratkaisun avaimena lähes kaikkiin niihin muutostilanteisiin ja pulmiin, jotka kunta kohtaa. Yhteistyön odotetaan johtavan ennen kaikkea

kustannussäästöihin. Suuruuden ekonomiaan kohdistuvat odotukset ovat kuitenkin usein liian optimistisiä. Vaarana on myös, että nykyisen seutukuntapohjaisen yhteistyön lisääminen voi johtaa raskaisiin hallinnollisiin rakenteisiin, jotka ovat vaikeasti ohjattavissa ja vievät aikaa ja aiheuttavat kustannuksia. Vasta uusien seudullisten rakenteiden kehittämisen yhteydessä ollaan ryhdytty syvemmin pohtimaan yhteistyön lisääntymisen vaikutuksia kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin ja kykyyn hahmottaa hallintojärjestelmää sekä siihen, miten käy perustuslailla suojatun kunnallisen itsehallinnon tässä kehityksessä.

Sen sijaan voidaan todeta, että kuntien lisääntyvästä vuorovaikutuksesta seuraavat oppimiseen, erikoistumiseen, työnjakoon ja kapasiteetin tasaukseen liittyvät kuntien yhteistyön verkostohyödyt voivat olla pitkällä tähtäimellä merkittäviä. Kuntien voimavarojen yhdistäminen antaa uudenlaiset mahdollisuudet kuntien selviytymiseen tulevaisuuden haasteista. Taloudellisten voimavarojen yhdistämisellä voidaan koota resursseja ja saada lisää voimaa sekä löytää uusia toimintamahdollisuuksia. Seudun henkisten voimavarojen yhdistämisellä saadaan erilaiset vahvuudet hyödynnettyä ja löydetään uusia ratkaisuja.

6 KAUPUNKISEUTU JA PALVELUTUOTANTO

6.1 KUNTIEN PALVELUTEHTÄVÄT SOSIAALI-, TERVEYS- JA SIVISTYSPALVELUISSA

6.2 TAMPEREEN KAUPUNKISEUTU PALVELUYMPÄRISTÖNÄ

6.3 VÄESTÖN MUUTOKSEN VAIKUTUS KUNTIEN TALOUTEEN

6.3.1 YHTEENVETO VÄESTÖN MUUTOSTEN TALOUSVAIKUTUKSESTA

6.3.2 LASKELMAN PERUSTEET JA TULOKSET SEKTOREITTAIN

6.4 KUNTAYHTEISTYÖ PALVELUTUOTANNOSSA

6.1 KUNTIEN PALVELUTEHTÄVÄT SOSIAALI-, TERVEYS- JA SIVISTYSPALVELUISSA

Yleistä kuntien tehtävistä ja asukkaiden oikeuksista

Julkisten palvelujen järjestämisen lähtökohtana on pidettävä sitä, että kansalaisten tulisi saada hyvinvointipalveluja tasavertaisesti koko maassa riippumatta hallinnollisista rajoista. Vaikka kuntien ja valtion välisestä vastuunjaosta perusoikeuksien turvaamisen suhteen onkin erimielisyyttä, valtio on viime kädessä vastuussa hyvinvointipalvelujen toteutumisesta. Useimmat hyvinvointipalvelut on säädetty kuitenkin itsehallinnollisten kuntien hoidettaviksi. Kuntien velvollisuuksien laajuus määräytyy tehtäväkohtaisen erityislainsäädännön mukaan. Kuntien vastuu palveluiden järjestämisessä koskee pääsääntöisesti kunnan aluetta. Joissakin tehtävissä kuntien velvollisuuden perusteena on kunnan jäsenyys tai myös kunnan alueella oleskelu.

Kuntien toimivalta määräytyy kuntien rajojen mukaan. Kunnat ovat pääsääntöisesti vastuussa tehtävistä, jotka koskevat niiden aluetta ja asukkaita. Kunnille säädetyt tehtävät ovat samat kaikille kunnille, mutta kunnat voivat hoitaa niitä usealla tavalla. Palvelujen saatavuus ja laatu ovat näin käytännössä riippuvaisia henkilön asuinkunnasta. Näiden ja esimerkiksi maantieteellisten tekijöiden johdosta kuntien väliset erot palveluissa voivat muodostua merkittäviksi.

Kunnat hoitavat itsehallintonsa nojalla sekä varsinaisia itsehallinnollisia että muita laissa erikseen säädettyjä tehtäviä. Itsehallinnollisen asemansa ohella kunnat ovat osa julkista hallintoa ja hoitavat yleishallinnollisia tehtäviä. Tästä johtuen kuntien toiminnan on täytettävä tietyt säännökset ja hallinto-oikeudelliset periaatteet. Itsehallintotehtävän kannalta olennaisimmasta asiasta on kysymys perustuslaissa (PeL 121 §) säädetystä kuntien hallinnon perustumisesta asukkaiden itsehallintoon. Kunnallisen itsehallinnon kannalta onkin tärkeää, että kuntalaisen näkökulma välittyy kunnan päätöksentekoon ja kuntalaiset voivat muuten vaikuttaa itseänsä ja elinympäristönsä koskeviin palveluihin ja asioihin. Kunnan itsehallinnollisten ja muiden kunnalle kuuluvien hallinnollisten tehtävien hoitamisen on myös täytettävä tietyt vaatimukset. Kuntien toimintaa määräävät asialliset, asteelliset ja alueelliset toimivaltamääritykset ja kuntien on toiminnassaan pyrittävä noudattamaan yleisiä hallinnollisia periaatteita. Julkisen vallan osapuolena kunnan on myös huolehdittava osaltaan asukkaidensa perusoikeuksien toteutumisesta, kuten PeL 22 §:ssä säädetään.

Sosiaali- ja terveystoimen sekä sivistystoimen tehtäväalueisiin sisältyvät palvelut

Sosiaali- ja terveystoimi sisältää varsin erilaisia palveluja, jotka kattavat koko ihmisen eliniän ”kohdusta hautaan”. Vastaavasti opetus- ja kulttuuritoimen palvelut kohdistuvat eniten lasten (yli 7 v) ja nuorten (19 – 29 v) ikäluokkiin. Tilastokeskuksen taloustilastossa sosiaali- ja terveystoimen palvelut ja vastaavasti opetus- ja kulttuuritoimen palvelut luokitellaan seuraavasti (tilastokeskus):

Sosiaali- ja terveystoimen tehtävät	Opetus- ja kulttuuritoimi
201 Sosiaali- ja terveystoimen hallinto	301 Opetus- ja kulttuuritoimen hallinto
Sosiaalitoimi	303 Esiopetus (opetustoimessa)
204 Lasten päiväkotihoido	305 Perusopetus
206 Muu lasten päivähoito	310 Lukiokoulutus
208 Esiopetus (sosiaalitoimessa)	315 Ammatillinen koulutus
210 Lasten ja nuorten laitoshuolto	320 Ammattikorkeakoulutoiminta
215 Muut lasten ja perheiden palvelut	325 Kansalaisopistojen vapaa sivistystyö
220 Vanhusten laitospalvelut	327 Muu vapaa sivistystyö
225 Vammaishuollon laitospalvelut	335 Taiteen perusopetus
230 Suojatyö ja kehitysvamma-toiminta	345 Muu opetustoimi
235 Kotipalvelut	350 Kirjasto
240 Muut vanhusten ja vammaisten palvelut	355 Liikunta ja ulkoilu
245 Päihdehuolto	360 Nuorisotyö
Terveystoimen palvelut	377 Museot, teatterit ja orkesterit
252 Perusterveydenhuolto (pl. hammashuolto)	390 Yleinen kulttuuritoimi
254 Perusterveydenhuollon hammashuolto	
260 Erikoissairaanhoido	
270 Ympäristöterveydenhuolto	
290 Muu sosiaali- ja terveystoimi	

Taulukko 6.1. Sosiaali-, terveys- ja sivistyspalvelujen luokittelu (Tilastokeskus).

Taloustilastosta on saatavissa tulo- ja menotietoja (1 000 euroa) tämän tehtäväluokituksen mukaan.

Sosiaalitoimi

Sosiaalipalveluiden tehtäviä kunnat voivat hoitaa yksin, yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkimalla palveluita valtiolta, toiselta kunnalta muulta julkisen tai yksityisen sektorin toimijalta. Kunnan rajalla on kuitenkin se merkitys, että peruskunta on vastuussa palveluiden järjestämisestä ja kunnassa on oltava asianomaisia asioita käsittelevä toimielin. Pääsääntöisesti kunnan on huolehdittava sosiaalipalveluiden järjestämisestä ja sosiaalivastustusten suorittamisesta asukkaalleen sekä toimeentulon antamisesta kunnassa oleskeleville henkilöille. Kunnan raja osoittaa näin, mikä kunta on kulloinkin vastuussa sosiaalitoimen palveluista riippumatta siitä, kuka tehtävän suorittaa. Kiireellisissä tapauksissa palveluja on tarjottava myös muille kuin kunnan asukkaalle. Kunnalle on säädetty yleinen velvollisuus toimia alueellaan sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja epäkohtien poistamiseksi. Kunnan rajojen merkitystä korostaa myös se, että kunta ei voi vapautua vastuusta siirtämällä tehtäviä muiden hoidettavaksi. Muutoksenhaku viranhaltijoiden ja toimielimen päätöksiin on mahdollista kuntalain menettelyä noudattaen eli valitusoikeus kunnan viranomaisen päätöksestä on kunnan jäsenen lisäksi on asianosaisella kotikunnasta riippumatta.

Lasten päivähoidon, päihdehuollon ja mielenterveyspalveluissa kunnan velvollisuuden laajuuden on säädetty määräytyvän kunnassa esiintyvän tarpeen mukaan. Näitä palveluita ei myöskään ole säädetty erityisesti kunnan jäsenille, vaan kunnan velvollisuus koskee kunnan aluetta. Kehitysvammaisten erityishuollon ja mielenterveyspalveluiden kohdalla on myös huomioitava kuntien yhteistyöalueen tarpeet yli kuntarajojen. Nämä ja yleisesti palvelujen järjestämistapaan liittyvät tekijät johtavat siihen, että kuntien sosiaalipalvelujen välillä syntyy eroja. Kuntakohtaisiin eroihin vaikuttaa ensisijaisesti väestörakenne, mutta myös maantieteelliset tekijät ja kuntien tapa hoitaa sosiaalipalveluihin kuuluvia tehtäviä. Asukkaan aseman kannalta kunnan rajalla on näin merkitystä. Toisen kunnan sosiaalipalvelut eivät ole naa-

purikunnan kuntalaisten käytettävissä, jos kansalainen haluaisi niitä parempien palvelujen tai kulkuyhteyksien johdosta mieluummin käyttää. Tässä mielessä kunnan raja voi olla este kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

Terveydenhuolto

Kansanterveystyöstä huolehtiminen on säädetty kunnan tehtäväksi. Tämä velvollisuus on kunnalle säädetty eikä kunta voi siitä luopua, vaikka voikin huolehtia siitä kuntayhteistyönä kuntayhtymässä. Kunnan velvollisuus koskee kunnan omaa aluetta eli kunnan rajalla on merkitystä myös kuntalaisen oikeuksien kannalta silloinkin, kun kunnat hoitavat tehtävää yhdessä. Kunnassa tehtävästä huolehtii toimielin tai vastaava kuntayhtymä. Kansanterveystyön edellyttämiä palveluja kunta tai kuntayhtymä voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Kunnan velvollisuutena on ensisijaisesti huolehtia kunnan asukkaiden perusterveydenhoidosta. Kunnalliset terveyspalvelut on tarkoitettu vain oman kunnan tai kuntayhtymän jäsenkuntien asukkaille eli muiden kuntien jäsenet eivät voi niitä käyttää muulloin kuin kiireellisissä tapauksissa. Kunnan rajan merkitys on tässä suhteessa ehdoton: terveyspalvelut on haettava omasta kunnasta, vaikka naapurikunta voisi tarjota esimerkiksi nopeamman pääsyn hoitoon. Tällainen tilanne on hallinnonkin kannalta ongelmallinen, koska se on selvästi ristiriidassa perustuslain takaamien oikeuksien ja hallinnollisten periaatteiden kanssa, puhumattakaan hyvinvointiyhteiskunnan muista arvoista. Eräiden kunnan alueella sijaitsevien oppilaitosten tai työpaikkojen terveydenhuoltoon kuuluvia tehtäviä on poikkeuksellisesti säädetty kunnan hoidettavaksi riippumatta asiakkaiden asuinkunnasta. Varsinaisesti kunnan kansanterveystyötä koskevia muutoksenhakusäännöksiä laissa ei ole.

Erikoissairaanhoidon on säädetty kuntien yhteistyönä hoidettavaksi. Kunnan rajan osoittaa kuitenkin peruskunnan vastuun rajan, sillä jokainen kunta on vastuussa erikoissairaanhoidon palveluista asukkaalleen. Tätä vastuutaan kunnat eivät voi kansanterveystyön tapaan jakaa, vaan vasta tämän velvoitteen edellyttämät toimenpiteet. Sairaanhoidopiiriin kuulumisen on pakollista, mutta kunta voi tätä halutesaan myös vaihtaa. Sairaanhoidopiirin muodostamilla kunnilla ja peruskunnalla ei tarvitse välttämättä olla yhteistä kuntarajaa, mutta käytännöllisistä syistä johtuen sairaanhoidopiirin palveluiden ja kunnan välimatka ei voisi muodostua liian suureksi. Kansalaisen kannalta erikoissairaanhoidon palvelut ovat sidoksissa sairaanhoidopiirin alueeseen, johon asuinkunta kuuluu. Kunnan raja, joka on myös joskus sairaanhoidopiirin raja, on merkityksellinen kuntalaisen sairaanhoitoon kuuluvien palveluiden saatavuuden ja tason kannalta. Palvelujen hankkiminen toiseltakin sairaanhoidopiiriltä on mahdollista, mutta tästä on kunnassa erikseen päätettävä. Erot sairaanhoidopiirien toiminnan tehokkuuden ja palvelujen laadun välillä heikentävät kansalaisten yhdenvertaista asemaa päästä vaativimpiin hoitoihin (esimerkiksi leikkauksiin). Kiireellisissä tapauksissa erikoissairaanhoidon on tarjottava kaikille asuinkunnasta riippumatta. Muutoksenhakua koskevia erityissäännöksiä ei erikoissairaanhoidon alalta ole.

Kunnan asukkaan asemaan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen osalta saattaa olla lähi-vuosina tulossa muutoksia. Eduskunnan hallintovaliokunta on edellyttänyt laajapohjaisen työryhmän tai toimikunnan asettamista huomioiden perus- ja ihmisoikeudet arvioimaan edellytyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmän sekä kotikuntalain 3.2 §:n muuttamiseksi. Hallintovaliokunnan kannanotto (HaVL 39/2002) oli seurausta sisäasiainministeriön selvityksestä kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan mukaisesta kotikunnan määräytymisestä ja siitä johtuvista palvelujen järjestämis- ja kustannusvastuun erimielisyyksistä. Sillä, onko kotikunta vastuussa laitospalveluja toisesta kunnasta saavan palveluista, on merkittäviä vaikutuksia kuntien talouteen, kuntien ja valtion väliseen kustannusten jakoon ja kuntien valtionosuusperusteisiin sekä välillisiä vaikutuksia kuntien palvelutuotannon kautta kansalaisille tarjottavaan perusturvaan.

Kunnan terveydensuojelutehtävä koskee kunnan aluetta turvaten erityisesti kunnan asukkaille terveellisen ympäristön. Koska kunnat voivat hoitaa tehtävää yhdessä yhteisen toimielimen kautta ylikunnallisesti, ei kunnan rajalla toiminnallisesti ole merkitystä. Kunta on kuitenkin itse vastuussa asukkaidensa terveellisestä elinympäristöstä eli kuntalaisten oikeuksien kannalta kunnan raja on merkityksellinen.

Sivistyspalvelut

Kunnan perusopetustoimeen kuuluva tehtävä määräytyy ensisijaisesti kunnan alueen eikä jäsenyyden mukaan. Kunta voi järjestää koulutoimen palvelut yksin, yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia ne muilta tarjoajilta. Kunta on kuitenkin aina itse vastuussa palvelusta. Vaikka kunnan on osoitettava lähtökohtaisesti oppilaalle koulu, voi valittava koulu olla kunnan alueella oleva muukin kuin kunnallinen koulu tai toisessa kunnassa sijaitseva oppilaitos. Kunnan raja ei estä huoltajien haluaman palvelun käyttöä, mutta edelleen osoittaa kunnan vastuun. Tätä kautta jo ao. erityislakeihin kirjattu yhdenvertaisten palveluiden tavoitteella on mahdollisuus toteutua, turvaten kansalaisten oikeuksia. Muutoksenhaku ope-
tustointia koskeissa asioissa tapahtuu hallintolainkäyttölain mukaisesti eli valitusoikeutettuja ovat asi-
anosaiset ja valitusperusteena voi olla myös tarkoituksenmukaisuus.

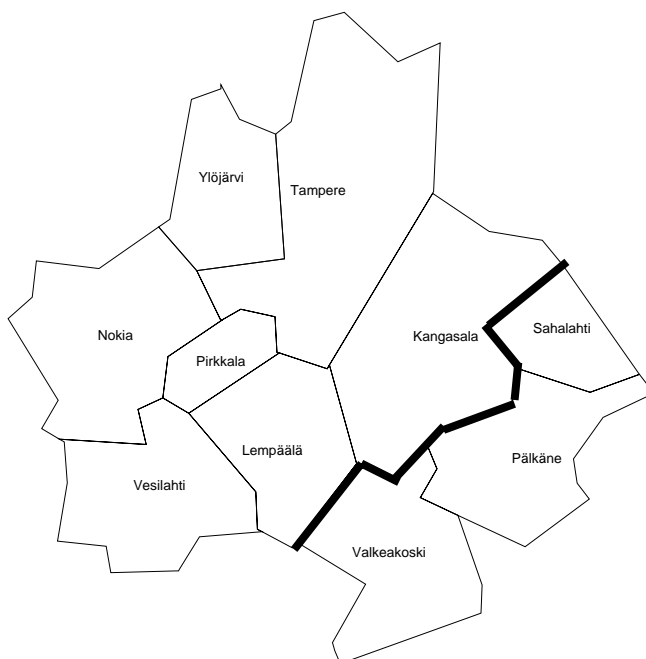
Lukio-opetuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen järjestäminen on kunnalle vapaaehtoista ja luvanva-
raista. Lukioon opiskelijaksi voi vapaasti pyrkiä, mutta lukiot voivat rajoittaa opiskelijaksi hyväksymistä
pääsyvaatimuksilla. Hakijoita on kuitenkin lain mukaan pyrittävä kohtelemaan yhdenvertaisesti kuntara-
joista välittämättä. Muutoksenhaku tapahtuu hallintolainkäyttölain säännöksiin.

Kirjastopalvelut on kunnan järjestettävä yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa tai muulla tavoin. Pal-
veluiden järjestämistavasta riippumatta kunta on vastuussa palveluiden toteutumisesta laissa säädetyllä
tavalla. Kunnan oma vastuu ilmenee myös siinä, että kirjastopalvelut on tarkoitettu lähinnä oman kun-
nan asukkaille. Kunnan rajan tulee kuitenkin olla laadukkaiden palvelujen saamiseksi helposti yllitettä-
vissä, jotta lakiin kirjattu kansalaisten yhdenvertainen mahdollisuus sivistyksen ylläpitämiseen ja itsensä
kehittämiseen voisi toteutua.

6.2 TAMPEREEN KAUPUNKISEUTU PALVELUYMPÄRISTÖNÄ

Kaupunkiseutu yhteistyöalueena

Tampereen kaupunkiseutuun kuuluvat Tampere, viisi kehyskuntaa (Ylöjärvi, Nokia, Pirkkala, Lempäälä ja Kangasala) ja Vesilahti. Seudun kaakkoispuolen kunnat Valkeakoski, Pälkäne ja Sahalahti liittyvät seutukuntaan kuntien välisen yhteistyön kautta.



Kuvio 6.1. Tampereen kaupunkiseutu ja tärkeät yhteistyöalueet.

Väestön määrän ja ikärakenteen muutos

Väestöltään seutukunta muodostaa noin 300 000 asukkaan kaupunkiseudun. Seudun kunnista muut paitsi Vesilahti ovat mittapuun mukaan väestöpohjaltaan varsin vahvoja kuntia.

Kunnat voivat harjoittamallaan politiikalla vaikuttaa jossain määrin väestökehitykseen. Tästä esimerkkinä ovat aktivoitunut kehittämis- ja elinkeinopolitiikka, jonka tavoitteena on saada kuntaan uusia työpaikkoja. Työpaikkojen lisääntyminen tuo kuntaan mahdollisesti uusia veronmaksajia. Tulomuutto nuorentaa väestön ikärakennetta ja lisää kunnallisverosta kertyviä tuloja.

Palvelutuotannon lähtökohtana ovat perheet, ihmiset ja heidän palvelukysyntänsä eli palvelutarpeet. Erityisesti sosiaali-, terveys- ja sivistystoimen palvelujen näkökulmasta kiinnostavaa ja palvelukysyntään vaikuttavaa on väestön ikärakenne ja siinä tapahtuvat muutokset. Tämän vuoksi väestön muutosta analysoidaan tässä ikäluokittain.

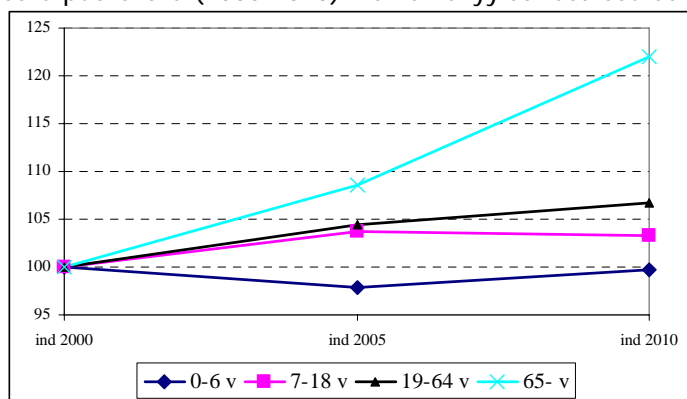
Väestön määrän ja ikärakenteen muutos on keskeinen toimintaympäristön tekijä, joka vaikuttaa kuntatalouteen. Asukkaiden tarpeista johtuvat peruspalvelujen kysynnän muutokset vaikuttavat siihen, mitä palveluja kuntien on asukkailleen järjestettävä. Palvelutuotannon muutokset vaikuttavat talouteen, kuntien menot ja tulot muuttuvat. Lisäksi väestön ikärakenteessa ja työssäkäynnissä tapahtuvat muutokset heijastuvat väistämättä kunnallisveroon. Verotulot joko lisääntyvät tai vähenevät.

Tässä tarkastelussa väestöllisen muuntumisen lähtötietoina ovat Tilastokeskuksen trendiennusteen mukaiset väestöennusteet. Ennusteessa on huomioitu viimeisten vuosien syntyvyys, kuolleisuus ja muuttoliike. Tampereen seutukunnan väestökehitys on esitetty seuraavassa taulukossa. Väestöön liittyviä tunnuslukuja ja ennusteita esitetään tarkemmin liitteessä 1.

	v. 2000	v. 2005	v. 2010	ind. 2000	ind. 2005	ind. 2010
0-6 v	24 593	24 074	24 520	100	97,9	99,7
7-18 v	41 526	43 072	42 894	100	103,7	103,3
19-64 v	190 354	198 700	203 051	100	104,4	106,7
65- v	41 182	44 695	50 261	100	108,5	122,0
yhteensä	297 655	310 541	320 726	100	104,3	107,8

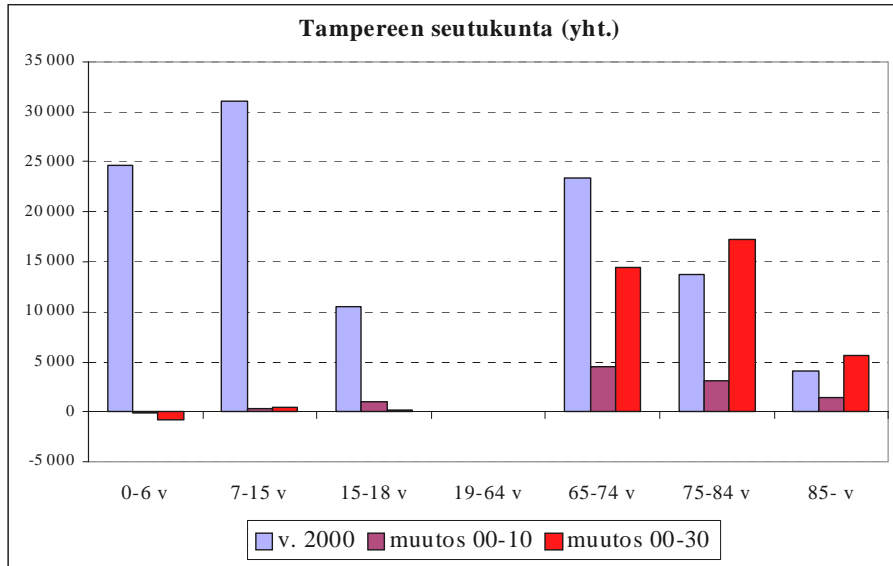
Taulukko 6.1. Väestömäärät kaupunkiseudulla vuosina 2000, 2005 ja 2010 sekä muutosindeksi perusvuoden ollessa vuosi 2000 (2000=100) Tilastokeskuksen mukaan.

Väestökehitys on ennusteen mukaan positiivinen. Väestön määrä tulisi lisääntymään. Erityisesti eläkeikäisten (yli 64-vuotiaat) määrässä tapahtuu voimakas lisäys. Aktiivi-ikäisen väestön (19-64-vuotiaat) määrä tulisi edelleen lisääntymään. Mutta kasvu tulisi selvästi hidastumaan vuosikymmenen jälkimmäisellä puoliskolla (2005-2010). Tämä näkyy selvästi seuraavassa kuviossa.



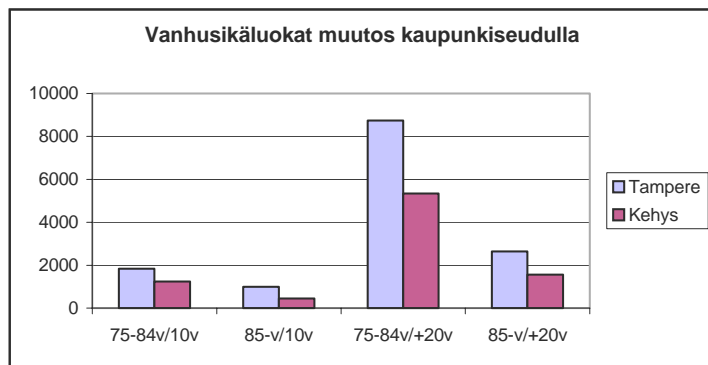
Kuvio 6.2. Kaupunkiseudun väestömuutos ikäryhmittäin indeksisarjana (v. 2000 = 100).

Kuntien palvelutuotannon ja talouden kannalta merkittävintä on vanhempien ikäluokkien (yli 65-vuotiaat) kasvu, joka tulee voimakkaasti lisäämään vanhusten tarvitsemien hoito- ja hoivapalvelujen kysyntää. Koulutuspalvelujen kohdalla väestöllisistä tekijöistä johtuva kysynnän lisäys on huomattavasti pienempi. Seuraava kuvio osittaa ikäluokittaisia muutoksia suhteessa kunkin ikäluokan vuoden 2000 perusväestöön jaksoilla 2000-2010 ja 2000-2030.



Kuvio 6.3. Tampereen seutukunnan väkiluvun muutokset aikavälillä 2000 – 2030.

Vanhusikäluokkien muutos kaudella 2000-2030 Tampereen ja sitä ympäröivien kehyskuntien rinnastuksena on esitetty seuraavassa kuviossa (jaotteluna ensin kymmenvuotisjakso 2000-2010 sitten loppujakso 2010-2030):



Kuvio 6.4. Vanhusikäluokkien muutokset Tampereen kaupunkiseudulla eri aikajaksoilla.

Väestön muutosten heijastuminen palvelusektoreille

Pitkällä tähtäimellä voidaan tehdä seuraavia johtopäätöksiä:

1) Kaupunkiseudun pienten lasten ikäluokkien määrä vakiintuu tulevaisuudessa ja alkaa myös vähentyä. Alueellisesti rakentamisvolyymin ja asutuksen sijoittumiskäytöistä riippuen esiintyy kuitenkin ruuhkautumista palvelujärjestelmissä. Kokonaisuuden kannalta tämä merkinnee tarvetta joustaviin ja muuntumiskykyisiin palveluratkaisuihin, jotka eivät täysin sitoudu tiettyyn paikkaan tai alueeseen. Palvelujärjestelmien tulee seurata kysyntää.

2) Kaupunkiseudun vanhusväestön määrä kasvaa erittäin rajusti tulevaisuudessa ennen kaikkea kaudella 2010-2020. Kehitys on vallitseva niin yksittäisissä seudun kunnissa kuin koko seutua ajatellen. Muutos on niin voimakasta, että vanhushuollon järjestelmien lienee pakko olennaisesti muuttua. On oletettavaa, että kasvutrendi tulee vaikuttamaan myös nykyisiin valtionosuusjärjestelmiin ja rahoitusrakenteisiin. Tämä merkitsee varmasti tarvetta uudenlaisten palvelujärjestelmien kehittämiseksi, jolloin vaihtoehdot palvelutuotantojärjestelmät saattavat tulla avuksi.

6.3. VÄESTÖN MUUTOKSEN VAIKUTUS KUNTIEN TALOUTEEN

6.3.1 YHTEENVETO VÄESTÖN MUUTOSTEN TALOUSVAIKUTUKSISTA

Laskennan tavoitteet ja rajoitteet

Edellä todettiin väestön ikärakenteessa tapahtuvan erittäin voimakkaita muutoksia seuraavina vuosikymmeninä. Tämä vaikuttaa palvelujärjestelmiin suoraan eri ikäluokkien väestön määrien muutosten kautta (esim. hoitopaikkatarve), mutta epäsuorasti myös ikärakenteen muutoksen aiheuttamien rahoituskellisten vaikutusten kautta. Väestön määrässä ja ikärakenteessa tapahtuvat muutokset vaikuttavat olennaisesti kuntatalouteen kohdistuviin paineisiin sekä kuntien valtionosuuksien määriin.

Tämän tutkimuksen yhteydessä tehdäänkin siksi lyhyt katsaus siihen, miltä vaikutukset Tampereen kaupunkiseudun kunnissa näyttävät. Tavoitteena on ollut kuvata asiaa konkreettisin laskelmin. Todettakoon, että valtionosuusjärjestelmän monimutkaisuuden johdosta asian tarkka laskenta ei ole helppoa, mutta suuntaa antavia tuloksia saadaan asiaan liittyvän laskentamallin perusteella (Kallio 2003).

Malli on yksinkertaistus väestössä tapahtuvien muutosten vaikutusten esille saamiseksi ja tulokset kuvaavat tietyillä oletuksilla sitä, mihin suuntaan kuntien talous väestömuutosten seurauksena tulee kehittymään. Tärkein varaus laskennan tulosten tulkinnessa liittyy laskelman lähtökohtaan; vain väestön määrän ja ikärakenteen muutoksen vaikutus on mukana, muut tekijät jätetään laskennan ulkopuolelle.

Laskennan tulokset

Tässä esitetään ensin yhteenveto laskennan tuloksista. Erikseen jäljempänä ja osittain liitteessä kuvataan tarkemmin laskennan perusteita ja yksityiskohtia

Liitteessä 2 esitetään valtionosuusjärjestelmän perusteet.

Liitteessä 3 esitetään tarkemmat kunnittaiset laskelman tulokset.

Yhteenvetona laskennan tuloksista esitetään seuraavissa taulukoissa ja kuvioissa kaupunkiseudun kokonaistilanne. Tuloksia on syytä tarkastella tulo- ja menolajeittain.

VÄESTÖN MUUTOKSEN VAIKUTUKSET 1000 EURO	Kausi 2000 - 05	Kausi 2005 - 10	Kausien ero
Sote ¹¹ -menomuutos	27 762	32 126	4 364
Sote-valtionosuusmuutos	7 860	16 396	8 536
Sivistystoimen nettomenomuutos	7 472	5 906	-1 566
Kunnallisveromuutos	30 955	22 747	-8 208
Yleinen valtionosuusmuutos	355	281	-74
Tasausmuutos	-1 918	-1 544	374
Nettomuutos	2 018	-152	-2 170

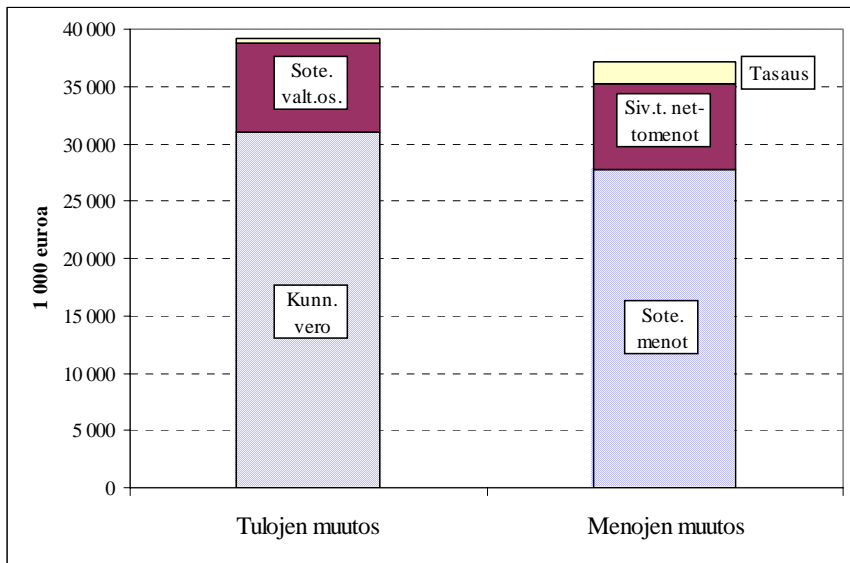
Taulukko 6.3. Väestömuutosten laskennalliset vaikutukset kaupunkiseudun kuntien tuloihin ja menoihin 2000 – 2010.

¹¹ Sote = sosiaali- ja terveystoimi

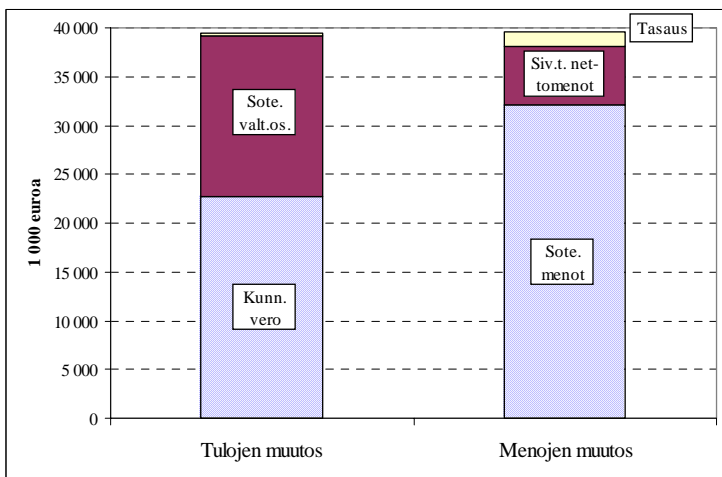
Taulukon luvut ovat Tampereen seutukunnan yhteenlaskettuja lukuja, jolloin kuntakohtaiset muutokset saattavat kompensoitua ja tasoittua. Palveluvaikutuksien kannalta seutua on kuitenkin haluttu tarkastella kokonaisuutena

Tuloissa tapahtuva muutos koostuu kunnallisverojen sekä sosiaali- ja terveystoimen ja yleisen valtionosuuden muutoksista. Menomuutos koostuu Sote -menojen, sivistystoimen nettomenojen (kunnan maksettavaksi jäävästä osuudesta) ja verotulotasaukseen tulevista muutoksista.

Laskelmassa kiinnostaa väestömuutoksen aiheuttamien tulojen ja menojen sekä niiden rakenteen vertailu kausittain. Huomionarvoista tulojen ja menojen muutosluvuissa ovat lisäksi kahden kauden väliset erot. Vertailua ja eroja voidaan havainnollistaa seuraavilla kahdella kuviolla:



Kuvio 6.5. 2000 – 2005 väestömuutosten laskennalliset vaikutukset kaupunkiseudun kuntien talouteen.



Kuvio 6.6. 2005 – 2010 väestömuutosten laskennalliset vaikutukset kaupunkiseudunkuntien talouteen.

Huomionarvoista on, että väestömuutoksen aiheuttamat tulo- ja menomuutokset sinänsä ovat lähellä toisiaan. Jaksolla 2000-2005 kertyy suoraan väestömuutoksen perusteella laskien vielä jonkin verran enemmän tuloja kuin menoja. Jälkimmäisellä kaudella tulojen ja menojen muutokset ovat jo yhtä suu-

ret. Tämä merkitsee sitä, että väestömuutoksen synnyttämä tulolisäys kokonaisuudessaan ”uppoaa” sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sivistystoimen menolisäyksen kattamiseen.

Tulomuutoksen osalta huomio kiinnittyy myös tulo-menorakenteeseen ja siinä tapahtuviin muutoksiin. Jälkimmäisen kauden 2005-2010 tulolaskelmassa Sote-valtionosuuksien osuus on huomattavasti suurempi kuin aikaisemmalla jaksolla. Sote-menojen voimakasta kasvua kompensoi siis valtionosuuden kasvu edellyttäen, että järjestelmät säilyvät ennallaan.

Väestön muutoksen aiheuttama kunnallisveron kasvu on vielä kaudella 2000-2005 selvästi voimakkaampaa kuin kaudella 2005-2010. Verotulokasvu on ensimmäisellä jaksolla yli Sote-menojen kasvun määrän. Mutta vuosikymmenen jälkimmäisellä puoliskolla, kaudella 2005-2010, tilanne muuttuu päinvastaiseksi. Väestön ikääntyminen lisää kustannuksia ja vastaavasti pienentää kunnallisveron tuottoa siten, että kunnallisveron tuoton muutos jää huomattavasti alle Sote-menojen muutoksen. Tasapainotavana tekijänä ovat sosiaali- ja terveystoimen valtionosuudet. Niiden laskennallisen määrän voimakas kasvu osoittaa kuitenkin sen, että tähän liittyy suurta epävarmuutta valtionosuusjärjestelmän muutos-paineiden vuoksi.

Merkittävin huomio näiden väestömuutoksista johtuvien talousvaikutusten kohdalla on se, että pitkällä aikavälillä (vv. 2000 – 2010) väestön muutoksen seurauksena syntyvä kunnallisveron kasvu on pienempi kuin vastaava muutos sosiaali- ja terveystoimen menolisäyksessä. Myös sivistystoimen kohdalla on odotettavissa menojen kohtuullisen voimakasta kasvua. Lopputulos onkin se, että väestöstä aiheutuvat tulo- ja menomuutokset tulevat heikentämään selvästi kuntataloutta. Lopuksi on syytä muistaa, että valtion ja kuntien välisessä työnjaossa on odotettavissa muutoksia, jotka mahdollisesti muuttavat nykyisin voimassa olevaa valtionosuusjärjestelmää. Tämä lisää entisestään tulevaisuuteen liittyvää epävarmuutta.

Kausilla 2000-2005 ja 2005-2010 väestön muutoksesta seuraavien tulo- ja menoerien muutosten yhteisvaikutus on se, että ennustetut muutokset näyttävät heikentävän Tampereen seutukunnan kuntien taloutta. Kuntien talous näyttäisi väestömuutosten seurauksena jonkin verran kiristyvän: ts. tulojen kasvu hidastuu ja vastaavasti menojen kasvu nopeutuu. Lisäksi valtionosuusjärjestelmään kohdistuvat muospaineet lisäävät epävarmuutta. Kausien välinen ero on 2,2 miljoonaa euroa eli kuntatalous seudulla kiristyisi tämän verran (kauteen 2000-2005 verrattuna).

6.3.2 LASKELMAN PERUSTEET JA TULOKSIA SEKTOREITTAIN

Laskentaan liittyvät perusoletukset

Väestön muutos. Väestömuutosten vaikutuksia kuntien tärkeimpiin tulo- ja menoeriin voidaan arvioida laskentamallin avulla. Lähtötietoina laskennassa on käytetty vuoden 2001 tilinpäätöksistä saatavia tietoja sekä vuoden 2003 valtionosuuksien laskennallisia kustannuksia ja kunnan omarahoitusosuuksia.

Laskennan tärkeimpiä oletuksia, jotka on syytä huomioida tulosten tarkastelussa, ovat seuraavat:

- Väestön määrän ja ikärakenteen muutokset
- Kuntien toimintatavat (tulojen ja menojen perusteet säilyvät tässä nykyisinä)

Laskennassa huomion kohteena ovat seuraavat tulo- ja menoerät:

- sosiaali- ja terveystoimi,
- koulutus ja kulttuuritoimi,
- kunnallisvero,
- verotulojen tasaus ja
- yleinen valtionosuus.

Seuraavaksi esitetään näihin tulo- ja menoeriin liittyvät laskennan lähtötiedot ja oletukset.

Sosiaali- ja terveystoimi. Perustietoina on käytetty vuoden 2003 valtionosuuksien väestön määrään ja ikärakenteeseen liittyviä määräytymisperusteita: laskennallisia ikäryhmittäisiä kustannuksia ja kunnan omarahoitusosuutta (1 544,45 €/asukas). Muut laskennallisiin kustannuksiin vaikuttavat tekijät (työssäkäynti, työttömyys, sairastavuus) on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Ratkaisuun sisältyy yksinkertaistava oletus, että kunnat kykenevät järjestämään asukkaiden tarvitsemat palvelut laskennallisilla kustannuksilla. Palvelujen järjestämisestä kunnalle aiheutuvat todelliset kustannukset voivat olla joko tätä suuremmat tai pienemmät.

Opetus ja kulttuuritoimi. Opetuksen ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä on vaikeasti mallinnettavissa. Tästä syystä laskennassa on käytetty perustietona kunnan omarahoitussuutta, joka määräytyy laskennallisten kustannusten ja valtionosuuden erotuksen mukaisesti (laskennalliset kustannukset – kunnan omarahoitussuus = opetuksen ja kulttuurin valtionosuus). Vuonna 2003 kunnan omarahoitussuus on 579,86 euroa asukasta kohti.

Sen avulla saadaan arvio siitä, kuinka väestömuutokset vaikuttavat kuntien nettomenoihin. Myös tähän ratkaisuun liittyy oletus, että kunnat järjestävät kaikki opetuksen ja kulttuurin palvelut valtionosuuksien mukaisilla kustannuksilla.

Kunnallisvero. Kunnallisveron tuotto määräytyy kahden tekijän perusteella: verovelvollisten verotettavien tulojen (= maksettavaa kunnallisveroa vastaava verotettava tulo) ja kunnan päättämän veroprosentin perusteella. Laskelmassa perustietoina ovat verotettavat tulot vuonna 2001. Tämä verotettavien tulojen määrä suhteutetaan veroa maksavien kuntalaisten lukumäärään. Näin saadaan summittainen lukuarvo, joka kertoo laskennallisen verotettavan tulon yhtä veronmaksajaa (työikäistä ja eläkeläistä) kohti.

Laskennan kannalta kysymys siitä, minkä ikäisiä pidetään kunnallisveron maksajina, on erittäin kriittinen ja vaikuttaa voimakkaasti tuloksiin. Kunnallisveron alaista verotettavaa tuloa syntyy työikäisten ansiotuloista mutta myös eläkkeistä. Laskentamallissa tämä verotettavan tulo – erikseen työikäistä ja eläkeläistä kohti – kerrotaan verovelvollisten määrän muutoksella ja edelleen kunnan veroprosentilla. Eläkeläisten kohdalla verotettavaksi laskennalliseksi tuloksi on laskettu 60 prosenttia työikäisten vastaavasta tulosta. Näin saadaan arvio väestömuutoksesta johtuvasta kunnallisverotulojen kehityksestä. (On mahdollista, että eläkkeellä olevien tuloista kertyvän kunnallisveron muutos jää laskelmassa todellista määrää pienemmäksi).

Muita verotuloja (yhteisövero-osuus, kiinteistövero) ei ole otettu laskelmaan mukaan, sillä niiden yhteys väestömuutoksiin on varsin epämääräinen.

Yleinen valtionosuus ja verotulotasaus. Yleisestä valtionosuudesta perusosa on kiinteästi yhteydessä väestömäärän muutoksiin. Vuoden 2003 yleisen valtionosuuden perusosa on 27,55 euroa asukasta kohti. Asukaslukukertomana mallissa käytetään asukasluvun muutosta. Muut tekijät (kielisuhte, saaristoisuus, liikenteen taajamalisä, syrjäisyys) jäävät laskentamallista pois.

Verotulojen tasaus perustuu laskennalliseen verotuloon, joka koostuu kunnallisverosta, yhteisövero-osuudesta ja kiinteistöverosta laskettuna keskimääräisin veroprosentein. Tasausraja on 90 % kuntien keskimääräisistä verotuloista. Jos kunnan laskennallinen verotulo on tätä alhaisempi, korotetaan kunnan valtionosuutta asukasta kohden erotuksen määrällä.

Jos kunnan laskennallinen verotulo ylittää tasausrajan, valtionosuuksia vähennetään euromäärällä, joka on 40 % siitä määrästä, jolla kunnan laskennalliset verotulot ylittävät tasausrajan. Verotulojen tasausjärjestelmässä on kahden vuoden aikaviive. Esimerkiksi vuoden 2003 tasaukset perustuvat vuoden 2001 verotietoihin ja vuodenvaihteen 2000 - 2001 väestötietoihin.

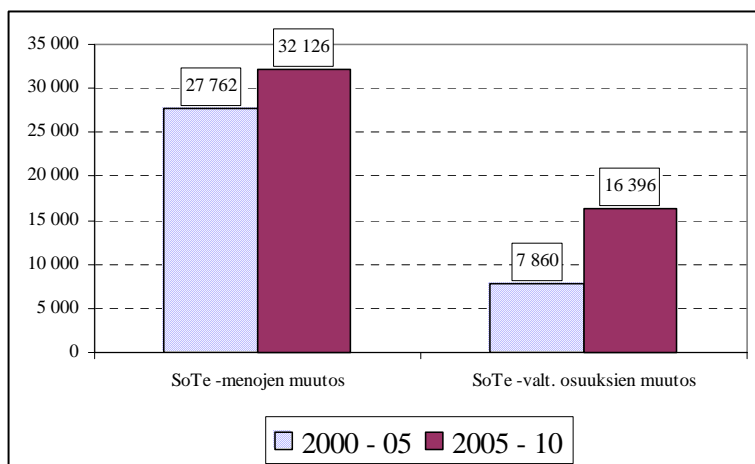
Myös verotulojen tasauksen kohdalla on tehty laskentamallia yksinkertaistavia oletuksia. Lähtökohdaksi käytetään kuntakohtaista tasauksen euromäärää, joka jaetaan vuodenvaihteen 2000 - 2001 asukasluvulla. Näin saatua kuntakohtaista tasausta - €/asukas - käytetään peruslukuna, joka kerrotaan asukasmäärän muutoksella. Tuloksena on suuntaa osoittava ennuste siitä, kuinka väestömuutos vaikuttaisi tasaukseen.

Laskennan tuloksia osatekijöittäin

Sosiaali- ja terveystoimen menot ja valtionosuudet. Sosiaali- ja terveystoimen muutosluvuissa ovat mukana ainoastaan väestön määrästä ja ikärakenteen muuttumisesta johtuvat laskennalliset meno- ja tulovaikutukset. Tulos on varsin yllättävä: Tampereen seutukunnassa laskennalliset menot kasvavat ja kasvu on voimakkaampaa jälkimmäisellä kaudella (kausien ero on 4,4 miljoonaa euroa). Mutta

valtionosuuksien lisääntyminen on selvästi menojen kasvua suurempaa (kausien ero on peräti 8,5 miljoonaa euroa).

Selityksenä tälle tulokselle ovat valtionosuuden nykyiset perusteet. Laskennalliset kustannukset määräytyvät ikäryhmäkohtaisesti, jolloin väestön ikääntyminen lisää kustannuksia. Kunnan omarahoitusosuus puolestaan määräytyy asukaskohtaisesti, jolloin näiden erotuksesta saatava valtionosuus on kustannusten muutosta suurempi.



Kuvio 6.7. Sosiaali- ja terveystoimen laskennallisten menojen sekä valtionosuuksien muutokset, 1 000 euroa.

Väestön ikääntymisestä kunnille aiheutuva taloudellinen rasitus jää siis suhteellisen pieneksi edellyttäen, että valtionosuuksien perusteet pysyvät ennallaan. Onkin varsin todennäköistä, ettei tilanne tule säilymään pitkään laskelman mukaisena. Yleistäen voidaan todeta, että nykyiseen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmään kohdistuu varsin suuria muutospaineita.

Sivistystoimen nettomenot. Opetuksen ja kulttuurin nettomenot pohjautuvat laskelmassa kunnan omarahoitusosuuteen, joka määräytyy asukasta kohti. Asukasluvun kasvaessa nettomenot nousevat samassa suhteessa.

Tampereen seutukunnassa väestön määrä lisääntyy edelleen, mutta kasvu on 2000-luvun jälkimmäisellä puoliskolla edellistä hitaampaa. Tämä näkyy suoraan nettomenojen muutoksessa: nettomenojen kasvu hidastuu (kaudella 2005-2010 se on 1,6 milj. euroa pienempi kuin kaudella 2000-2005).

Väestön ikääntyminen nostaa esiin yhden kysymyksen. Miksi omarahoitusosuus määräytyy asukasta kohti – siis koko asukasluvun perusteella? Tuleeko peruste epäedulliseksi ja kohtuuttomaksi vanhusvoittoisille kunnille? Miksi omarahoitusosuus ei määräytyisi sen ikäryhmän perusteella, joka käyttää eniten sivistystoimen palveluita (esim. 7-29-vuotiaiden määrän perusteella)?

Kunnallisvero. Väestön määrän ja ikärakenteen muutokset vaikuttavat kunnallisverosta kertyvään tuloon. Laskennassa perustana ovat vuoden 2001 kunnallisveron alaiset tulot, jotka muodostuvat pääosin palkoista ja eläkkeistä. Kysymys, johon ei löydy varmaa ratkaisua, koskee verovelvollisten tulotason ja ikärakenteen suhdetta. Se, mihin ikäryhmään kuuluvia pidetään kunnallisveron maksajina, vaikuttaa voimakkaasti laskelman tulokseen.

Muutoksen suunta on kuitenkin selvä. Myös Tampereen seutukunnassa verotulojen kasvu hidastuu jälkimmäisellä kaudella (kausi 2005-2010). Väestöllisten muutosten seurauksena - kun muut tekijät pysyvät muuttumattomina - palkkatulojen osuus vähenee ja vastaavasti eläketulojen osuus kasvaa. Näiden yhteisvaikutus on taulukon 4 mukainen: kunnallisverojen kasvu hidastuu jälkimmäisellä kaudella (2005-2010). Kausien välinen ero on yli 8 miljoonaa euroa.

Kunnallisveron muutoksen laskennassa on tehty oletus, jonka mukaan laskennallinen verotettava tulo on eläkeikäistä kohti 60 % työikäisen tuloista. Toisaalta tulotaso kohoaa työuran aikana (on selvästi

korkeampi työuran lopussa kuin alussa). Kunnallisveron laskennassa käytetyt oletukset ja niiden muuttaminen vaikuttaa suuresti tulokseen.

Todettakoon vielä, että Tampereen seutukunta on huomattavasti paremmassa asemassa kuin kunnat ja seutukunnat keskimäärin. Tampereen kaupunkialue on varsin voimakas ja kehittyvä keskus, jossa yritystoiminnan kasvulle on hyvät mahdollisuudet. Pienikin muutos työssäkäyvien ja ansiotuloja saavien määrissä vaikuttavat voimakkaasti kunnallisveroihin. Yleistäen voitaneen pitää hieman huolestuttavana sitä, jos kuntien verotulopohjassa ansiotulojen osuus pienenee paljon ja vastaavasti eläketulojen osuus kasvaa.

Verotulojen tasaus. Valtionosuusjärjestelmään läheisesti liittyvällä verotulojen tasauksella on merkitystä Tampereen kaupungille, joka maksaa tasausvähennystä. Kun tasaus lasketaan asukasta kohti, tasausvähennysten lisäys kaudella 2005-2010 on 0,3 miljoonaa euroa pienempi kuin edeltävällä kaudella. Yleisen valtionosuuden vaikutus on myös laskelmissa mukana. Mutta sen merkitys, verrattuna muihin tarkasteltuihin tulo- ja menoeriin, on olemattoman pieni.

Lopputulokseksi saadaan edellä tarkasteltujen tulo- ja menoerien muutosten yhteisvaikutus eli se, miten väestölliset muutokset näkyvät kuntien taloudessa. Yhteenveto on esitetty edellä.

6.4 KUNTAYHTEISTYÖ PALVELUTUOTANNOSSA

Lähtökohtia ja rajoitteita tarkastelulle

Tutkimusohjelman ja työn kuluessa ohjausryhmässä tehtyjen päätösten mukaan tutkimuksen yhteydessä on pidetty myös kuntayhteyksiä kaupunkiseudun kuntiin. Tutkijat ovat maaliskuussa 2003 haastatelleet kaupunkiseudun kuntien johtavia viranhaltijoita erikseen tai sovituisia yhteispalavereissa, jolloin lyhyen esittelyn pohjalta on keskusteltu seudullisesta yhteistyöstä ja eri palvelutuotantomallien seudullisesta soveltamisesta tarkastelun kohteena olevilla sosiaali-, terveys- ja sivistyspalvelujen sekä toimitilalahallinnon toimialueilla. Huhtikuussa (9.4.2003) järjestettiin lisäksi laajempi iltapäiväseminaariksi, johon osallistui laaja joukko kuntien johtavia sektoriviranhaltijoita ja myös luottamushenkilöitä. Seminaarissa kuntaedustajat pohtivat yhdessä yksityiskohtaisemmin vaihtoehtoisia malleja ja niiden seudullista soveltamista ja soveltamisen vaikutuksia. Näissä tilaisuuksissa esille nousseet näkökohdat on kirjattu ylös ja ne ovat vaikuttaneet myös tämän raportin analyysiin.

Sosiaali-, terveys- ja sivistyssektorien monien palvelutoimialojen palvelutuotannossa on jo pitkään ollut toimivaa yhteistyötä kuntien kesken toimialueesta riippuen laajemmin ja suppeammin yhteistyöjärjestelyin. Yhteistyö ei tässä mielessä ole mikään uusi asia. Myös erilaisia palvelutuotantomalleja on käytössä yhteistyön toteuttamisessa. **Tämän tutkimuksen tavoitteena ei ole ollut kartoittaa yksityiskohtaisesti seudulla tapahtuvaa yhteistyötä ja käytettyjä malleja. Kuntayhteyksin on haluttu luoda yleiskuva yhteistyötilanteesta pohjaksi eri mallien seudullisten soveltamisedellytysten ja -mahdollisuuksien pohdinnoille.** Yksityiskohtaisiin asiakirjoihin ja laajempiin toimijoiden haastatteluihin perustuvaan yhteistyön kartoittamiseen ei tässä tutkimuksessa ole ollut tarvetta eikä mahdollisuutta. Tässä yhteydessä esitetään tiivistetysti yleiskuvaus nykytilanteesta sellaisena kuin se on tullut esiin kuntayhteyksien kautta.

Kuntayhteyksien pohjalta nousee esiin myös ehdotuksia siitä millä toimialueilla ja miten organisoiden palvelutuotannon kehittäminen nähdään tarkoituksenmukaisena seudun kunnissa. Tutkimuksen luonteen mukaisesti **tältäköön osin ei ole ollut tarkoitus eikä mahdollisuutta pyrkiä kattavaan eri esitysten ehdotusten kirjaamiseen, vaan tavoitteena on ollut vain suuntaa antavan yleiskuvan luominen.**

Yhteistoimintatilanne kaupunkiseudulla

Suuntaa antava yhteenveto nykyisestä yhteistoiminnasta ja yhteistyösuunnitelmista on esitetty liitteessä 4. Kuntaedustajien kannanottoja yhteistyömahdollisuuksiin esiteltiin viidennessä osassa.

Yhteistyötarve ja yhteistoiminnan välttämättömyys tiedostetaan laajasti seudun kunnissa. Tarpeen perusteluiksi nostetaan kaupunkiseudun kunnissa esiin yleisestikin seutuyhteistyön perusteluiksi kirjattuja muutosilmiöitä. Tällaisia ovat mm. kuntien ennakoitu työvoimapula, joka pakottaa uudistamaan rakenteita ja yhteistyömalleihin tulevaisuudessa myös yksityisen sektorin suuntaan. Myös kasvutrendit seudun kunnissa ja myös eri palvelutarpeissa ovat erilaisia ja synnyttävät työvoiman epätasapainoa. Uusia järjestelmiä tulevien ongelmien ratkaisemiseksi on pakko kehittää ja seudullinen yhteistyö ja uudet palvelutuotantomallit nähdään mahdollisuutena. Monilla toimialoilla seuranta, valvonta ja ennakointi saataisivat parantua yhteistoiminnassa toteutettuina.

Tampereen kehyskunnissa pidetään Tampereen kaupunkia keskeisenä maakuntavastuullisena omaavana veturina, jossa tapahtuva palvelutoiminnan kehittäminen kiinnostaa naapurikuntia. Yhteistyöhön tuntuu kaikilla tahoilla olevan selkeästi myönteinen perusasennoituminen. Ainakin pienemmissä naapurikunnissa koetaan, että naapureilla on jo pitkään ollut selkeä yhteistyötahto. Kunnissa koetaan myös tiettyä epävarmuutta Tampereen todellisen yhteistyöhön sitoutumisen suhteen. Pelkästään tilapäisen ylikapasiteetin myynti joillain toimialueilla (esim. tilahallinto) ei varmista riittävää pitkäjänteisyyttä yhteistoimintaan. Yhteistyön tavoitteissa ja pelisäännöissä nähdään vielä paljonkin selkeyttämistarvetta.

Keskuskunnan ja naapurikuntien kokoero koetaan yhteistyötä vaikeuttavana. Palvelutarvevolyymiensa myötä Tampere on kiistatta vahva ja itseriittäinen ja toimiikin jossain määrin "terveen itsekkäästi". Maakuntavastuunsa johdosta Tampere kokee myös jossain määrin olevansa "tarjoaja" (kulttuuripalvelut) ja kaipaa maksajia. Kuitenkin Tampereellakin nähdään seudullisuus välttämättömyytenä ja myös mahdollisuutena.

Toimivasta yhteistyöstä kuntien kesken on paljon hyviä kokemuksia ja toimivaa seudullista yhteistyötä myös yksityisen sektorin suuntaan on jonkin verran erityisesti Tampereella. Toisaalta yhteistyön laajenemista vaikeuttavat yhteistyön järjestelmäesteet (valtionosuudet, lainsäädäntö), yhteistyön poliittis-kulttuuriset esteet ja kuntien erilaisuus tässä suhteessa. Uuden hallintotason luomista (seutuhallinto) pidetään epätarkoituksenmukaisena eikä seutuyhteistyö saisi rajoittaa yhteistyötä seutukuntarajojen ulkopuolelle (esim. Kangasala-Valkeakoski-yhteistyö).

Joissain tapauksissa nykyisen seudullisen yhteistyön koetaan huonontaneen aikaisempaa tilannetta, koska esim. aluepelastuslaitoskustannukset ovat kasvaneet.

7 TIIVISTELMÄ

Käsillä oleva tutkimusraportti: "Vaihtoehtoiset palvelutuotantojärjestelmät kaupunkiseudulla" on Tampereen kaupunkiseudun aluekeskusohjelman toimeksiannosta vuoden 2003 alkupuoliskolla läpi viedyn hankkeen loppuraportti. Tutkijatahona on ollut Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen ja Maa ja Vesi Oy:n yhdessä muodostama tutkimuskonsortio, joka on pyrkinyt teoreettis-käytännöllisesti analysimaan vaihtoehtoisia palvelutuotantojärjestelmiä ja niiden seudullisia soveltamismahdollisuuksia erityisesti sosiaali-, terveys- ja sivistystoimen palvelujen palvelutuotannossa. Olennainen osa työstä liittyy siihen prosessiin, jonka kautta hanke on toteutettu. Hankkeen ohjausryhmä on kokoontunut työn kuluessa kuukausittain ja työn tekemiseen on sisällynyt yhteyksiä kaupunkiseudun kuntien kanssa. Tutkimusraportti muodostaa eräänlaisen esitutkimuksen, jonka pohjalta kaupunkiseudulla on mahdollista käynnistää aikaisempaa laajempaan taustatietoon perustuen konkreettisia alueellisia ja seudullisia palvelutuotannon kehittämishankkeita.

Tutkimusraportissa annetaan vaihtoehtoisille tuotantotavoille perusmäärittelyt ja kuvataan niitä suhteellisen yksityiskohtaisesti. Raportissa käsitellään vaihtoehtoisia palvelutuotantomalleja aikaisempaa johdonmukaisemmin neljän ulottuvuuden kautta ja eritellään toimitilajärjestelmän, rahoitusjärjestelmän, tuotannon organisoinnin sekä palvelujen tuotanto- ja jakelutavan mallit. Kussakin ulottuvuudessa on useampia vaihtoehtoisia toimintatapoja tai malleja, joita on mahdollista varioida eri ulottuvuuksissa samanaikaisesti ja rinnakkain usealla tavalla. Periaatteessa kunnilla on lähes rajoittamattomat mahdollisuudet erilaisten mallien soveltamiseen. Esimerkkinä voi olla palvelu, jossa perinteinen kuntaorganisaatio (vaihtoehtoisesti kuntayhtymä, kuntien osakeyhtiö tms.) järjestää palvelun omistamissaan tiloissa (vaihtoehtoisesti yksityisrahoituksella toteutetussa tai vuokratuissa tms. tiloissa) omalla henkilöstöllä (tai vaihtoehtoisesti tilaaja-tuottaja-mallia käyttäen, vapaaehtoistoiminnalla ja soveltaen osittain myös palveluseteleitä).

Tutkimuksessa esitellään eräitä vaihtoehtomalleihin liittyviä käytännön sovellutuksia. Esille nostetaan keskeisten mallisovellutusten valikoituja esimerkkihankkeita, joita analysoidaan yksityiskohtaisemmin. Tällaisina tuodaan esiin kansainvälisiä ns. ppp-mallisovelluksia (julkisen ja yksityisen yhteistyö), pääkaupunkiseudun yksityisrahoitusmallin sovelluksia, esimerkkejä tilaaja-tuottaja-mallin sekä kolmannen sektorin ja vapaaehtoistyön sovellutuksista.

Keskeisen osan raportissa muodostaa kaikkien esille nostettujen vaihtoehtoisten palvelutuotantomallien suhteellisen yksityiskohtainen analysointi ja arviointi, jossa yleisten, rahoituksellisten ja kaupunkiseudun kuntien esille tuomien ym. näkökohtien lisäksi arvioidaan sitä millaisia mahdollisuuksia soveltamiseen seudullisessa yhteistoiminnassa näyttää olevan.

Arvioinnin pohjalta voidaan todeta, että perinteisiä palvelutuotantojärjestelmiä on vaikea tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta verrata vaihtoehtoisiin palvelutuotantojärjestelmiin. Jokaisella tilahallintoratkaisulla, organisaatiovalinnalla, rahoitusratkaisulla ja palvelujen tuotanto- ja jakelutavalla on omat ominaispiirteensä, jotka eivät useinkaan ole yhteismitallisia. Jotkut mallit painottavat kuntalaisten osallistumista (vapaaehtoistyö), jotkut kilpailua (tilaaja-tuottaja-malli) ja eräät hallinnollista yksinkertaisuutta (kuntien sopimusyhteistyö). Mallien välistä vertailua voidaan toki pyrkiä tekemään ja vertailussa voidaan käyttää sellaisia kriteereitä kuin kustannustehokkuus, demokraattisuus, kansalaisten oikeusturva, rahoituksellinen joustavuus, jne. Tyhjentävästi ja kiistattomasti ei kuitenkaan voida sanoa, mitkä ovat oikeat kriteerit vertailua varten ja miten eri kriteereitä vertailussa tulisi painottaa.

Sosiaali-, terveys- ja sivistyspalvelut ovat palvelukokonaisuuksina monialaisia, kuntakohtaiset erot ovat suuria ja monia vaihtoehtoisia palvelutuotannon järjestämistapoja on jo käytössä. Tuotantojärjestelmien kehittämiseen näyttää olevan parhaiten mahdollisuuksia uusilla ja laajenevilla palvelutuotantoaloilla tai tukitoiminnoissa. Juuri kaupunkiseudun tapainen suhteellisen yhtenäinen, vahva ja kehittyvä alue toimintaympäristönä antaa edellytyksiä uudelleenlaiselle kehittämiselle. Kaikille eri palvelutoimialueille sopivia yhtenäisiä toimintatapoja tai palvelutuotannon malleja ei kuitenkaan ole osoitettavissa. Toimintojen kehittämistä on lähestyttävä käsityöläismäisin ottein palvelualueittain ja myös kuntakohtaiset erityispiirteet huomioiden.

HAASTATTELUT YMS. LÄHTEET

Kuntayhteydet

- KANGASALA johtoryhmä (11.3.2003)
- LEMPÄÄLÄ johtoryhmä (10.3.2003)
- NOKIA johtoryhmä (24.3.2003)
- PIRKKALA johtoryhmä (17.3.2003)
- TAMPERE sivistys/kulttuuri sektorijohtoryhmä (1.4.2003)
sosiaali- ja terveystoimi / Seppo Prunnila, (18.3.2003)
- YLÖJÄRVI johtoryhmä (21.3.2003)
- SEUTUSEMINAARI kaupunkiseudun kuntaedustajat seminaarissa (9.4.2003)

Muut

- LAHDEN SEUTU sosiaali- ja terveystoiminnan johtaja Päivi Hiltunen, Hollola
- MUMMON KAMMARI toiminnanjohtaja Maarit Tammisto (31.3.2003), muu h:lökunta
- NOKIAN LASTEN ILTAPÄIVÄT suunnittelija Anu Santaniemi-Helenius (24.3.2003)

KIRJALLISUUS

Ahonen J. (2003) Ydinkunta-palvelukunta-malli palveluiden seudullisena tuotantotapana. Mallin sovellutus Oulun seudulla. ACTA nro 154. Suomen Kuntaliitto, Helsinki

Airaksinen J. & Haveri A. (2002) Seutuyhteistyöstäkö apu kunnille? Seutukuntien tuki-hankeen arviointi. Ensimmäinen väliraportti. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Raporttisarja 36/2002. Tampere.

Debande Olivier (2002) Private Financing of Transport Infrastructure. An Assessment of the UK Experience. Journal of Transport Economics and Policy, Volume 36, Part 3, September 2002, pp. 355-387.

Heikkinen M., Tapio M., Haikko M. & Paloposki J. (1996) Hallitusti kohti markkinoita. Julkisen liiketoiminnan ohjaus. Oy Edita Ab, Helsinki.

Helander V. (1998) Kolmas sektori: käsitteistä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista. Gaudeamus, Helsinki.

Häkkinen U., Mikkola H., Norberg M., Salonen M. (1996) Tutkimus kuntien terveystoimien valtionosuusperusteista. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisuja 3/1996

Jarefors A. & Jäderholm B. (1998) Beställare/Utförare. Den svår uppdelningen mellan politiker, tjänstemän och leverantörer. Uppsala Publishing House, Uppsala.

Kallio O. (2003) Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksessa suuria muutospaineita. Ennustetun väestömuutoksen (2000-2010) laskennallisia vaikutuksia kuntatalouteen. Kuntalehti 11/2003, s. 44-45.

Kanninen V. (2002) Puhtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin. Peruspalveluja uudella tavalla. Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA. Yliopistopaino. Helsinki

Karhu V., Rentola P. & Viitasalo A. (2000) Valtionosuuskriteerit ja palvelutuotannon kustannustekijät. Tutkimus opetustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen valtionosuusjärjestelmän toimivuudesta. Tampere

Kivelä S. & Mannermaa M. (1999) Kuntien tulevaisuus. Kunta-alan tulevaisuusbarometri 1999. ACTA nro 102. Suomen Kuntaliitto. Helsinki

- Kokko S. (1995) Kohti sopimuskäytäntöjä terveydenhuollossa? Kolme vaihtoehtoista tapaa järjestää Riihimäenseudun terveydenhuollon toimijaosapuolten väliset suhteet. Stakes. Aiheita 24/1995. Helsinki.
- Kähkönen L. (1999): Kokemuksia kilpailuttamisesta. Tapaustutkimus siivous- ja ruoka-palveluiden kilpailuttamisesta Suomen kunnissa 1990-kuvulla. Kunta-alan ammattiliitto KTV ry. Tutkimusosaston julkaisu 2/99.
- Kähkönen L. (2001) Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset. Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja koulusiivouksessa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2001:5. Helsinki.
- Laamanen E. (toim.) (2001): Seutuyhteistyön suunta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki
- Laapio S., Liivala R., Morange H., Taipale P., Valkama P. & Åhlgren H. (2001) Käyttöoikeussopimukset kuntien teknisessä palvelutuotannossa. Tekpa-kehittämisyhteisön julkaisu nro 47. Efektia Oy, Helsinki.
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 605/1998.
- Lith P. (1998) Kuntakonsernit Suomessa. Konsernirekisterihankkeen osaraportti. Tilastokeskus. Kat-sauksia 1998/6. Helsinki.
- Möttönen S. (2001) Virastosta tuli palvelukeskus. Kunnallisen organisaation muutoskertomus. PS-kustannus. Jyväskylä.
- Oksanen A. (2002) Muuttavatko markkinat kuntien toimintatapoja. Palvelujen tuottaminen uusien haas-teiden edessä. Teoksessa Kuntien oikeus itsehallintoon (2002) Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Tampere.
- Opetushallituksen internet-sivuilta (<http://www.oph.fi/page.asp?path=1;442;5384;5564;15368>). julkai
Oulun kaupungin internet-sivusto (<http://www.ouka.fi/paatoksenteko>)
- Pekola-Sjöblom M. (2000) Kuntainliitoista kuntayhtymiin. Acta nro 119. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Punkari M., Ihalainen R., Pekurinen M., Uutela T. & Vohlonen I. (1995) Kokemuksia tilaaja-tuottaja-mallista eri maiden terveydenhuollossa. Suomen Lääkärehti 9/95. 1027-1032.
- Punkari M. (1996) Tilaaja-tuottaja –malli eri maissa. Teoksessa Rissanen, P. & Valtonen, H. (1996) (toim.) Terveystaloustiede. Stakes. Aiheita 1.
- Puro M. (1994) Sopimusohjaus – mitä se merkitsee terveyskeskukselle?: Kuntien mahdollisuutta ostaa erikoissairaanhoidon palveluita on uudistettava! Kunnallislääkäri 8/1994. 41-43.
- Salmi S. Kuntayhtymien lukumäärä 1990 – 2001. TO/Julkinen talous. Tilastokeskus. Moniste.
- Savas E.S. (1987) Privatization. The Key to Better Government. Chatman House Publishers 1987.
- Siitonen P. & Martikainen J-P. (2000) Kuntien tekniset palvelut kokokuvassa. ACTA nro 131. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto. Valtionosuudet vuonna 2003. (Kunnallistalouden tiedote – www.kuntaliitto.fi/talous03A.htm)
- Suominen R. & Valpola O. (2002) Palvelut kotiin setelillä? Selvitys palvelusetelin käytön tehostamisesta kunnan kotipalveluissa. Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:10. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Tilastokeskus. Kuntien väestömuutoksen trendiennuste vv. 2000 - 2030
- Valkama P. (1994) Tilaaja-tuottaja –malli – mainostemppu utopiaan? Acta 42. Suomen Kuntaliitto, Hel-sinki.
- Valtiovarainministeriön työryhmäraportti. Valtio ja kunnallisen toiminnan rahoitus. Helsinki 14.2.2003
- Vaarama M., Törmä S., Laaksonen S. & Voutilainen P. (1999) Omaishoitajien tuen tarve ja palvelusetelillä järjestetty tilapäishoito. Omaishoidon palvelusetelikoikeilun loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministe-riö. Selvityksiä 1999:10. Helsinki.

LIITTEET

LIITE 1: VÄESTÖTIETOJA JA ENNUSTEITA KAUPUNKISEUDULLA

Ennusteet (Tilasto- keskus)	Yht. 2000	Yht. 2010	Yht. 2020	Yht. 2030	Muutos -00/-10	Muutos -10/-10	Muutos -20-30	Muutos% -00/-10	Muutos% -10/-20	Muutos% -20/-30
Tampere	195468	212454	223048	226521	16986	10594	3473	8,7	5,0	1,6
Ylöjärvi	20518	21992	22758	22958	1474	766	200	7,2	3,5	0,9
Nokia	26905	27853	28349	28327	948	496	-22	3,5	1,8	-0,1
Pirkkala	12736	14234	15063	15383	1498	829	320	11,8	5,8	2,1
Vesilahti	3421	3628	3730	3780	207	102	50	6,1	2,8	1,3
Lempäälä	16331	17497	18172	18399	1166	675	227	7,1	3,9	1,2
Kangasala	22276	23068	23550	23605	792	482	55	3,6	2,1	0,2
Yhteensä	297655	320726	334670	338973	23071	13944	4303	7,8	4,3	1,3

7.4.2003 OK
v. 2000 (tot)

KAUPUNKISEUTU/YMPÄRISTÖ VÄESTÖTIETOJA JA ENNUSTEITA

Ikärakenne, henk.

	0-6-v	7-15-v	16-18-v	19-64-v	65-74-v	75-84-v	85-v	Yhteensä
Tampere	14974	17796	6142	127878	15936	9809	2933	195 468
Ylöjärvi	2100	2857	898	12663	1321	540	139	20 518
Nokia	2318	3155	1083	16556	2259	1239	295	26 905
Pirkkala	1302	1695	571	7891	737	398	142	12 736
Vesilahti	331	465	105	1910	353	201	56	3 421
Lempäälä	1623	2250	712	9755	1152	648	191	16 331
Kangasala	1945	2841	956	13701	1629	917	287	22 276
Sahalahti	182	302	100	1291	213	109	27	2 224
Pälkäne	345	521	164	2487	393	265	98	4 273
Valkeakoski	1464	2005	776	12634	2006	1247	361	20 493

v. 2030 (enn)

Ikärakenne, henk.

	0-6 v	7-15 v	16-18 v	19-64 v	65-74 v	75-84 v	85- v	Yhteensä
Tampere	15217	18736	6562	134555	24501	20388	6 562	226 521
Ylöjärvi	1850	2775	874	12327	2601	1944	587	22 958
Nokia	2062	2934	966	15053	3521	2946	845	28 327
Pirkkala	1215	1919	608	8296	1671	1261	413	15 383
Vesilahti	278	430	120	1944	503	387	118	3 780
Lempäälä	1543	2223	713	9803	2056	1613	448	18 399
Kangasala	1670	2494	812	12590	2940	2380	719	23 605
Sahalahti	131	230	77	1175	335	259	82	2 289
Pälkäne	238	383	135	2278	732	578	179	4 523
Valkeakoski	1166	1657	581	9018	2206	2271	727	17 626

Muutos ikäryhmittäin 2000 – 2030

	0-6-v	7-15-v	16-18-v	19-64-v	65-74-v	75-84-v	85-v	Yhteensä
Tampere	243	940	420	6677	8565	10579	3629	31053
Ylöjärvi	-250	-82	-24	-336	1280	1404	448	2440
Nokia	-256	-221	-117	-1503	1262	1707	550	1422
Pirkkala	-87	224	37	405	934	863	271	2647
Vesilahti	-53	-35	15	34	150	186	62	359
Lempäälä	-80	-27	1	48	904	965	257	2068
Kangasala	-275	-347	-144	-1111	1311	1463	432	1329
Sahalahti	-51	-72	-23	-116	122	150	55	65
Pälkäne	-107	-138	-29	-209	339	313	81	250
Valkeakoski	-298	-348	-195	-3616	200	1024	366	-2867

LIITE 2: VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN PERUSTEET VÄESTÖNMUUTOKSEN VAIKUTUSTA KUVAAVIEN LASKELMIEN POHJAKSI

Yleisperiaatteet

Kuntien valtionosuusjärjestelmä on pitkälle laskennallinen. Valtionosuudet eivät perustu kuntakohtaisiin todellisiin menoihin vaan laskennallisiin menoihin, joiden määräytymisperusteet ovat kaikkien kuntien kohdalla samat. Valtionosuusjärjestelmä muodostuu 1) yleisestä valtionosuudesta, 2) tehtäväkohtaisista opetus- ja kulttuuritoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksista sekä 3) kuntien verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasausmenettelystä. Valtionosuusjärjestelmää täydentävät vielä harkinnanvaraiset rahoitusavustukset kunnille, jotka ovat tilapäisten tai poikkeuksellisten vaikeuksien vuoksi taloudellisen tuen tarpeessa. Lisäksi järjestelmään kuuluvat erilliset investointien ja kehittämishankkeiden valtionavut. Vaikka valtionosuudet myönnetään ja maksetaan hallinnonaloittain, ei järjestelmä sido valtionosuuksia eri käyttötarkoituksiin.

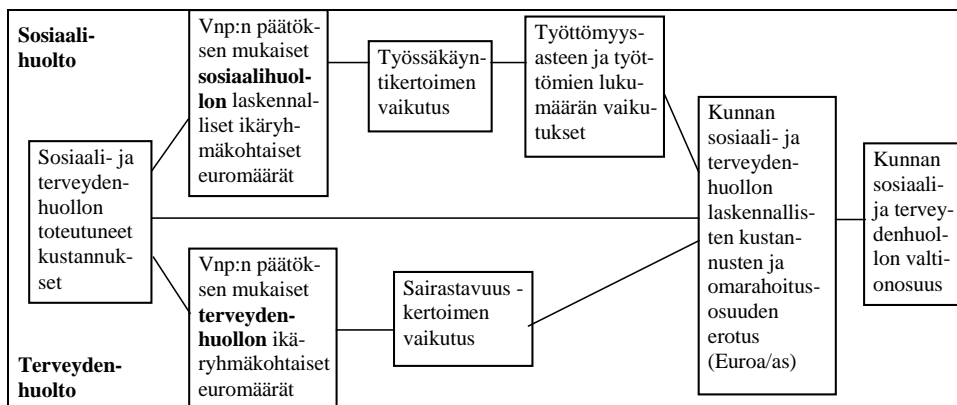
Kuntien kustannusrasitusta valtionosuusjärjestelmässä tasataan määrittelemällä tehtäväkohtaiset valtionosuudet laskennallisten kustannusten ja kaikille kunnille yhtä suuren asukaskohtaisen omarahoitusosuuden erotuksena. Lisäksi korvataan ns. olosuhdetekijöiden avulla poikkeuksellisen korkeita palvelukustannuksia mm. harvaanasutuilla ja syrjäisillä alueilla, saaristossa ja kaksikielissä kunnissa. Omarahoitusosuus koskee sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä opetus- ja kulttuuritoimintaa. Sisäasiainministeriön yleinen valtionosuus määräytyy asukasluvun ja olosuhdetekijöiden perusteella.

Yleinen valtionosuus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus myönnetään ja maksetaan kaikilta osin kunnille. Opetustoimen valtionosuus myönnetään ja maksetaan koulutuksen järjestämisluvan saaneelle koulutuksen järjestäjälle eli kunnalle, kuntayhtymälle, yksityiselle yhteisölle tai säätiölle. Tätä kutsutaan ns. ylläpitäjämalliksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmät poikkeavat monilta osin rakenteeltaan ja valtionosuuden määräytymisperusteiltaan toisistaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusprosentti (27,01) on huomattavasti opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusprosenttia (57) alempi. Tämä laissa säädetty kustannusten jako heijastaa osaksi sitä historiallista tilannetta, että opetuspalvelut ovat vanhempia kuin sosiaali- ja terveyspalvelut, ja niille on tämän takia jäänyt korkeampi valtionosuusprosentti. Lisäksi ero selittyy osittain myös sosiaali- ja terveydenhuollon opetustoimea olennaisesti suuremmilla asiakasmaksuilla sekä sillä, että valtionosuuksiin säästöpäätösten perusteella edelleen sisältyvät vähennykset on toteutettu sosiaali- ja terveydenhuollossa alentamalla valtionosuusprosenttia ja opetustoimessa korottamalla asukaskohtaista kunnan rahoitusosuutta. (Valtiovarainministeriö, työryhmäraportti, s.32)

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslaskennan perusteet

Sosiaali- ja terveydenhuollon nykyinen valtionosuusjärjestelmä on varsin selkeä kokonaisuus. Valtionosuuksiin vaikuttavia tekijöitä on vain muutama ja niiden vaikutukset ovat helposti laskettavissa ja tulkittavissa. Seuraava kuvio havainnollistaa sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuuksien määräytymisen prosessia. Kuvio on kokonaiskuvaus asukaskohtaisen valtionosuuden suuruuteen vaikuttavista tekijöistä ja niiden keskinäisistä yhteyksistä. (Karhu - Rentola – Viitasaari (2000).



Kuvio 6.4. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden määräytyminen.

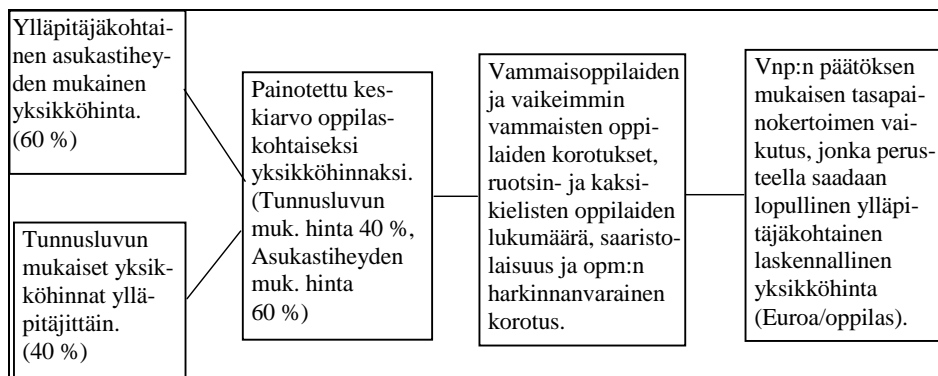
Sivistystoimen valtionosuuden määräytyminen

Perusopetuksen valtionosuus perustuu laskennalliseen ylläpitäjäkohtaiseen yksikköhintaan, joka määräytyy kahden yksikköhintakomponentin avulla: kunnan asukastiheyden perusteella määrätään ns. asukastiheys-yksikköhinta, ja kunnan kouluverkon (koulujen lukumäärä ja niiden oppilasmäärä) pohjalta määräytyy ns. tunnusluku-yksikköhinta. Lopullinen ylläpitäjäkohtainen yksikköhinta saadaan painottamalla asukastiheyteen perustuvaa yksikköhintaa 60 prosentilla ja tunnuslukuun perustuvaa yksikköhintaa 40 prosentilla. Lisäksi lopulliseen hintaan vaikuttavat vielä vammaisopetuksesta saatava valtionosuus ja mahdolliset kunnan saamat korotukset.¹²

¹² Yksityiskohtaisempi kuvaus valtionosuuden laskentaperusteista löytyy Opetushallituksen internet-sivuilta (<http://www.oph.fi/page.asp?path=1;442;5384;5564;15368>) ja mm. julkaisusta Häkkinen ja Moisio (2000).

VAIHTOEHTOISET PALVELUTUOTANTOJÄRJESTELMÄT KAUPUNKISEUDULLA PALVELUTUOTANTOVAIHTOEHTOJEN MAHDOLLISUUDET JA YLEISARVIOINTI

Seuraava kuvio havainnollistaa perusopetuksen yksikköhinnan määräytymisen perusteita (Karhu - Rentola – Viitasaari 2000).



Kuvio 6.5. Perusopetuksen yksikköhinnan muodostuminen.

Kuvio on esitys yksikköhinnan suuruuteen vaikuttavista tekijöistä ja niiden keskinäisistä yhteyksistä. Se ei siis vielä sisällä laskennallisten kustannusten jakautumista kunnan omaraahoitusosuuteen ja valtionosuuteen, joka tapahtuu koko opetuksen ja kulttuuritoimen tasolla – ei siis esim. perusopetuksen tasolla. Tätä laskennallisten kustannusten jakautumista kunnan rahoitusosuuteen ja valtionosuuteen kuvataan jäljempänä.

Lukioiden osalta käytössä on oppilaskohtainen yksikköhinta, joka määräytyy kuntakohtaisen tunnusluvun ja kaksikielisen opetuksen mukaan. Perusopetuksesta poiketen tunnuslukua varten oppilasmäärät lasketaan kunnan koko oppilasmäärän mukaan eikä kunnassa toimivien erillisten koulujen oppilasmäärien mukaan.

Ammatillisen koulutuksen valtionosuus määräytyy oppilasmäärien ja yksikköhinnan mukaan. Esimerkiksi vuoden 2003 yksikköhinta perustuu vuoden 2001 toteutuneisiin ammatillisen koulutuksen kustannuksiin. Yksikköhintoja on useita ja ne vaihtelevat koulutusaloittain.

Kirjaston valtionosuuden laskenta perustuu kunnan asukasmäärään ja asukasta kohti vahvistettuun yksikköhintaan. Laskennallinen asukaskohtainen meno lasketaan asutusrakenneryhmittäin, joka perustuu asukastiheyteen.

Kulttuuritoiminnan osalta valtionosuus perustuu asukaskohtaiseen yksikköhintaan. Vuonna 2003 kulttuuritoimen yksikköhinta on 4,20 €/asukas. Myös **liikuntatoiminnan** valtionosuus perustuu asukaskohtaiseen yksikköhintaan, joka v. 2003 on 10,80 €/asukas. Kulttuuri- ja liikuntatoiminnan osalta asianomainen ministeriö vahvistaa asukaskohtaisen yksikköhinnan vuosittain valtion talousarvion rajoissa.¹³

Nuorisotoiminnan valtionosuus perustuu laskennallisesti alle 29 -vuotiaiden määrään, joka kerrotaan laskennallisella yksikköhinnalla, jonka asianomainen ministeriö on vahvistanut (v.2003 yksikköhinta on 12,30 €/asukas).

Taiteen perusopetuksen kohdalla valtionosuus perustuu asukaskohtaiseen yksikköhintaan. Sen kohdalla valtionosuuden myöntämisen ehtona on opetuksen järjestäminen. Yksikköhinta perustuu ao. ministeriön vahvistamaan asukaskohtaiseen yksikköhintaan, joka vuonna 2003 on 1,40 €/asukas.

YHTEENVETO

Ylläpitäjän lopullinen koko opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonala koskeva valtionosuus määräytyy laskennallisten kustannusten ja omaraahoitusosuuden erotuksena. Jos ylläpitäjänä on kunta, sen osalta hallinnonalan eri tekijöiden perusteella maksettava valtionosuus määräytyy laskennallisten kustannusten ja asukaskohtaisen omaraahoitusosuuden erotuksena. Vuonna 2003 kunnan ennakkollinen omaraahoitusosuus on 579,86 euroa asukasta kohti (Kuntaliiton tiedote).

¹³ Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 605/1998, 25 ja 26 §.

LIITE 3: VÄESTÖN MUUTOSTEN VAIKUTUKSET KUNTIEN TALOUTEEN

LASKENTAMALLILLA SUORITETTU LASKENTA

KUNNITTAISET TULOKSET

VÄESTÖN MUUTOSTEN VAIKUTUKSET KUNTIEN MENOIHIN JA TULOIHIN

KAUSI 2000-2005	Sote- menojen muutos	Sote- valtion- osuuksien muutos	Siv.toimen netto- menojen muutos	Verotulojen muutos	Yleisen valtion- osuuden muutos	Tasauksen muutos	Nettomuutos yht. (1 000 euroa)
Tampereen sk	27 762	7 860	7 472	30 955	355	-1 918	2 018
Tampere	19 840	5 273	5 469	22 135	260	-1 899	459
Ylöjärvi	1 626	314	493	2 244	23	-23	439
Nokia	2 503	1 665	314	1 495	15	-35	324
Pirkkala	1 093	-196	484	1 878	23	-50	79
Vesilähti	230	37	72	213	3	63	13
Lempäälä	1 336	297	390	1 686	19	27	302
Kangasala	1 134	470	249	1 304	12	0	402

Taulukko 2. Tilastokeskuksen ennusteen mukaisen väestömuutoksen 2000 – 2005 vaikutukset kuntien käyttötalouteen (1 000 euroa).

KAUSI 2005-2010	Sote- menojen muutos	Sote- valtion- osuuksien muutos	Siv.toimen netto- menojen muutos	Verotulojen muutos	Yleisen valtion- osuuden muutos	Tasauksen muutos	Nettomuutos yht. (1 000 euroa)
Tampereen sk	32 126	16 396	5 906	22 747	281	-1 544	-152
Tampere	22 386	10 719	4 380	16 309	208	-1 521	-1 051
Ylöjärvi	2 504	1 540	362	1 482	17	-17	156
Nokia	2 327	1 700	235	978	11	-26	101
Pirkkala	1 474	448	385	1 448	18	-40	16
Vesilähti	332	205	48	222	2	41	92
Lempäälä	1 566	805	286	1 221	14	20	208
Kangasala	1 538	979	210	1 086	10	0	326

Taulukko 3. Tilastokeskuksen ennusteen mukaisen väestömuutoksen 2005 – 2010 vaikutukset kuntien käyttötalouteen (1 000 euroa).

LIITE 4A: PALVELUYHTEISTYÖ KAUPUNKISEUDULLA/SOSIAALITOIMI

YLEISKUVAUS NYKYTILANTEESTA /ESILLE TULLEITA YHTEISTYÖALUEITA KUNTAYHTEYKSISSÄ 4/2003					
SOSIAALITOIMI	kunnan ja yksityisen yhteistyö		SEUTUYHTEISTYÖNÄ YLI KUNTARAJOJEN TAPAHTUVA PALVELUTUOTANTO		
	ON	huom.	ON	Suunnit.	Huomautuksia
PÄIVÄHOITO					
Päiväkotitoiminta		Tampere			Paikkoja myydään tarvittaessa puolin/toisin
Perhepäivähoito		Tre 10%	?		
Leikkitoiminta			?		
Iltapäiväkerhot		Nokia	?		
Esiopetus					
Muu palvelu					
VANHUSPALVELUT					
Kotipalvelut					
Päivätoiminta					
Asumispalvelu					
Muu					
LAITOSPALVELUT					
Vanhusten Laitospalvelut				?	"Vanhusten paratiisi" -idea
Vammaisten laitospalvelut					
Suojatyö ja kehitysvammatoiminta					
Päihdehuolto /huumehoito					Osittain seudullisesti
Lasten ja nuorten laitoshuolto					
MUU PALVELUT					
Kasvatus- ja perheneuvolatoiminta					Tampere myy
Lasten ja nuorten perhehoito				?	Yhteisesti osittain
Lasten ja perheiden tukitoiminta					Tampere myy
Lastensuojelu					
Vammaishuollon palvelut					
Ulkomaalaispalvelu					Tampere myy
Sosiaalialan osaamiskeskus					Pikassos toimii Pirkanmaa, Satakunta, Kanta-Häme
Projekteja kehittämishankkeina				?	Lastensuojelu, huumeprojekti, syrjäytymisen estäminen.
TILANHANKINTA					Yhteisprojekti/Osaava kiinteistönpito
Uuden tilan tuottaminen		RAY			
Tilojen osto					
Tilojen vuokraus			?	?	Vanhusten asunnot
TILAN YLLÄPITO					Osaava kiinteistönpito
Korjaus				?	
Kunnossapito				?	TOIMIJAT OSITTAIN SEUDULLISIA
Siivous			?	?	
TUKIPALVELU					
Ruokahuolto				?	
Hankinnat				?	Tilausrenkaat
Muu					

Taulukon merkinnät /selitykset:

Tummennetulla on merkitty kohdat, joissa konkreettista yhteistyötä on ilmoitettu olevan tai se on suunnitteilla. Kysymysmerkillä on merkitty sellaiset kohdat, joissa yhteistyö on (tarkemmin määrittelemättä) tullut esiin tai sen mahdollisuutta on korostettu. Huomautukset liittyvät tummennettuihin kohtiin.

LIITE 4B: PALVELUYHTEISTYÖ KAUPUNKISEUDULLA/SIVISTYSTOIMI

YLEISKUVAUS NYKYTILANTEESTA /ESILLE TULLEITA YHTEISTYÖALUEITA KUNTAYHTEYKSISSÄ 4/2003					
SIVISTYSTOIMI	Kunnan ja yksityisen yhteistyö		SEUTUYHTEISTYÖNÄ YLI KUNTARAJOJEN TAPAHTUVA PALVELUTUOTANTO		
	ON	huom.	ON	Suunnitt	Huomautuksia
ESIOPETUS	?				
PERUSOPETUS				?	Yhteinen perusopetusselvitys meneillään (→6/03)
1-6 luokat					
7- 9 luokat					
ERITYISOPETUS					
Vammaisopetus					Liisanpuiston koulu /ostomenettely
Maahanmuuttajien koulutus				?	
Muu					
Verkko-opetus yms, tietopankki				?	Mahdollisuuksia
LUOKIO				?	Yhteinen lukioselvitys meneillään (→5/03)
AMMATILLISET KOULUT			?		
AMMATTIKORKEAKOULU					
KANSANOPIST VAPAA SIVISTYST					Tapahtuu yli kuntarajojen
MUU OPETUS					
Taiteen perusopetus			?		
Muut					
LIIKUNTA JA ULKOILU	?	paljon			
NUORISOTYÖ					
KIRJASTO				?	Yhteinen tiedonhallintajärjestelmä PIKI
Kirjastoautot					
MUU KULTTUURI					
Museot, teatteri, orkesteri				?	Kaikki käyttävät
Muu					
TILANHANKINTA					Yhteisprojekti /Osaava kiinteistönpito
Uuden tilan tuottaminen				?	Lukio/seudullinen lukiohanke?
Tilojen osto					
Tilojen vuokraus					
TILAN YLLÄPITO					Proj./ Osaava kiinteistönpito.
Korjaus				?	
Kunnossapito				?	TOIMIJAT OSITTAIN SEUDULLISIA
Siivous				?	
TUKIPALVELU					Yhteistyömahdollisuuksia?
Ruokahuolto				?	
Hankinnat					
Muu					

Taulukon merkinnät /selitykset: TUMMENNETULLA on merkitty kohdat, joissa konkreettista yhteistyötä on ilmoitettu olevan tai se on suunnitteilla. KYSYMYSMERKILLÄ ? on merkitty sellaiset kohdat, joissa yhteistyö on (tarkemmin määrittelemättä) tullut esiin tai sen mahdollisuutta on korostettu. HUOMAUTUKSET liittyvät tummennettuihin kohtiin

LIITE 4C: PALVELUYHTEISTYÖ KAUPUNKISEUDULLA/TERVEYSTOIMI

YLEISKUVAUS NYKYTILANTEESTA /ESILLE TULLEITA YHTEISTYÖALUEITA KUNTAYHTEYKSISSÄ 4/2003					
TERVEYSTOIMI	Kunnan ja yksityisen yhteistyö		SEUTUYHTEISTYÖNÄ YLI KUNTARAJOJEN TAPAHTUVA PALVELUTUOTANTO		
	ON	huom.	ON	Suunnitt.	Huomautukset
PERUSTERVEYDENHUOLTO					Huom. Kangasala kuntayhtymä
Lääkärin vastaanottotyö yhteistyö päivystyspalveluissa		Tre			
yksityislääkärikonsultointi + operointi		Tre1-2%			
Perusterveyden huollon vuodeosasto					
Äitiys- ja lastenneuvolatyö					
Nuorisoneuvoloiden työ					
Kouluterveydenhuolto					
Opiskelijaterveydenhuolto					
Työterveyshuolto					
Kotisairaanhoido ja aikuisneuvonta					
Kuntoutus	?		?		
Mielenterveyspalvelut			?		Seudullinen kehittäminen /kuntoutus, asumin
Hammashuolto					
Erityispalvelut					
Psykologi ym.				?	Yhteisvirat
Puheterapeutti					
Kuulovammaiset			?		Veturihanke
ERIKOISSAIRAANHOITO					Tilausrenkaat, selvittelyprojekteja
YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLTO					
Terveysvalvonta, Eläinlääkintä	?				Kangasala kuntayhtymä
MUUT					
Erityisviranhaltijat				?	Esim. ravitsemusterapeutti
Kuljetuskorttijärjestelmä					Toimii seudullisesti
TILANHANKINTA					Yhteisprojekti/Osaava kiinteistönpito
Uuden tilan tuottaminen					
Tilojen osto					
Tilojen vuokraus					
TILAN YLLÄPITO					
Korjaus				?	
Kunnossapito				?	TOIMIJAT OSITTAIN SEUDULLISIA
Siivous				?	
TUKIPALVELU					
Ruokahuolto					
Hankinnat					Tilajarenkaita useita
Muu					

Taulukon merkinnät /selitykset: TUMMENNETULLA on merkitty kohdat, joissa konkreettista yhteistyötä on ilmoitettu olevan tai se on suunnitteilla. KYSYMYSMERKILLÄ ? on merkitty sellaiset kohdat, joissa yhteistyö on (tarkemmin määrittelemättä) tullut esiin tai sen mahdollisuutta on korostettu. HUOMAUTUKSET liittyvät tummennettuihin kohtiin.