

1.	Palvelurakennemuutos Päijät-Hämeessä.....	2
2.	Kuntien tukipalvelut -teemaryhmä.....	2
2.1.	Teemaryhmän kokoonpano ja toimeksianto	2
3.	Yhteistyömallit palvelutuotannon järjestämisessä	3
3.1.	Tuottamalla itse	4
3.2.	Yhteistoiminta	5
3.2.1.	Isäntäkuntamalli.....	5
3.2.2.	Kuntayhtymä	5
3.2.3.	Liikelaitos.....	6
3.2.4.	Liikelaitoskuntayhtymä.....	6
3.2.5.	Osakeyhtiö	7
3.3.	Ostamalla	7
3.4.	Organisointivaihtoehtojen ohjausmekanismeista	8
3.5.	Yhteenveto palvelutuotannon järjestämisestä.....	8
4.	Osto-osaaminen ja tilaajan organisoituminen.....	9
4.1.	Osapuolten roolit	9
4.2.	Vaatimukset osto-osaamiselle	9
4.3.	Kumppanuus- ja sopimusmallit.....	10
5.	Tarkasteluun valitut tukipalvelut ja niiden jaottelu.....	11
5.1.	Tukipalveluista tehty kysely ja sen tulokset	11
5.2.	Johtopäätökset	19

1. Palvelurakennemuutos Päijät-Hämeessä

Päijät-Hämeen palvelurakennemuutos -projekti käynnistyi toukokuussa 2006, kun sekä maakuntahallitus että seutuhallitus päättivät yhteisen projektin asettamisesta toteuttamaan valtakunnallisen Kunta- ja palvelurakennemuutos-hankkeen aluevaiheen tuloksina kirjattuja kehittämissuunnitelmia. Projektin tavoitteeksi asetettiin kaikkien kuntien palvelutuotannon sektoreiden läpikäyminen ja yhteistyömahdollisuuksien ja -tapojen selvittäminen vuoden 2008 loppuun mennessä. Projektin pitkän tähtäimen tavoitteena pidetään kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen aluevaiheen raportissa esitettyä visiota yhdestä maakunnan kokoisesta peruskunnasta, jonka toimintaa ohjaa demokraattisesti suorilla vaaleilla valittu valtuusto.

Projekti päätettiin jo heti alusta alkaen toteuttaa mahdollisimman kuntavetoisena. Organisointi toteutettiin siten, että johtoryhmään kutsuttiin kaikkien kuntien valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat ja kaikki kunnanjohtajat. Johtoryhmän tehtävänä on koko prosessin johtaminen ja kehittämissuunnitelmien tekeminen peruskuntien päätöksentekoa varten.

Projektin valmistelutoimikunnassa ovat kuntajohtajat. Valmistelutoimikunta nimensä mukaisesti valmistelee ja tekee ehdotuksia johtoryhmälle projektissa toteutettavista toimenpiteistä. Johtotiimin muodostavat teemaryhmien puheenjohtajat, maakuntajohtaja, seutujohtaja ja projektin pääsihteeri, jotka puolestaan valmistelevat asioita valmistelutoimikunnan käsittelyyn.

Varsinainen suunnittelu- ja kehittämissuunnittelu on ollut johtoryhmän nimeämän neljän työryhmän vastuulla. Työryhmät keskittyivät kuntien talous- ja valtionosuuskysymyksiin, kunnalliseen päätöksentekoon ja demokratiaan, uudistettavien rakenteiden omistajapolitiikkaan ja omistajaohjaukseen sekä hallinto-organisaatioiden kokonaistarkasteluun. Näiden työryhmien työskentelyltä odotetaan konkreettisia esityksiä tai selvityksiä, joiden perusteella alueella voidaan siirtyä kilpailukykyiseen ja kuntatalouden kannalta kestävään toimintamalliin.

Temaattista tarkastelua varten koottiin eri sektoreiden asiantuntijoista teemaryhmiä, jotka valmistelevat sektorikohtaisia suunnitelmia ja kehittämissuunnitelmia (esimerkiksi tämä kuntien tukipalvelut-teemaryhmä), joita voidaan käyttää hyödyksi laadittaessa mm. kunta- ja palvelurakennemuutosta ohjaavassa puitelaisissa edellytetyssä toimenpidesuunnitelmaa. Kehittämissuunnitelmia ei kuitenkaan tehdä pelkästään puitelain tarkoituksia varten, vaan kirkastamaan alueen omaa tahtotilaa tulevaisuuden kunta- ja palvelurakenteeksi.

2. Kuntien tukipalvelut -teemaryhmä

2.1. Teemaryhmän kokoonpano ja toimintatapa

Teemaryhmässä oli neljätoista jäsentä. Jäsenet edustivat tilaajakuntia ja -kuntayhtymiä sekä näille tukipalveluja tarjoavia kuntaomisteisia palveluntarjoajia. Lisäksi teemaryhmässä oli henkilöstöjärjestöjen edustaja. Teemaryhmän jäsenet:

Mika Mäkinen puheenjohtaja, Lahden kaupunki

Markku Laurell, Nastolan kunta

Kaija Manninen, Hollolan kunta

Markku Marjamaa, Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymä

Heikki Niemi, LK-Kiinteistöpalvelut Oy

Risto Nylund, Päijät-Tili Oy
 Osmo Pieski, Orimattilan kaupunki
 Vaula Ruuska, Hämeenkosken kunta
 Jaana Simola, Päijät-Hämeen liitto
 Antti Tiensuu, henkilöstön edustaja, Hollolan JHL ry
 Martti Tokola, Päijät-Hämeen koulutus konserni
 José Valanta, Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto
 Pekka Virkkunen, Heinolan kaupunki
 Kari Salovaara, sihteeri, Lahden kaupunki

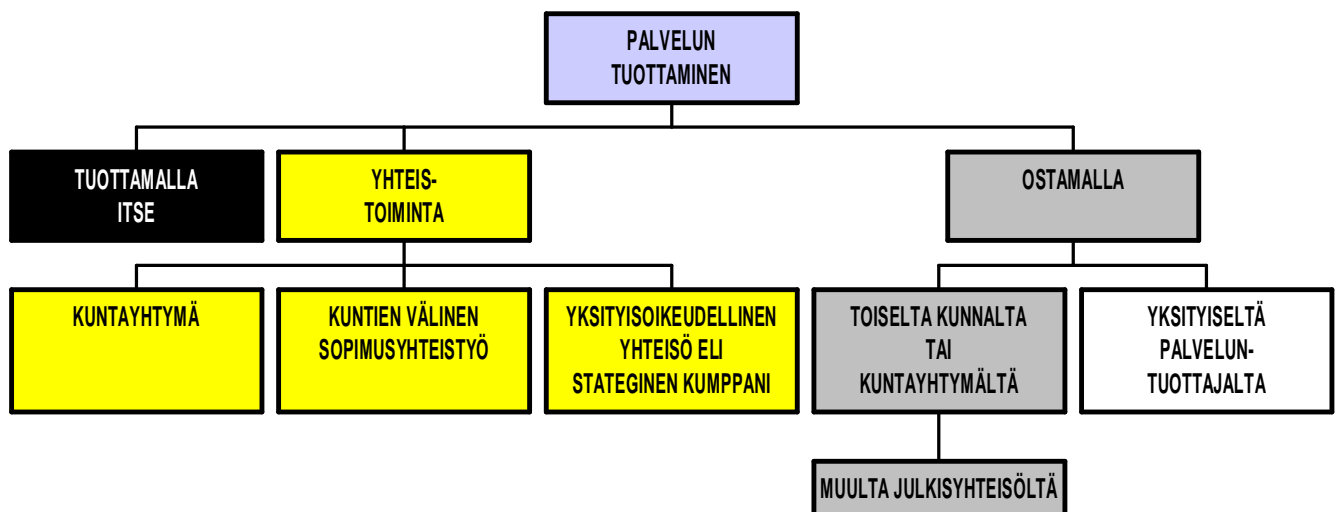
Teemaryhmän toimeksiantona ja tavoitteena oli tehdä kartoitus tukipalveluista, joissa olisi edellytyksiä kuntarajat ylittävälle yhteistyölle tai olemassa olevan yhteistyön syventämiselle. Lisäksi näiden valittujen tukipalveluiden mahdollisten organisointi- ja järjestämisuotojen selvittäminen oli teemaryhmän tavoitteena. Läheisesti aiheeseen liittyvää omistajapolitiikkaa ja -ohjausta käsiteltiin yleisellä tasolla.

Kartoitukseen osallistui myös seuraavat henkilöstöjärjestöjen edustajat, jotka lausuiivat yhteisen mielipiteensä tukipalvelukartoituksessa. Henkilöstöjärjestöjen kanta esitetään vastausten ohessa.

Antti Tiensuu JHL
 Arja Nikkanen JYTY
 Juha Metso KTN
 Liisa Souru OAJ
 Markus Lahtimo JUKO / OAJ
 Riitta Tuomi-Rönkkö JHL
 Sirkka-Liisa Kaukanen TNJ
 Tuula-Anneli Siren TNJ

3. Yhteistyömallit palvelutuotannon järjestämisessä

Hankintalainsäädäntöä on sovellettava rahallista vastiketta vastaan tehtyyn kirjalliseen sopimukseen, jonka kohteena on tavara- tai palveluhankinta, jonka alueellinen tai paikallinen viranomais aikoo tehdä siitä muodollisesti erillisen ja päätöksenteon kannalta itsenäisen yksikön kanssa, riippumatta siitä, onko tämä yksikkö itse hankintaviranomais. Kuntien väliset hankinnat kuuluvat hankintalain alaisuuteen ja ne on pääsääntöisesti kilpailutettava. Eri yhteistyömallien vaikutus kilpailuttamiseen tulee huomioida toimintaa suunniteltaessa.



3.1. *Tuottamalla itse*

Sisäisen eriyttämisen tavoitteet

Sisäisen eriyttämisen tavoitteina ovat yleensä kustannusrakenteen läpinäkyvyys, vertailtavuus, kilpailun edistäminen, hinnoittelun kohtuullisuuden osoittaminen sekä toiminnan tehokkuuden parantaminen. Sisäinen eriyttäminen voi olla perustellumpi vaihtoehto yhtiöittämiselle mm. silloin, jos yksikön toiminta ei ole kannattavaa, investointeja joudutaan tulevaisuudessa rahoittamaan verotuloilla tai maksupolitiikka halutaan pitää tiukasti poliittisessa valvonnassa tai toimintaan sisältyy kannattamatonta toimintaa.

Lain mukaan sähkölaitos- ja maakaasutoiminta sekä vesihuolto ovat kirjanpidollisesti eriytettävä. Eriyttämisvaatimuksella tavoitellaan kustannusrakenteen avoimuutta ja hinnoittelun kohtuullisuuden parempaa todentamismahdollisuutta.

Sisäinen eriyttäminen: kirjanpidollisesti eriytetty yksikkö:

1. Laatii oman kirjanpidon, tuloslaskelman ja taseen;
2. Tuloslaskelma ja tase yhdistetään kunnan tilinpäätökseen sekä;
3. Pidetään erillään kunnan talousarviosta. Erillisyys tarkoittaa mm. sitä, ettei liiketoiminnan ja investointien rahoitukseen osoiteta määrärahaa tai rahoitus osoitetaan toiminta-avustuksena, lainana tai pääomasijoituksena.
4. Toiminnan yli- tai alijäämäärät siirtyvät taseen jatkuvuuden periaatteella käytettäväksi tai katettavaksi tilikaudesta toiseen.

Sisäinen eriyttäminen: Laskennallisesti eriytetty yksikkö

Laskennallisesti eriytetyssä taseyksikössä yli- ja alijäämäerien siirtoa ei tehdä, vaan em. erät liitetään aloittavassa taseessa jäännöspääomaan. Laskennallisesti eriytetty taseyksikkö (kuten esim. liikelaitos) ei ole erikseen kirjanpitovelvollinen, vaan kunta on kuntalain 67 § perusteella kirjanpitovelvollinen liiketoiminnastaan organisointitavasta riippumatta.

Hankintalainsäädännön ulkopuolella ovat hankinnat, joita hankintayksikkö toteuttaa omana työnään eli käyttämällä omaa organisaatiotaan. Tunnusomaista omana työnä tekemiselle on hankintayksikön valta vaikuttaa hankinnan toteuttajan toimintaan siltä puuttuvan itsenäisyyden vuoksi, sekä toimeksiantoon liittyvät piirteet, joiden vuoksi se eroaa erillisten oikeushenkilöiden välillä tehdystä hankintasopimuksesta.

Kunnan tai kuntayhtymän omana tuotantona tuotetut palvelut toteutetaan kunnan palveluksessa olevalla henkilökunnalla, jolloin toiminnan ohjaus ja valvonta tapahtuu kunnan normaalin päätöksenteko-organisaation mukaisesti. Toiminta on osa kunnan toimintaa, talousarviota ja tilinpäätöstä ja toiminnan rahoitus saadaan kunnan resursseista.

Rakennusurakkaa ei kuitenkaan saa toteuttaa omana työnä järjestämättä tarjouskilpailua, jos seuraavat kaksi ehtoa toteutuvat:

1. hankkeen toteuttamiseksi myönnetään hankekohtaista valtionapua
2. hankkeen perustana oleva arvonlisäverollinen kustannusarvio on vähintään ~840 940 € (laissa 5 000 000 markkaa).

Sisäinen tilaaja – tuottajamalli

Kunnan osatoiminnot voidaan eriyttää sisäisellä tilaaja-tuottajamallilla. Mallissa palveluiden järjestämisvelvollisuus (tilaajatehtävät) ja palvelun tuottaminen eriytetään. Tilaaja-tuottajamallia voidaan käyttää sisäisenä toiminnan ohjausmallina, jossa tavoitteina voivat olla mm. tuotteistaminen ja prosessien selkeyttäminen.

Tilaaja-tuottajamallissa siirrytään käsky- ja resurssiohjauksesta sopimusohjaukseen. Palveluita tuottavalle yksikölle annetaan suurempi päätösvalta palveluiden tuottamistavan suhteen.

Tuotteistaminen

Jotta sisäinen tilaaja – tuottajamalli on tehokas, tulee myös toimintatapojen muuttua. Sisäiseen eriyttämiseen liittyy haluttujen palveluiden standardisointi eli tuotteistaminen. Tilattavat palvelut määritellään laadullisesti ja määrällisesti.

Tilaaja-tuottajamallia on kritisoitu siitä, että lopputuotteiden käyttäjän ja palveluiden tilaajan välillä ei ole suoraa vuorovaikutussuhdetta. Palveluiden tuotanto ei ole käyttäjäehtoista, koska suora yhteys tilaajan ja lopputuotteen käyttäjän väliltä puuttuu. Haluttujen vaikutusten puuttuminen saattaa joskus johtua tästä. Oman tuotannon sisäinen eriyttäminen ei aiheuta hankintalainsäädännöllistä kilpailuttamisvelvollisuutta.

3.2. Yhteistoiminta

Siirryttäessä omasta tuotannosta kunnallisten toimijoiden yhteistoimintaa tulee hankintalaki otettavaksi huomioon. Yhteistoiminnan organisointimuoto vaikuttaa kilpailuttamisvelvoitteeseen.

3.2.1. Isäntäkuntamalli

Isäntäkuntamalli on kuntalain tarkoittamaa sopimusyhteistyötä, johon ei sovelleta hankintalakia. Yhteistoimintaan sisältyvien tehtävien hoitamisesta laaditaan kuntalain 76 §:n mukainen sopimus. Tässä yhteistoimintaa koskevassa julkisoikeudellisessa sopimuksessa sovitaan siitä, että nimetty kunta hoitaa tehtävät muiden puolesta ja muut osallistuvat päätöksentekoon perustettavassa yhteisessä toimielimessä. ”Isäntäkunnan” johtosääntöön liitetään toimielintä koskevat määräykset.

Vaihtoehtoisia termejä isäntäkuntamallille ovat myös ylläpitäjämalli ja keskuskuntamalli.

3.2.2. Kuntayhtymä

Kunnat voivat osoittaa puitelain mukaiset yhteistoiminta-alueen edellyttämät tehtävät kuntayhtymän hoidettavaksi tai perustaa tehtäviä varten uuden kuntayhtymän. Kun perusterveydenhuollon ja siihen läheisesti liittyvien sosiaalitoimen palveluiden järjestämisvastuu annetaan yhteistoiminta-alueen muodostavalle kuntayhtymälle, toimii kuntayhtymä palveluiden järjestäjänä jäsenkuntien puolesta.

Kuntayhtymä perustetaan kuntien keskinäisellä perussopimuksella (kuntalaki 78 §), jossa sovitaan miten jäsenkunnat järjestävät kuntayhtymän päätöksenteon. Kuntalain mukaan kuntayhtymä on jäsenkunnista erillinen, itsenäinen oikeushenkilö. Oikeushenkilönä kuntayhtymä on oikeustoimikelpoinen eli se voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä käyttää puhevaltaa tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa.

3.2.3. Liikelaitos

Liikelaitoksen voivat perustaa kunta, kunnat yhdessä (isäntäkuntamalli) tai kuntayhtymä. Liikelaitos voidaan perustaa liiketoimintaa ja liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavia tehtäviä varten. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitos on edelleen osa kuntaa tai kuntayhtymää eikä näin ollen ole itsenäinen oikeushenkilö. Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitos ei ole itsenäinen kirjanpitovelvollinen, vaan kunta tai kuntayhtymä on kirjanpitovelvollinen myös liikelaitoksensa kirjanpidosta. Liikelaitokseen sovelletaan kuntalakea ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeita sekä Suomen Kuntaliiton ohjeita. Liikelaitosta voidaan käyttää myös oman tuotannon organisoinnissa.

Liikelaitoksen tulee olla kirjanpidollisesti eriytetty ja sen tulee laatia oma tilinpäätös (tuloslaskelma, tase ja rahoituslaskelma). Tämä erillistilinpäätös yhdistetään kunnan/ kuntayhtymän tilinpäätökseen. Liikelaitoksella tulee olla omat hallintoelimet (johtokunta ja toimitusjohtaja) ja päätösvalta investointien rahoituksesta. Liikelaitos on aina osa muuta kokonaisuutta, jolloin liikelaitos ei ole oikeussubjekti ja se ei voi itsenäisesti kantaa tai vastata oikeudessa.

Liikelaitoksen toimintaa koskevat samat säännökset kuin kuntaakin eli mm. hallinto-, kunta-, julkisuus- ja kielilaki. Lisäksi hankintalainsäädäntöä on sovellettava hankinnoissa. Päätöksiin voidaan hakea muutosta valittamalla. Kunnan liikelaitoksen suorittamat työt ja palvelut omalle kunnalle ovat ns. omaa työtä, johon ei sovelleta hankintalainsäädäntöä. Kuntien yhdessä perustaman liikelaitoksen suorittamat työt ovat muille kuin isäntäkunnalle myös omaa työtä, mikäli liikelaitos täyttää sidosyksikön määritelmän tai kuntien sopimusyhteistyön edellytykset eli yhteisen liikelaitoksen perustamisessa ja toiminnassa on hallinnollisia yhteistyöelementtejä.

Kunnallisen liikelaitoksen tulee täyttää lain asettamat edellytykset 1.1.2009 mennessä. Perustamisesta tulee olla erillinen kunnanvaltuuston perustamispäätös, jotta liikelaitos katsotaan kuntalain tarkoittamaksi kunnalliseksi liikelaitokseksi. Vaatimukset koskevat myös ennen 1.1.2009 perustettuja liikelaitoksia.

Hallituksen esitys kuntalain muuttamiseksi liikelaitoksen osalta muuttaa kuntalakea seuraavilta osin:

1. Määritellään kunnallinen liikelaitos kuntalakiin
2. Säädetään kunnallisen liikelaitoksen hallinnon, toiminnan ja talouden perusteista

3.2.4. Liikelaitoskuntayhtymä

Lakiehdotuksessa (He 263 / 2006) säädetään kunnallisen liikelaitoksen hallinnon, toiminnan ja talouden perusteista. Kunnallinen liikelaitos voidaan perustaa liiketoimintaa ja liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavia tehtäviä varten. Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitos on edelleen osa kuntaa tai kuntayhtymää, ei itsenäinen oikeushenkilö ja kirjanpitovelvollinen. Liikelaitoskuntayhtymänä toimiva kunnallinen liikelaitos on sen sijaan itsenäinen oikeushenkilö ja kirjanpitovelvollinen. Liikelaitoskuntayhtymään sovelletaan hallinnon ja talouden järjestämisessä muista kuntayhtymistä poikkeavia säännöksiä.

Hallinto ja talous vastaavat osakeyhtiötä: ylin päätösvalta on yhtymäkokouksella (yhtiökokous) ja johtokunta hyväksyy talousarvion ja – suunnitelman (hallitus). Jäsenten valinnassa johtokuntaan ei välttämättä tarvitse noudattaa jäsenkuntien poliittisia voimasuhteita. Jäsenkuntien asema liikelaitoskuntayhtymässä on yhdenvertainen ja se voi olla myös sidosyksikkö.

3.2.5. Osakeyhtiö

Osakeyhtiö on erillinen yksityisoikeudellinen oikeussubjekti, jonka yhtiömuotoa, toimintaa, päätös- ja toimivaltaa säätelee osakeyhtiölaki. Se on yleisesti vero- ja kirjanpitovelvollinen (tulo-, varainsiirto- ja arvonlisävero). Varojen jakoa (osingonmaksua) säätelee osakeyhtiölaki. Osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa ja toimiva johto (hallitus ja toimitusjohtaja) vastaavat toiminnan johtamisesta.

Päätöksistä ei voida tehdä hallintovalitusta. Osakeyhtiö voi olla hankintalain tarkoittama hankintaviranomainen, jonka hankintapäätöksistä voi valittaa markkinaoikeuteen. Kunnat voivat käyttää osakeyhtiötä yhteistyöorganisaationaan, voi olla ns. sidosyksikkö. Hallitukseen ja toimivaan johtoon voidaan valita asiantuntijoita ja ammattijohtajia omistajakunnan poliittista jakautumista huomioimatta tai hallintoelinten jäsenten ulkopuolelta. Osakeyhtiömuodon käyttäminen yleensä edellyttää, että yhtiön toiminta muodostuu pitkällä aikavälillä kannattavaksi ts. yhtiön on pystyttävä rahoittamaan oma toimintansa.

3.3. Ostamalla

Kynnysarvot ylittävät ostopalvelut on kilpailutettava, koska kysymyksessä julkisten varojen käyttö. Kynnysarvojen alittaviltakin osin kilpailutilanteen hyödyntäminen suotavaa. Vaikka hankintalakia ei pieniin hankintoihin sovelleta, on päätöksenteossa noudatettava avoimuutta, tasapuolisuutta ja objektiivisuutta.

Hankintasopimuksen pääasiallinen tarkoitus on ko. palveluiden vastikkeellinen hankkiminen toiselta osapuolelta. Ostopalvelua voi olla myös kuntien ja muiden hankintayksiköiden välinen toiminta.

Sidosyksikkö

Sidosyksikköhankinnat ovat hankintoja muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jota hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja joiden kanssa yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan.

Sidosyksikkö on siis mikä tahansa yhteisö, joka täyttää em. kriteerit. Esim. kunnan tai kuntien omistama osakeyhtiö, kuntayhtymä, liikelaitoskuntayhtymä. Hankintalakia ei sovelleta kunnan omalta sidosyksiköltään tekemiin hankintoihin.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeet

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeet ovat hankkeita, jossa julkinen sektori usein määrittelee haluamansa palvelut määrältään ja laadultaan ja yksityinen sektori tuottaa ne määriteltyä vastiketta vastaan. Yhteistyöhankkeina tuotetuista palveluista osa on julkisia palveluita ja osa yksityisiä. Esimerkkinä Kuninkaantien lukio: kunta tuottaa opetuspalvelut, yksityinen yritys toimintaan tarvittavat tilat + tukipalvelut. Nämä hankkeet on pääsääntöisesti aina kilpailutettava.

Yksityisen toimijan (yksityishenkilö/ yksityinen yritys) ja viranomaisen yhteisesti omistamalta yhtiöltä tehtävät hankinnat on aina kilpailutettava ja tältä ei ole mahdollista tehdä suorahankintoja. Pääosin julkisesti omistetun yhtiön yksikin pieni vähemmistöosakas ”saastuttaa” hankintalainsäädännöllisesti yhtiön luonteen.

3.4. *Organisointivaihtoehtojen ohjausmekanismeista*

Seuraavassa taulukossa kuvataan kuinka kunnallinen ohjaus on muuttunut ja kuinka muutokset ovat vaikuttaneet toimintatapoihin:

	Momenttiohjaus	Puiteohjaus	Netto-ohjaus	Sopimus-ohjaus	Markkina-ohjaus
Mitä ohjaa	Yksityiskohtaista suorittamista	Toimialojen bruttomenoja	Toimintakokonaisuuksien nettomenoja	Yksikön tulosta ja budjettia	Kilpailutilannetta
Miten ohjaa	Jakamalla määrärahat	Menokehys	Jakamalla verotulot	Asettamalla taloudelliset tavoitteet, verrokki	Verrokki, taloudelliset tavoitteet, kilpailuttaminen
Kuka ohjaa	Keskushallinto	Keskusjohto	Strateginen johto	Konsernijohto	Konsernijohto
Ketä ohjaa	Suorittavaa henkilöstöä	Suurempia kokonaisuuksia	Tulosityksiköitä	Yksiköitä	Itsenäisiä yrityksiä
Ohjaustavan tarkoitus	Tehtävien hoitaminen tietyllä tavalla	Budjetoinnin tehostaminen, toimintojen järjeittäminen hallintokunnan omin päätöksin	Strategioiden ja kysynnän mukainen joustavuus	Kustannustehokkuus, ohjattavuus, läpinäkyvyys, vertailtavuus	Kustannustehokkuus, asiakkaan valinnanvapaus
Tulosajattelu	Panosajattelu	Tiedostetaan	Harjoitellaan	Käytetään	Itsestäänselvyys
Toimintatapa	Alistuminen	Itsenäisyys	Oma-aloitteisuus	Kilvoittelu	Kilpailu

3.5. *Yhteenveto palvelutuotannon järjestämismuodoista*

Seuraavassa taulukossa kuvataan organisointivaihtojen erityiskysymyksiä, kuinka yhteisömuoto vaikuttaa päätöksentekoon, sovellettavaan lainsäädäntöön ja verotukseen:

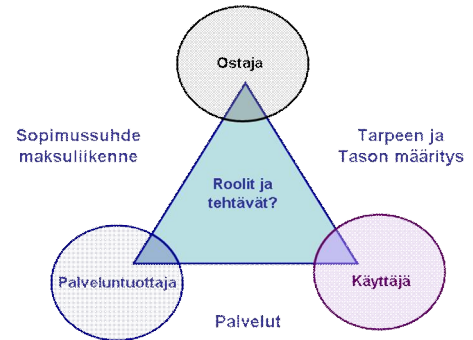
	Päätösvalta	Rahoitus	Verotus	Hankintalaki
Oma työ	Poliittinen päätöksenteko, virkamiesjohto	Kunnan vero- ja maksutulot, muu rahoitus	Kunta ei yleisesti verovelvollinen	Ei sovelleta omaan työhön
Liikelaitos	Poliittinen päätöksenteko, virkamiesjohto, liikelaitoksen oma johto	Oman toiminnan rahoitus, muu rahoitus, kunnalta saatava rahoitus, määräraha	Liikelaitos ei yleisesti verovelvollinen	Ei sovelleta kunnan omalta liikelaitokselta tehtäviin hankintoihin
Sidosyksikkö	Omistajaohjaus, nimitysvalta, omat päätösvaltaiset toimepiteet	Oman toiminnan rahoitus	Yleisesti verovelvollinen	Suorahankinnat mahdollisia
Kuntayhtymä	Itsenäinen, jäsenkunnan nimitysvalta, omat toimepiteet	Oman toiminnan rahoitus, muu rahoitus, jäsenmaksut	Ei ole yleisesti verovelvollinen	Jäsenkuntien suorahankinnat mahdollisia
Ostopalvelut	Itsenäinen	Oman toiminnan tulos, muu rahoitus	Yleisesti verovelvollinen	Sovelletaan

4. Osto-osaaminen ja tilaajan organisoituminen

Osto-osaaminen jakautuu eri osa-alueisiin, kuten juridinen osaaminen, sopimustekniikka sekä asiaosaaminen. Hankinta- ja kuntalait säätelevät palveluhankinnan menettelyjä ja sopimustekniikka on yleensä hyvin tunnettu osa-alue julkisessa hankintatoimessa. Nämä kaksi aluetta on helppo keskittää. Ostojen kohteena olevan palvelun osaaminen ja sopimuksen palvelukuvausten määrittely taas on usein hajaantunut eri organisaatioihin ja sitä hoidetaan monesti jonkin muun tehtävän ohella. Asiaosaamisen hallintaan hajautetuissa hankinnoissa tulisi kiinnittää huomioita.

4.1. Osapuolten roolit

Palveluiden tuottamisessa on yleensä aina kolme osapuolta; palvelu ostaja, palvelutuottaja sekä palvelun käyttäjä. Osapuolten väliset suhteet ovat erilaisia. Palvelun ostajan ja palvelutuottajan välillä on sopimussuhde, joka on usein tarkasti määritelty. Palvelun käyttäjän ja palvelutuottajan välille syntyy yhteistyösuhde, jossa käytännön tasolla ohjataan palvelutuotantoa niissä rajoissa, jotka sopimus ostajan ja palvelutuottajan välillä määrittelevät. Palvelun ostajan ja käyttäjän välillä on lähinnä tiedonvälitykseen liittyvä suhde; palvelun käyttäjä määrittelee palvelun tarpeen ja palvelun ostaja muuntaa sen sopimuksen palvelukuvaukseksi. Toisaalta palvelun ostaja tehtävään kuuluu viestittää käyttäjälle se taso, jolla palvelu on palvelutuottajalta sopimuksella ostettu.



Puhuttaessa tilaaja-tuottaja –mallista mallin tilaaja –roolin muodostaa palvelutuottajan näkökulmasta kolmion ostaja ja käyttäjä yhdessä. Organisoitaessa tilaajan ostotoimintaa tulisi tarkasti miettiä, millaisella mallilla voidaan varmistaa ostajalle riittävä osaaminen juridisiin ja sopimusteknisiin asioihin, mutta samalla riittävä tuntemus käyttäjän toiminnasta ja tarpeista. Myös ostamiseen liittyvän valvonnan ja seurannan vaatimat resurssit tulee huomioida.

4.2. Vaatimukset osto-osaamiselle

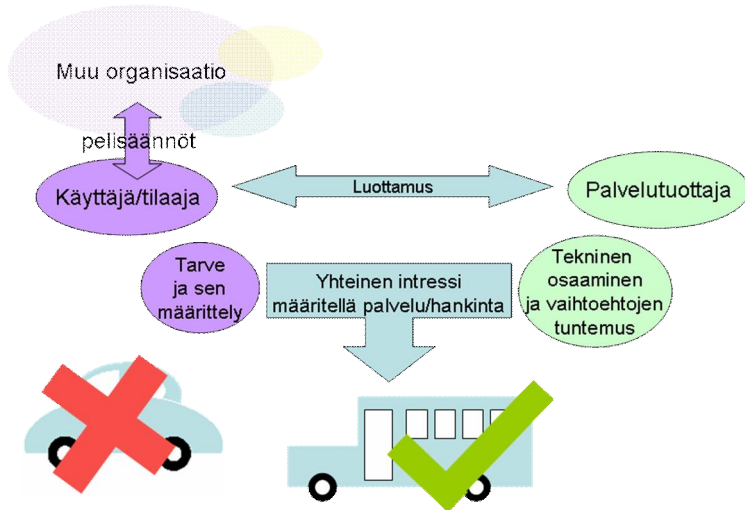
Palvelun ostajan osto-osaamiseen liittyy aina käyttäjän toiminnan vaatimusten sekä hankittavan palvelun riittävä tuntemus. Palvelun ostajan tulee kyetä muuttamaan käyttäjän tarpeet sopimuksen muotoon, jotta palvelutuotanto vastaisi käyttäjän tarpeita. Toisaalta optimaalisen palvelutason määrittelemiseksi ostajan tulisi kyetä keskustelemaan halutun palvelutason kustannusvaikutuksista käyttäjän kanssa, jotta käyttäjä voisi ohjata palveluiden painopistettä sinne, missä palvelu tuottaa käyttäjän omalle toiminnalle suurimman hyödyn.

Mallin mukaisesti sopimussuhde on ostajan ja palvelutuottajan välillä. Näin palvelutuotannon seuranta ja valvonta on ostajan tehtävä samoin kuin palvelutason viestintä käyttäjille. Mikäli tätä ei hoideta ostajan ja käyttäjän välillä, siirtyy keskustelu palvelutuottajan ja käyttäjän välille. Jos ostettu palvelu ei vastaa käyttäjän odotuksia, syntyy tilanne, jossa sopimuksen mukaisista palveluista saatava palaute on jatkuvasti huono, vaikka se täyttäisi täysin ostosopimuksen tason.

Palveluiden tason ja määrän oikeilla määrittelyillä on myös merkittävä taloudellinen vaikutus. Palveluiden ulkoistamisten yhteydessä palvelun oikean kuvaamisen ja määrittelyn merkitys kasvaa, koska palvelun tuottaja varautuu tuottamaan palvelut tehokkaimmalla mahdollisella tavalla sopimuksen mukaisesti. Mikäli palvelu määrittely on puutteellinen tai virheellinen, on

palvelurakenteen muuttaminen lisäkustannus myös tuottajalle. Kustannukset näistä muutoksista tulee tilaajan maksettavaksi.

4.3. Kumppanuus- ja sopimusmallit

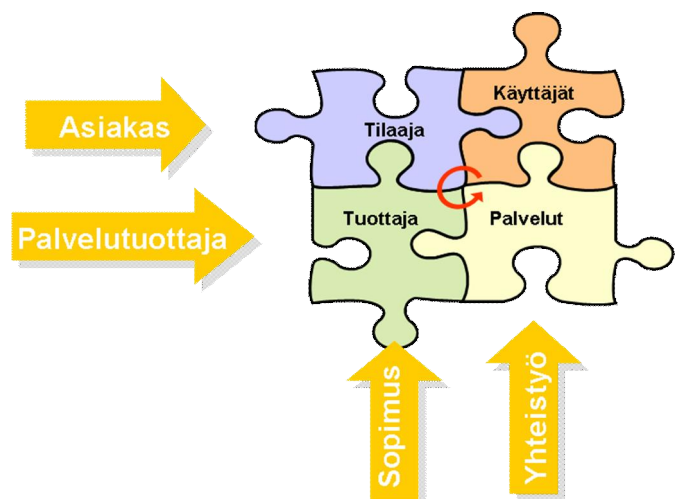


Kumppanuussopimusten tavoitteena on jakaa palveluiden tuottamiseen liittyvät vastuut niin, että kumppanuuden osapuolet voivat hyödyntää omaa osaamistaan yhteisen edun nimissä. Palvelun tuottajalla on yleensä osaaminen palveluiden ja niihin liittyviin mahdollisuuksiin liittyvissä asioissa ja tilaaja tuntee oman toimintansa palveluille asettaman vaatimukset. Kumppanuusmallien tarkoitus on, että molemmat osapuolet tuovat oman osaamisensa sopimus- ja ostoprosessiin ja tuloksena on tehokkaat ja oikein mitoitettut palvelut.

Kumppanuuden edellytyksenä on osapuolten välinen luottamus ja yhteisen hyödyn hakeminen. Samoin kumppanuudessa riskit tulisi jakaa niin, että osapuolet kantavat vastuun siitä osasta sopimussuhdetta, joihin he tuovat osaamisensa ja josta hyödyt lankeavat heille.

Kumppanuussopimuksissa sopimusten valvonta on myös molempien osapuolten tehtävä. Palvelutuottajan vastuu palvelutason- ja tapojen määrittelystä helpottaa ostajan valvontavastuuta. Palvelu voidaan sopimuksessa määrittellä saavutetun tason tai ominaisuuden muodossa tehtävien ja taajuuksien sijaan. Tällainen sopimus antaa palvelun tuottajalle myös vapauden kohdentaa tehdyn työn sinne, missä siitä on eniten hyötyä.

Sopimusten valvonta ja seuranta on myös osa palvelutuotannon kehittämistä. Ostajan ja palvelutuottajan jatkuva yhteydenpito antaa mahdollisuuden kohdentaa palveluita sinne, mitä niistä on suurin hyöty käyttäjille. Puuttuva seuranta ja vuorovaikutus tilaajan puolelta johtaa helposti siihen, että palveluiden uudelleen kohdentamisen sijaan lisätään palveluiden määrää siellä, missä palvelun taso on riittämätön, mutta samaan aikaan toisaalla ei ylipalvelua osata keventää. Näin palvelun kustannus kasvaa, vaikka uudelleen kohdentamalla palvelut voitaisiin saada kustannusten muuttumatta.



Kokonaisuudessaan palvelutuotannon tehokkuus edellyttää, että kaikki sen osa-alueet ovat tasapainossa ja yhteistyö tehokasta.

5. Tarkasteluun valitut tukipalvelut ja niiden jaottelu

Teemaryhmä valitsi tarkasteluun 25 tukipalvelua, jotka jaoteltiin neljään erilaiseen luokkaan. Jaottelun perusteena oli kunkin tukipalvelun merkitys organisaation johtamiselle. Tukipalvelut jaoteltiin johtamista tukeviin strategisiin tukipalveluihin, johtamista tukeviin operatiivisiin tukipalveluihin, toimintaa tukeviin strategisiin tukipalveluihin ja toimintaa tukeviin operatiivisiin tukipalveluihin.

	Strategiset tukipalvelut	Operatiiviset tukipalvelut
Johtamista tukevat	Taloushallinto Henkilöstöhallinto Tilahallinto	Hankinta Tietotuotanto Viestintä EU-hankehallinta
	3	4
Toimintaa tukevat	Talouspalvelut - palkanlaskenta - kirjanpito - maksuliikenne - perintä Rekryointipalvelut Arkistointi	Ateriat Siivous Kiinteistöpalvelut Painatuskeskus Työterveys Tietotekniikka Pesula Varasto ja logistiikka Kuljetus (joukkoliikenne malliin YTV) Puhelinvaihte Kone- ja varikkopalvelut Vahti- ja virastomestarit
	6	12

Valitun jaottelun seurauksena oli se, että kuntien välisen yhteistyön on oltava sitä syvällisempää ja edellyttää pidemmälle vietyä yhteistyötä, mitä enemmän nelikentässä kuljetaan alhaalta ylös ja oikealta vasemmalle.

5.1. Tukipalveluista tehty kysely ja sen tulokset

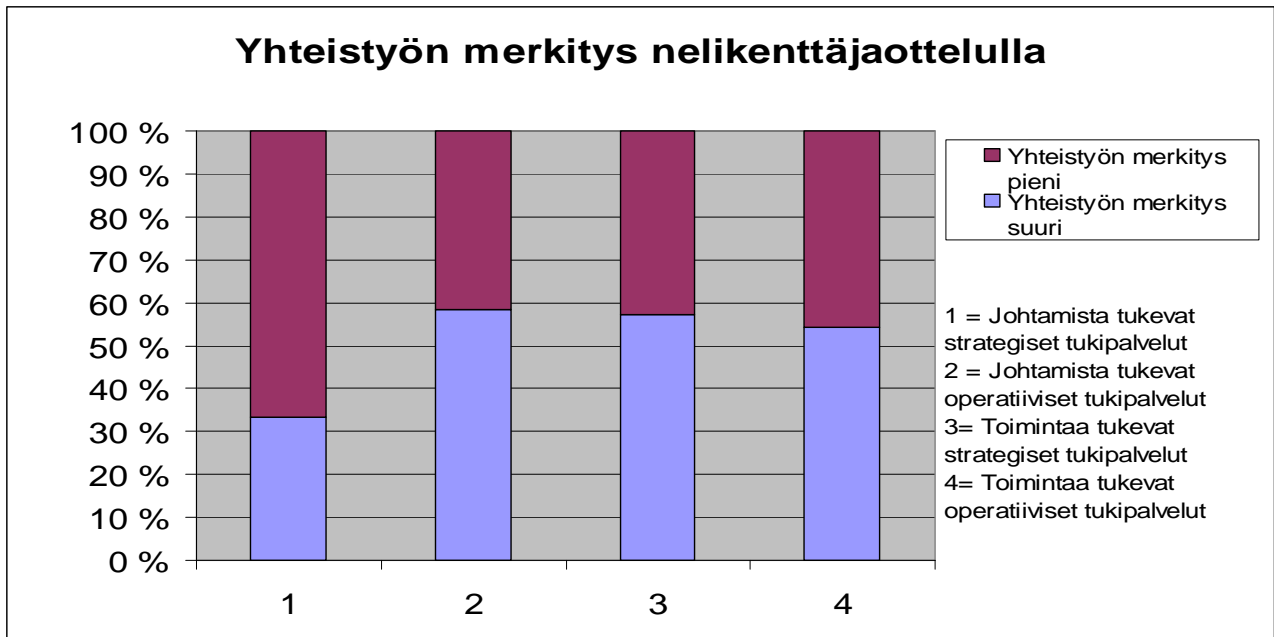
Valittujen tukipalveluiden kartoittamiseksi ja yhteistyönäkemyksen selvittämiseksi teemaryhmä laati kyselyn, mikä lähetettiin kahdelletoista kuntajohtajalle ja kahdelle kuntayhtymän johtajalle. Tarkempaa tietoa tukipalveluista (volyymit, henkilöstön määrä jne) kysyttiin yksityiskohtaisemmalla kuntien ja kuntayhtymien hallintojohtajille osoitetulla kysymyslomakkeella. Tässä raportissa keskitytään kuntajohtajien ja kuntayhtymien johtajien vastaamaan kyselyyn.

Kyselyyn vastasi kaikki neljätoista johtajaa. Vastaustavoissa ja lomakkeen täytössä oli vaihtelua johtuen muun muassa erilaisista organisaatioista ja tukipalveluiden järjestämistavoista. Osa vastasi esimerkiksi vain kohtaan yhteistyön merkitys jättäen muut kysymykset tyhjiksi. Kyselylomakkeella kysyttiin tukipalvelukohtaisesti yhteistyön merkitystä (suuri / pieni), tavoiteltavinta organisointimuotoa (Oy, LL, KY-LL, sopimus pohja, keskuskunta) sekä mahdollista tavoiteaikataulua yhteistyön kehittämiseksi (2007, 2009, 2012, 2015). Henkilöstöjärjestöt täyttivät myös saman kyselyn jonka vastauksia käsitellään kunnittaisten vastausten kohdalla. Alla olevassa yhteenvetona kuntien ja kuntayhtymien vastaukset.

TUKIPALVELU	YHTEISTYÖN MERKITYS		TAVOITELTAVIN ORGANISOINTIMUOTO					TAVOITEAIKATAULU			
	SUURI	PIENI	OY	LL	KY-LL	SOPIMUSPOHJA	KESKUSKUNTA	2007	2009	2012	2015
Yhteenveto 14 lomaketta											
Johtamista tukevat strategiset tukipalvelut											
taloushallinto	7	7	2	1	1	4	5	1	3	5	1
henkilöstöhallinto	4	10	2	1	0	4	5	1	3	5	1
tilahallinto	3	11	4	2	0	2	3	1	4	6	1
	14	28	8	4	1	10	13	3	10	16	3
Johtamista tukevat operatiiviset tukipalvelut											
hankinta	14	0	0	1	1	6	4	7	1	2	0
tietotuotanto	11	3	0	0	1	8	3	3	5	2	1
viestintä	1	10	0	0	0	7	2	0	2	4	1
EU-hankehallinta	5	9	0	0	1	7	4	1	4	1	1
	31	22	0	1	3	28	13	11	12	9	3
Toimintaa tukevat strategiset tukipalvelut											
taluspalvelut											
palkanlaskenta	10	4	8	2	0	1	1	4	4	4	0
kirjanpito	9	5	7	2	0	2	1	5	4	3	0
maksuliikenne	9	5	7	2	0	2	1	5	4	3	0
perintä	7	7	8	1	0	2	1	5	5	1	0
rekrytointipalvelut	8	6	8	2	0	1	0	5	4	3	1
arkistointi	5	9	1	1	0	3	4	1	4	4	2
	48	36	39	10	0	11	8	25	25	18	3
Toimintaa tukevat operatiiviset tukipalvelut											
ateria	7	7	4	4	1	2	0	1	4	4	2
siivous	8	6	4	4	0	3	0	1	6	4	1
kiinteistöpalvelut	8	6	3	5	1	3	0	1	6	3	2
painatuskeskus	5	7	5	1	1	3	0	1	6	3	1
työterveys	10	4	6	3	2	2	2	6	4	1	0
tietotekniikka	14	0	5	2	2	3	0	4	8	0	1
pesula	5	7	6	0	1	2	0	3	4	1	2
varasto ja logistiikka	5	7	2	2	1	2	2	1	3	4	2
kuljetus (joukkoliikenne malliin ytv)	7	5	1	2	2	3	1	0	4	4	1
puhelinvaihte	8	6	3	0	2	5	2	0	8	3	1
kone- ja varikkopalvelut	6	6	3	2	2	1	0	3	3	4	0
vahti- ja virastomestarit	1	10	1	0	0	5	1	0	2	3	3
	84	71	43	25	15	34	8	21	58	34	16

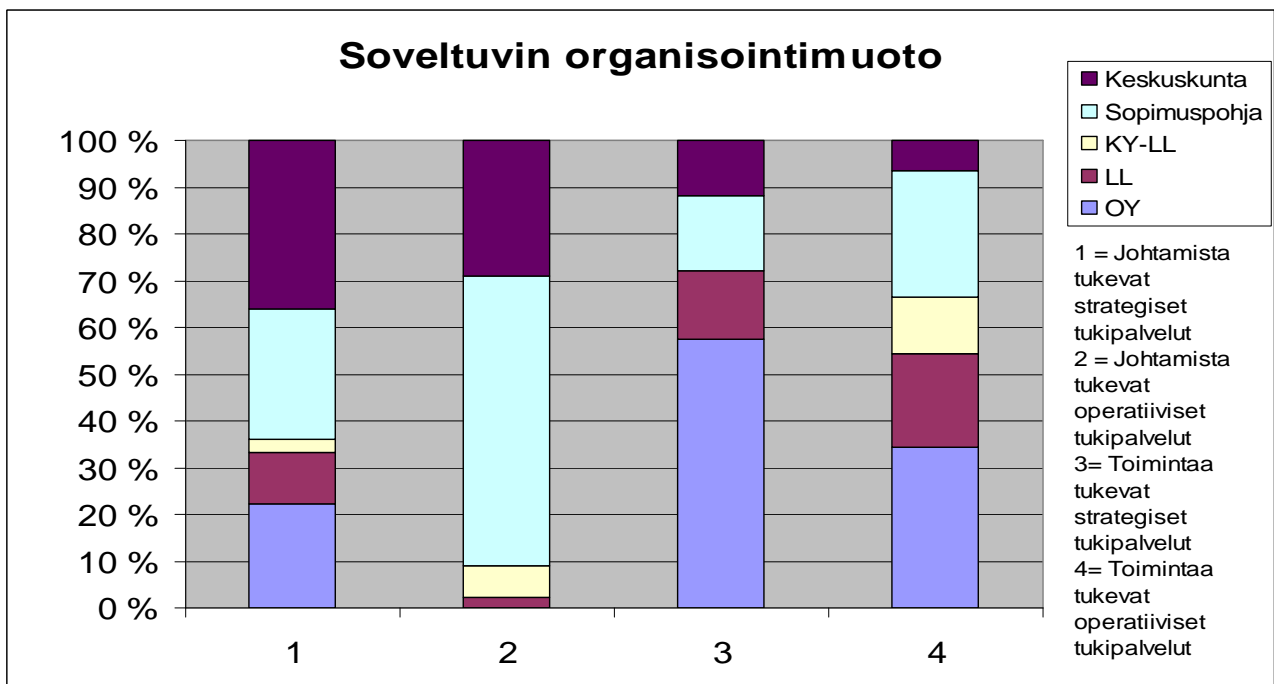
Taulukossa tukipalvelun kohdalla oleva luku kertoo kunkin vaihtoehdon kannatuksen kunta- ja kuntayhtymien johtajien kyselyssä.

Yhteistyön merkitys:



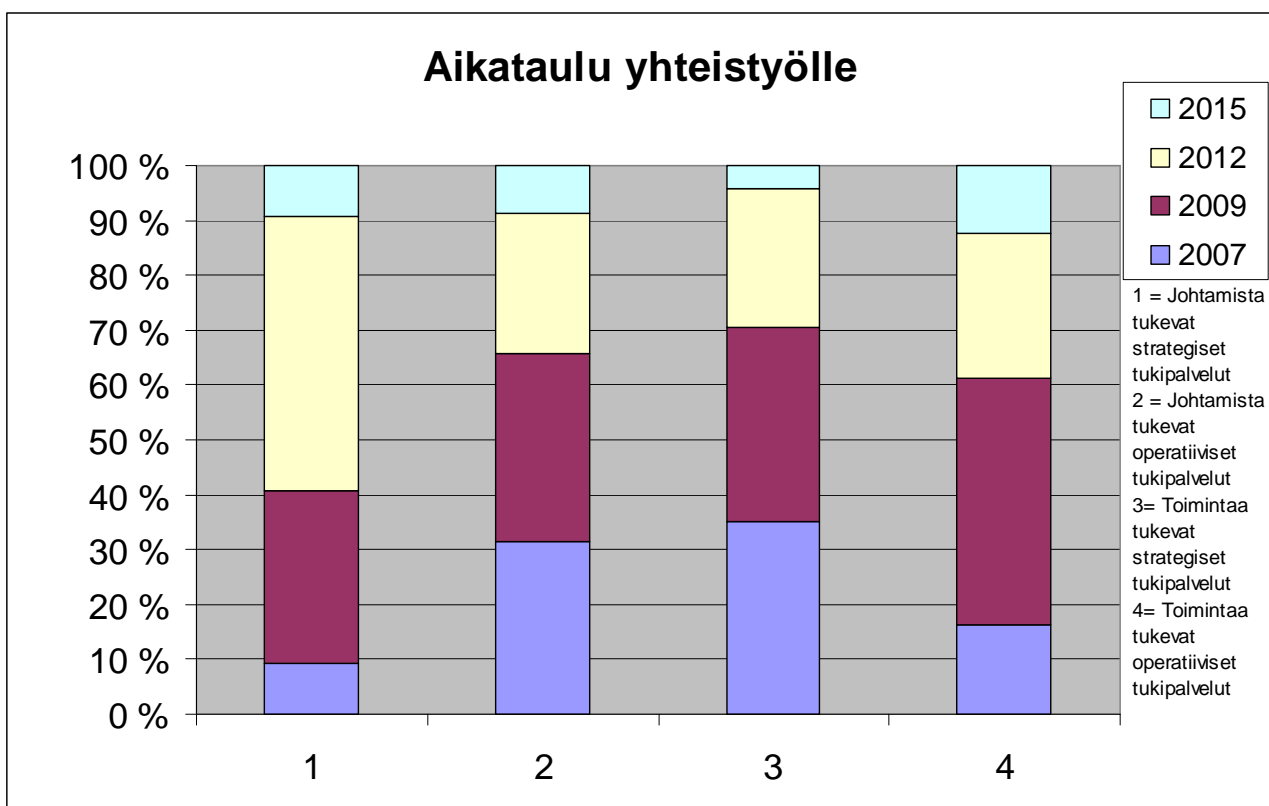
Tukipalveluissa tehtävän yhteistyön merkityksen koettiin olevan pääsääntöisesti suurta. Ainoa poikkeus, missä enemmistö vastaajista koki yhteistyön merkityksen olevan pientä oli johtamista tukevissa strategisissa tukipalveluissa eli taloushallinnossa, henkilöstöhallinnossa ja tilahallinnossa. Muissa tukipalveluryhmissä enemmistö vastaajista koki yhteistyön merkityksen suureksi. Henkilöstöjärjestöjen yhteisessä vastauksessa nähtiin kaikissa neljässä tukipalveluryhmässä yhteistyön merkitys suureksi, ainoastaan toimintaa tukevissa operatiivisissa tukipalveluissa mielipide meni tasan suuren ja pienen merkityksen välillä.

Tavoiteltavin organisointimuoto:



Kyselyssä pyydettiin merkitsemään kunkin tukipalvelun kohdalla sille tavoiteltavin organisointimuoto. Johtamista tukevilla strategisilla tukipalveluilla vastaukset käytännössä jakaantuivat suositummuusjärjestyksessä keskuskuntaan, sopimuspohjaiseksi organisoinniksi ja osakeyhtiöön. Johtamista tukevilla operatiivisilla tukipalveluilla vastaukset käytännössä jakaantuivat sopimuspohjaan ja keskuskuntaan ensimmäisen kattaessa reilusti yli puolet vastauksista. Toimintaa tukevilla strategisilla tukipalveluilla valtaosa vastaajista kannatti niiden organisointimuodoksi osakeyhtiötä. Toimintaa tukevilla operatiivisilla tukipalveluilla vastaukset jakaantuivat melko tasaisesti osakeyhtiön, sopimuspohjan sekä liikelaitoksen välille. Kaikkiaan suosituimmat organisointimuodot näyttävät olevan sopimuspohjainen organisointi ja osakeyhtiö. Henkilöstöjärjestöjen yhteisessä vastauksessa tavoiteltavin yhteistyön organisointimuoto on keskuskunta paitsi toimintaa tukevilla operatiivisilla tukipalveluilla joko osakeyhtiö tai liikelaitos.

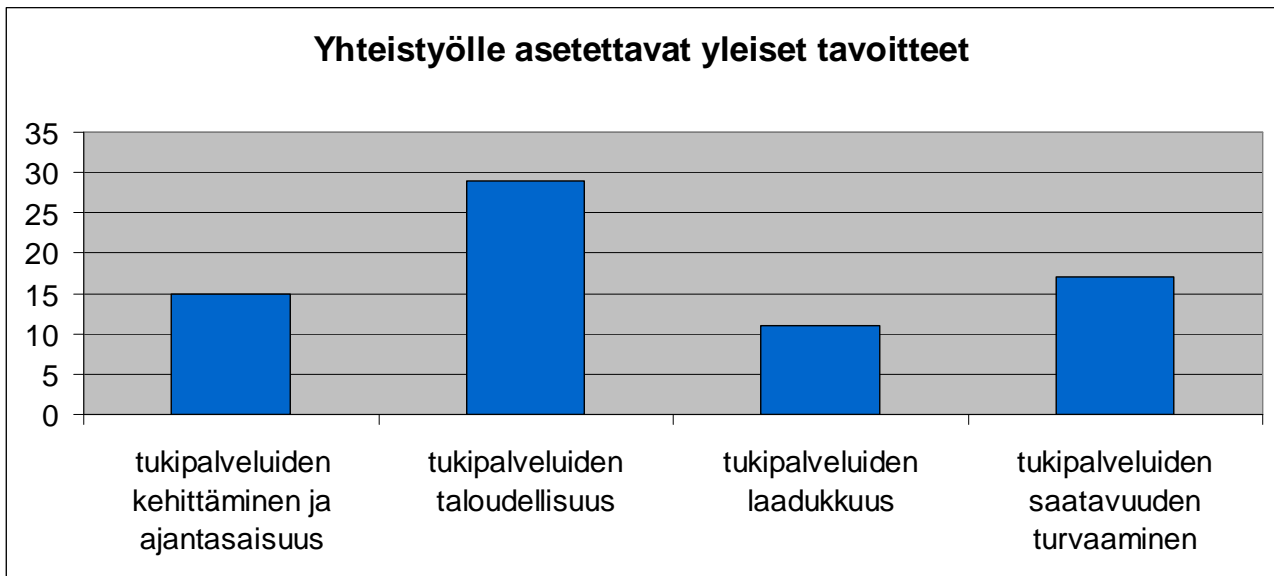
Tavoiteaikataulu:



Kokonaisuutena tavoiteaikataulu tukipalveluiden yhteistyön kehittämiseksi näyttää olevan 2009 joskin vastaukset menevät melko tasan 2007, 2009 ja 2012 vuosien välillä. Vuodet 2007 ja 2009 yhdessä muodostavat reilusti yli puolet vastauksista kaikissa muissa paitsi johtamista tukevilla strategisilla tukipalveluilla. Henkilöstöjärjestön vastauksissa yhteistyön tavoiteaikatauluksi mainitaan joko vuosi 2009 tai 2012.

Lisäksi lomakkeessa kysyttiin yhteistyölle asetettavia yleisiä tavoitteita, yhteistyötä puoltavia seikkoja sekä suurimpia esteitä ja kynnyksiä yhteistyön aloittamiseen. Nämä kysymykset pisteytettiin siten, että tärkeimmäksi koettu sai kolme pistettä, toiseksi tärkein kaksi ja kolmanneksi tärkein yhden pisteen. Jokaisessa kysymyksessä oli enemmän valintavaihtoehtoja kuin kolme. Kahdessa viimeisessä kuvassa ei ole yhden väittämän kohdalla palkkia, joten se väittäjä ei ole kyselyssä saanut mainintaa.

Yhteistyölle asetettavat yleiset tavoitteet



Selkeästi suurimmaksi tavoitteeksi yhteistyölle mainittiin tukipalveluiden taloudellisuus. Seuraavaksi tärkeimmäksi nähtiin tukipalveluiden saatavuuden turvaaminen ja sen jälkeen tukipalveluiden kehittäminen ja niiden ajantasaisuus. Neljänneksi tärkeimmäksi tavoitteeksi yhteistyölle koettiin tukipalveluiden laadukkuus. Henkilöstöjärjestöjen kannanotossa tärkeimmäksi tavoitteeksi nousi tukipalveluiden saatavuuden turvaaminen.

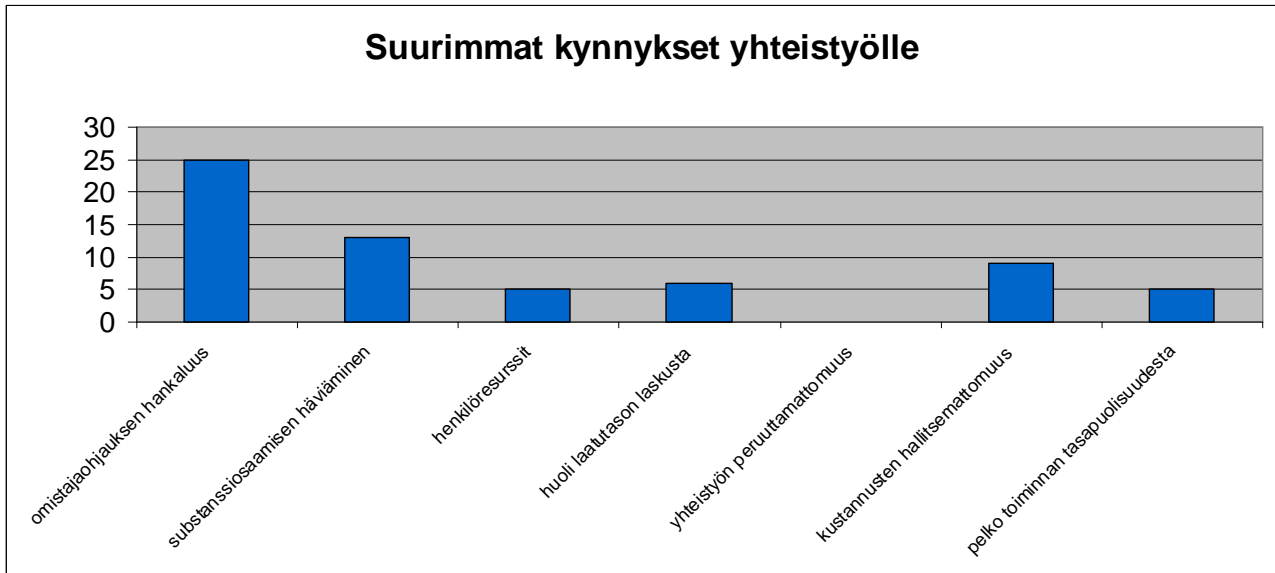
Yhteistyötä puoltavat seikat:



Yhteistyötä eniten puoltaviksi seikoiksi koettiin tukipalveluiden kustannustehokkuus, henkilöresurssien turvaaminen sekä ammattiosaamisen kehittäminen. Palvelun parantaminen ja sen tasalaatuisuus ei ole saanut yhtään merkintää, joten sen nähdään olevan vähiten merkityksellistä näistä yllä olevista väittämistä yhteistyötä kehitettäessä. Henkilöstöjärjestöjen vastauksessa

tärkeimmäksi nähtiin henkilöstöressurssien turvaaminen, jonka jälkeen seuraavaksi tärkeimmäksi nousi ammattiosaamisen kehittäminen ja ylläpitäminen.

Suurimmat kynnykset yhteistyölle:



Selkeästi suurimmaksi kynnykseksi yhteistyön kehittämiselle nousi omistajaohjauksen hankaluus. Toiseksi suurimman kynnyksen muodostaa huoli kunnan oman substanssiosaamisen häviämisestä. Yhteistyön peruuttamattomuutta ei tässä yhteydessä pidetä juurikaan ongelmana, sillä kyseinen väite ei saanut yhtään kannatusta. Tämän kohdan kyselystä henkilöstöjärjestöt jättivät tyhjäksi.

Kunnittain vastaukset yhteistyön merkitykseen johtamista tukevissa strategisissa tukipalveluissa kunkin yksittäisen tukipalvelun kohdalla jakaantuivat seuraavan taulukon mukaisesti:

JOHTAMISTA TUKEVAT STRATEGISET TUKIPALVELUT

taloushallinto henkilöstöhallinto tilahallinto

Yhteistyön merkitys

pieni suuri

Artjärvi	suuri	pieni	suuri
Asikkala	pieni	pieni	pieni
Hartola	pieni	pieni	pieni
Heinola	suuri	pieni	pieni
Hollola	suuri	suuri	pieni
Hämeenkoski	suuri	suuri	suuri
Kärkölä	suuri	pieni	pieni
Lahti	pieni	pieni	pieni
Nastola	pieni	pieni	pieni
Orimattila	pieni	pieni	pieni
Padasjoki	suuri	suuri	pieni
PHKK	pieni	pieni	pieni
PHKS	suuri	suuri	suuri
Sysmä	pieni	pieni	pieni

Tässä kyseisessä jaottelussa yhteistyön merkitys koettiin pääsääntöisesti pieneksi, erityisesti tilahallinnon (11 / 3) kohdalla. Mielipiteet jakaantuivat puolestaan tasan (7 / 7) taloushallinnon kohdalla, millä tässä kohdassa tarkoitettiin niin sanottua sisäistä laskentaa kuten kustannuslaskentaa, budjetointia ja taloushallinnon kehittämistä. Taloushallinnon palveluita kuten kirjanpitoa, palkanlaskentaa ja maksuliikennettä tarkastellaan jäljempänä. Johtamista tukevissa strategisissa tukipalveluissa voi todeta, että yhteistyön merkitys ei ole niin suurta kuin se on jäljempänä tulevissa kolmessa muussa ryhmässä. Ainoastaan tässä ryhmässä ei yksikään tukipalvelu saa enemmistöksi mielipidettä suuresta yhteistyön merkityksestä. Lisäksi usea vastaaja pitää yhteistyön merkitystä kaikissa ryhmän kolmessa tukipalvelussa pienenä.

Alla olevassa kuvassa ovat johtamista tukevat operatiiviset tukipalvelut ja vastaukset yhteistyön merkitykseen niissä kunnittain.

JOHTAMISTA TUKEVAT OPERATIIVISET TUKIPALVELUT

hankinta tietotuotanto viestintä EU-hankehallinta

Yhteistyön merkitys

pieni suuri

	hankinta	tietotuotanto	viestintä	EU-hankehallinta
Artjärvi	suuri	pieni	pieni	pieni
Asikkala	suuri	pieni	pieni	pieni
Hartola	suuri	suuri	-	pieni
Heinola	suuri	suuri	pieni	pieni
Hollola	suuri	suuri	-	suuri
Hämeenkoski	suuri	suuri	-	suuri
Kärkölä	suuri	suuri	suuri	suuri
Lahti	suuri	suuri	pieni	suuri
Nastola	suuri	suuri	pieni	pieni
Orimattila	suuri	suuri	pieni	pieni
Padasjoki	suuri	suuri	pieni	pieni
PHKK	suuri	pieni	pieni	pieni
PHKS	suuri	suuri	pieni	pieni
Sysmä	suuri	suuri	pieni	suuri

Tässä ryhmässä yhteistyön merkitys koetaan kokonaisuutena selvästi suuremmaksi kuin edellisessä. Kahtena selkeästi erottuvana tukipalveluna, missä yhteistyöllä koetaan olevan merkitystä, nousevat hankinta sekä tietotuotanto. Hankinnassa kaikki neljätoista vastannutta ovat yksimielisiä yhteistyön merkityksellisyydestä ja tietotuotannossa mielipiteet ovat myös selkeästi (3 / 11) yhteistyön kehittämisen kannalla. Viestinnässä puolestaan vain Kärkölä pitää yhteistyön merkityssä suurena ja kolme kuntaa on jättänyt kohdan tyhjäksi. EU-hankehallinnassa enemmistö (9 / 5) pitää yhteistyön merkitystä pienenä.

Pääsääntöisesti tässä ryhmässä yhteistyö koetaan jo merkityksellisemmäksi kuin edellisessä viestinnän ollessa selkeä poikkeus. Tässä ryhmässä oli myös yksi tukipalvelu, josta kaikilla vastanneilla oli sama näkemys. Hankinnassahan yhteistyötä on jo vireillä seudullisen hankintatoimen aloittaessa kuluvan vuoden alusta toimintansa, samoin tietotuotannossa verkkotietokeskus tarjoaa tietotuotannon palveluja Päijät-Hämeen kunnille.

Seuraavassa kuvassa ovat kuntakohtaiset vastaukset toimintaa tukeviin strategisiin tukipalveluihin ja niissä tehtävän yhteistyön merkitykseen.

TOIMINTAA TUKEVAT STRATEGISET TUKIPALVELUT

palkanlaskenta kirjanpito maksuliikenne perintä rekrytointipalvelut arkistointi

Yhteistyön merkitys

pieni suuri

Artjärvi	pieni	pieni	pieni	pieni	pieni	pieni
Asikkala	suuri	suuri	suuri	pieni	pieni	pieni
Hartola	pieni	pieni	pieni	pieni	pieni	pieni
Heinola	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	pieni
Hollola	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri
Hämeenkoski	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri
Kärkölä	suuri	suuri	suuri	pieni	pieni	pieni
Lahti	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri
Nastola	suuri	suuri	suuri	suuri	pieni	pieni
Orimattila	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	pieni
Padasjoki	suuri	suuri	suuri	pieni	suuri	pieni
PHKK	pieni	pieni	pieni	pieni	suuri	pieni
PHKS	suuri	pieni	pieni	suuri	suuri	suuri
Sysmä	pieni	pieni	pieni	pieni	pieni	suuri

Kokonaisuutena tässäkin ryhmässä yhteistyö nähdään merkityksellisemmäksi kuin edellisissä kahdessa ryhmässä. Viisi vastaajaa näkee kaikissa ryhmän tukipalveluissa yhteistyön merkityksen joko suureksi (3) tai vastaavasti pieneksi (2). Tässäkään ryhmässä yhdessäkään tukipalvelussa ei nähdä ehdottomasti yhteistyön merkitystä joko suureksi tai pieneksi vaan mielipiteet jakautuvat kuntien ja kuntayhtymien välillä. Tässä ryhmässä eniten yhteistyölle nähtiin merkitystä palkanlaskennassa (4 / 10) ja vähiten puolestaan arkistoinnissa (9 / 5). Eniten kannatusta tukipalveluyhteistyöstä saivat juuri palkanlaskenta, kirjanpito (5 / 9) ja maksuliikenne (5 / 9).

Kunnista vain Hollola, Hämeenkoski sekä Lahti pitivät näissä tukipalveluissa yhteistyön merkitystä suurena.

Viimeisessä taulukossa näkyy vastaajien näkemykset toimintaa tukevien operatiivisten tukipalveluiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä.

TOIMINTAA TUKEVAT OPERATIIVISET TUKIPALVELUT

ateria siivous kiinteistöpalvelut painatuskeskus työterveys tietotekniikka pesula varasto ja logistiikka kuljetus puhelinvaihte kone- ja varikoppal vahti- ja vi-rastopal

Yhteistyön merkitys

pieni suuri

Artjärvi	pieni	pieni	suuri	-	suuri	suuri	-	-	-	suuri	-	-
Asikkala	pieni	pieni	pieni	-	pieni	suuri	pieni	pieni	pieni	suuri	pieni	-
Hartola	pieni	pieni	pieni	pieni	suuri	suuri	pieni	pieni	pieni	pieni	pieni	pieni
Heinola	pieni	suuri	suuri	pieni	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	pieni
Hollola	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	-	-	suuri	suuri	suuri	pieni
Hämeenkoski	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	pieni
Kärkölä	suuri	suuri	pieni	pieni	pieni	suuri	pieni	pieni	pieni	pieni	pieni	pieni
Lahti	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri
Nastola	suuri	suuri	suuri	pieni	pieni	suuri	pieni	pieni	suuri	suuri	suuri	pieni
Orimattila	pieni	pieni	pieni	pieni	suuri	suuri	pieni	pieni	suuri	pieni	pieni	pieni
Padasjoki	pieni	pieni	pieni	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	pieni	suuri	pieni
PHKK	suuri	suuri	suuri	pieni	suuri	suuri	pieni	pieni	pieni	pieni	pieni	pieni
PHKS	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	-	suuri	-	-
Sysmä	pieni	pieni	pieni	pieni	pieni	suuri	pieni	pieni	pieni	pieni	pieni	pieni

Tässä taulukossa näkyvät kuntien näkemykset niissä tukipalveluissa, millä nähdään olevan kaikkein vähäisin merkitys kunnan tai kuntayhtymän strategisen johtamisen kannalta. Samalla yhteistyö näissä tukipalveluissa ei vaadi niin syvää muuta yhteistyötä kuntien tai kuntayhtymien välillä vaan yhteistyö helpommin rajoittuu juuri näihin yllä olevassa taulukossa esitettyihin tukipalveluihin (vrt yhteistyö taloushallinnossa esimerkiksi yhteistyöhön siivouspalveluiden järjestämisessä).

Kokonaisuutena tämän ryhmän tukipalveluissa nähdään yhteistyön merkitys yhtä suurena kuin edellisessä ryhmässä. Muutama vastaaja pitää joko kaikissa tukipalveluissa tai valtaosassa tukipalveluista yhteistyön merkitystä suurena. Myös muutama vastaaja näkee miltei kaikissa tukipalveluissa yhteistyön merkityksen pienenä. Voi todeta, että samat vastaajat melko johdonmukaisesti näkevät kaikissa ryhmissä (ja siten miltei kaikissa tukipalveluissa) yhteistyön merkityksen joko suurena tai pienenä.

Tässä ryhmässä ainoastaan tietotekniikka-tukipalvelussa kaikki vastaajat näkevät yhteistyön merkityksen suurena. Seuraavaksi eniten yhteistyön mahdollisuuksia nähdään työterveyshuollossa (4 / 10). Vähiten puolestaan yhteistyöllä nähdään merkitystä vahtimestari- ja virastopalveluissa (1 / 10, kolme jätti vastaamatta).

5.2. Johtopäätökset

Edellä käsitelty tukipalveluista tehty kysely on nostanut selkeästi esiin muutaman yksittäisen toiminnon, missä nähdään yhteistyön kehittäminen tärkeäksi. Lisäksi haasteet yhteistyön aloittamiselle ja vaatimukset yhteistyön tuloksiksi ovat myös tulleet esille. On myös huomattava, että yhteistyö koetaan pääsääntöisesti merkitykselliseksi varsinkin niissä tukipalveluissa, missä jo jonkilaista yhteistyötä on tehty tai sitä ollaan aloittamassa (hankinta, tietotuotanto). Tästä voisi tehdä sen johtopäätöksen, että niissä kyseisissä toiminnoissa on yhteistyö nähty hyödylliseksi ja oikeaksi ratkaisuksi.

Teemaryhmän näkemyksenä on, että tukipalvelujen järjestämisessä tehtävää yhteistyötä on syytä syventää ja jatkoselvittää niiden siitä kiinnostuneiden osapuolien välillä. Toisin sanoen, tukipalveluyhteistyössä voidaan edetä niiden siitä kiinnostuneiden kuntien ja kuntayhtymien kanssa riippumatta esimerkiksi Paras-hankkeen muusta etenemisestä. Lisäksi teemaryhmän mielestä yhteistyötä kehitettäessä tulee organisointimuoto kunkin tukipalvelun kohdalla valita aina jatkoselvityksen jälkeen ja tapauskohtaisesti. Samalla kyseisten tukipalveluiden organisointimuodot tulee olla riippumattomia kuntarakenteesta. Organisointimuodossa ei tule valita jotain tiettyä yleismallia vaan kussakin tapauksessa missä yhteistyötä tukipalvelun kohdalla kehitetään tulee valita kunkin tukipalvelun luonteeseen soveltuvin organisointimuoto.

Suurimpia haasteita yhteistyön kehittämiseksi ja siinä onnistumiselle ovat omistajaohjauksen hankaluus sekä strategisen kumppanuuden luominen tukipalvelun tilaajan ja tukipalvelun tuottajan välille. Omistajaohjaukselta on kunnissa kehitettävä ja siihen on panostettava, tämä tarve tuli teemaryhmän työssä ja keskusteluissa hyvin esille. Erityisesti tälle on tarvetta, jos ja kun tukipalveluyhteistyössä päätetään jatkaa etenemistä. Samalla strategisen kumppanuuden luominen tilaaja-tuottaja –mallin mukaisesti tukipalvelun ostajan ja tukipalvelun tuottajan välille on aloitettava. Tällä ehkäistään epäselvyydet vastuiden rajoissa tilaajan ja tuottajan välillä, syvennetään yhteistyötä ja täten luodaan edellytykset palvelun laadun parantamiselle. Tämä strategisen kumppanuuden korostaminen tuli esiin teemaryhmässä tukipalvelun tuottajan näkökulmana. Samalla tukipalvelun tuottajan näkökulmassa korostui osto-osaamisen kehittäminen sekä tilaaja-puolen resurssoinnin varmistaminen tukipalveluja kehitettäessä.

Yhteistyön hyötynä ja yhteistyötä puoltava seikkana teemaryhmän työssä nousee esiin kustannustehokkuus ja tukipalveluiden taloudellisuus. Näitä myös odotetaan vastaaja kunnissa ja kuntayhtymissä. Kustannustehokkuudelle ja sen odottamiselle tukipalveluyhteistyössä on selvät perusteet. Suuremmissa yksiköissä syntyvät skaalaedut esimerkiksi talouspalveluissa tai siivouksessa yleisesti synnyttävät kustannussäästöt ja tehostavat resurssien käyttöä.

Työryhmä katsoo, että tiivistyvällä tukipalveluyhteistyöllä turvataan osaltaan kunnallisen palvelutuotannon taloudellisuutta, henkilöstöresurssien riittävyyttä ja ammattitaidon ylläpitoa. Henkilöstöjärjestöjen vastauksista heijastui se, että myös henkilöstöllä on hyvät edellytykset sitoutua tukipalveluyhteistyön kehittämiseen. Tämän vuoksi tukipalveluyhteistyötä on syytä jatkaa siitä kiinnostuneiden kesken riippumatta siitä, mikä on PARAS -hankkeen valmistelun muu aikataulu.

Tukipalvelutyöryhmän mielestä kuntien omistajaohjausta tulisi kehittää suunnitelmallisempaan ja vaikuttavampaan suuntaan. Lisäksi tilaajien ja tuottajien strategista kumppanuutta on jatkossa kehitettävä. Molemmat edellä mainituista koettiin toiminnaltaan puutteellisiksi myös kuntajohtajakyselyn perusteella.

Alla on kooste teemaryhmän työssä esiinnousseista johtopäätöksistä ja teemaryhmän suosituksista kuntien ja kuntayhtymien kehittäessä tukipalveluyhteistyötään:

1. Tukipalvelut tulee organisoida siten, että ne eivät ole riippuvaisia kuntarakenteesta.
2. Tukipalveluiden organisointimuoto tulee valita vasta jatkoselvittelyn jälkeen tapauskohtaisesti.
3. Kuntarajat ylittäviä yhteistyömalleja voidaan kuntajohtajakyselyn tulosten perusteella alkaa kehittämään mm. hankintatoimen, tietohallinnon-, talouspalveluiden-, rekrytoinnin ja tietotekniikan tehtäväkokonaisuuksien osalta.
4. Työryhmä esittää, että tukipalveluyhteistyön tiivistämisestä laaditaan syksyn 2007 aikana aikataulutettu toteuttamissuunnitelma.