

YHTEISPALVELUN LAAJENTAMISHANKE

*Yhteispalvelun rahoitustyöryhmän
väliraportti*

30.3.2009

Yhteispalvelun laajentamishankkeen johtoryhmälle

Yhteispalvelun laajentamishankkeen johtoryhmä asetti 21.1.2009 yhteispalvelun rahoitustyöryhmän, jonka tavoitteena on valmistella toimenpiteet, joilla voidaan toteuttaa kuntien valtionavustus yhteispalvelutoimistojen ylläpitämiseen sekä selvittää mahdollisuudet ja menettelytavat muuhun keskitettyyn yhteispalvelun valtionrahoitukseen.

Työryhmän tehtävänä on ollut väliraportissaan selvittää mahdollisuudet koota valtion talousarviossa määräraha kuntien yhteispalvelua koskevaksi valtionavustukseksi ja valtion keskitetyn yhteispalvelun rahoituksen järjestämiseksi; ja tehdä ehdotus määrärahan kokoamisesta ja sen sijoittamisesta valtion talousarvioon.

Työryhmän toimikausi on 21.1.2009 – 30.4.2009. Työryhmä on väliraportin valmistumiseen mennessä kokoontunut viisi kertaa.

Työryhmän puheenjohtajana toimii neuvotteleva virkamies Rainer **Alanen** valtiovarainministeriöstä. Työryhmän jäseniä ovat neuvotteleva virkamies Matti **Korkealehto** valtiovarainministeriöstä, kehittämisspäälikkö Teemu **Eriksson** valtiovarainministeriöstä, ylitarkastaja Anu **Jänkälä** työ- ja elinkeinoministeriöstä, ylitarkastaja Mari **Hintikka** sisäasiainministeriöstä, apulaisjohtaja Osmo **Saarela** verohallituksesta, laskentapäällikkö Pirjo **Alatalo** Kansaneläkelaitoksesta, kehittämisspäälikkö Jouko **Heikkilä** Suomen Kuntaliitosta sekä maakunta-asiamies Markku **Aholainen** Etelä-Savon maakuntaliitosta.

Työryhmän sihteerinä toimii projektisihteeri Mikko **Saarinen** valtiovarainministeriöstä.

Työryhmä luovuttaa väliraporttinsa hankkeen johtoryhmälle.

Helsingissä 30. päivänä maaliskuuta 2009.



Rainer Alanen



Matti Korkealehto



Teemu Eriksson



Anu Jänkälä



Mari Hintikka



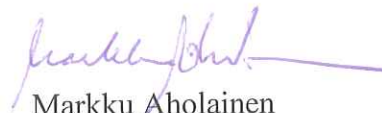
Osmo Saarela



Pirjo Alatalo



Jouko Heikkilä



Markku Aholainen



Mikko Saarinen

Sisällys

1 Työryhmän tausta, tehtävät ja työskentely	2
2 Yhteispalvelun ja sen rahoituksen nykytila	2
3 Määrärahan kokoamisen edellytykset ja ehdot	4
3.1 Lähtökohdat	4
3.2 Rahoitettavat toiminnot	4
3.3 Kuntien toiminnot yhteispalvelussa	5
3.4 Viranomaisten toimintakustannukset ja yhteispalvelu	5
3.5 Valtionhallinnon sisäisen keskitetyn rahoituksen mahdollisuus	6
3.6 Kansaneläkelaitos ja keskitetty yhteispalvelun rahoitus	7
3.7 Valtionavustukseen liittyviä periaatteita	7
4 Ehdotus kuntien valtionavustukseksi (toimeksiannon kohdat 1, 2 ja 3)	8
4.1 Yhteispalvelun valtionrahoitusjärjestelmä ehdotetussa muodossa	9

Liite 1. Valtion viranomaisten yhteispalvelupisteissä tarjoamat palvelut 1.1.2009

Liite 2. Palvelupistetiheys ja yhteispalvelupisteet 2008

Liite 3. Eriävä mielipide keskitetyn rahoituksen toteuttamistapaan

1 Työryhmän tausta, tehtävät ja työskentely

Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi nimesi Kuntaliiton varatoimitusjohtaja Timo Kietäväisen 15.10.2007 selvitysmieheksi selvittämään julkisen asiakaspalvelumallin uudistamista, erityisesti yhteispalvelumallin kehittämistä. Selvitysmies jätti raporttinsa 12.6.2008. Selvitysmies teki muun muassa ehdotuksen, että yhteispalvelupisteitä perustetaan jokaiseen tällä hetkellä olemassa olevaan kuntaan ja että kunnat saisivat yhteispalvelupistettä varten valtionapua 50 % laskennallisista kustannuksista. Valtionaputarve on karkeasti arvioituna suuruusluokaltaan vajaan 50 miljoonan euron luokkaa, mikäli kaikki noin 400 yhteispalvelupistettä perustettaisiin. Varat koottaisiin yhteispalveluun osallistuvien valtion eri viranomaisten toimintakustannussäästöistä.

26.1.2006 – 31.1.2008 toimineen yhteispalvelun tehostamishankkeen aikana verohallinto ja työhallinto pitivät osaltaan toivottavana järjestelmää, jossa näiden tahojen yhteispalvelupisteeseen osallistumisesta aiheutuvat korvaukset yhteispalvelupisteen ylläpitäjälle voitaisiin rahoittaa keskitetysti yhdeltä valtion talousarvioon otettavalta momentilta. Järjestelyn tulisi koskea jokaista mahdollista yhteispalvelun toimeksisaajaa.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä käsitteli selvitysmiehen ehdotuksia 30.10.2008 ja puolsi yhteispalvelun laajentamishankkeen asettamista. Valtiovarainministeriö on asettanut ko. hankkeen ja sille johtoryhmän 15.12.2008. Hankkeen valmisteluryhmänä toimii valtion paikallishallinnon ja palvelujen yhteistyöryhmä. Valmisteluryhmän alaisuuteen on asetettu kuusi alaryhmää, joista yksi on rahoitustyöryhmä.

Työryhmän tavoitteena on ollut valmistella toimenpiteet, joilla voidaan toteuttaa ehdotettu kuntien valtionavustus yhteispalvelupisteiden ylläpitämiseen sekä selvittää mahdollisuudet ja menettelytavat muuhun keskitettyyn yhteispalvelun valtionrahoitukseen.

Rahoitustyöryhmän tehtävänä oli antaa helmikuun loppuun mennessä väliraportti, jossa:

1. Selvitetään mahdollisuudet koota valtion talousarviossa määräraha kuntien yhteispalvelua koskevaksi valtionavustukseksi ja valtion keskitetyn yhteispalvelun rahoituksen järjestämiseksi, sekä
2. Tehdään ehdotus määrärahan kokoamisesta ja sen sijoittamisesta valtion talousarvioon.

Väliraportti sisältää lisäksi toimeksiannon kohdan kolme:

3. Ehdotus siitä, miten kuntien yhteispalveluun liittyvää valtionavustusta koskevat menettelytavat ja hallinto järjestetään;

Rahoitusryhmä on pitänyt viisi kokousta ennen väliraportin antamista. Työryhmän väliraporttiin on pyydetty lausunto valtiovarainministeriön budjettiosastolta.

2 Yhteispalvelun ja sen rahoituksen nykytila

Julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007) mukaan yhteispalvelua on toiminta, jossa yksi viranomainen (toimeksisaaja) hoitaa toisen (toimeksiantajan) avus-

tavia asiakaspalvelutehtäviä yhteispalvelusopimuksen nojalla. Käytännössä yhteispalvelua käytetään kuvaamaan myös muunlaisia yhteisiä asiakaspalvelujärjestelyjä. Yhteispalvelun keskeisimmät toimijat ovat poliisilaitokset, maistraatit, työ- ja elinkeinotoimistot, verohallinto, Kansaneläkelaitos ja kunnat. Yhteispalvelun yhteydessä voidaan yhteistyötä tehdä myös erilaisten järjestöjen, yritysten ja muiden yksityisten yhteisöjen kanssa.

Tällä hetkellä useimmissa tapauksissa kunta tai kaupunki toimii yhteispalvelupisteen toimeksisaajana (isäntänä), valtion viranomaisten toimiessa useimmiten yhteispalvelun toimeksiantajina. Niissä tapauksissa, joissa valtion viranomainen toimii yhteispalvelupisteen toimeksisaajana (isäntänä) on kyseessä lähes poikkeuksetta poliisi tai Kansaneläkelaitos.

Tällä hetkellä kussakin yhteispalvelupisteessä mukana olevat tahot sopivat erikseen kunkin palvelupisteen toiminnan rahoittamisesta. Osapuolten kesken tehtävässä yhteispalvelusopimuksessa sovitaan yhteispalvelusta syntyvien kustannusten jakamisesta tai jakamisperusteista. Sopimukseen voidaan myös kirjata, ettei kustannuksia jaeta, jos siitä syntyy hyvin vähän. Yhteispalvelupisteiden kustannuksista selvästi suurin osa on henkilöstökustannuksia. Esimerkiksi kaikkien Espoon yhteispalvelupisteiden kustannuksista 71 % oli henkilöstökuluja vuonna 2007. Toiseksi suurin menoerä oli sisäiset menoerät eli ostot kaupungin yksiköiltä (15 %).

Valtion osuus yhteispalvelun rahoituksesta jakautuu keskeisten toimijoiden poliisin, maistraattien, verohallinnon, työ- ja elinkeinohallinnon sekä Kansaneläkelaitoksen kesken. Edellisessä yhteispalveluhankkeessa valmistellun suosituksen mukaan poliisin, maistraatin ja Kansaneläkelaitoksen yhteispalvelutehtävien kustannusten jako tulee tehdä suoritehinnoitteluna. Näille suoritteille on määritelty suoritekohtaiset hinnat. Verohallinnon ja työ- ja elinkeinohallinnon tapauksissa puolestaan suositetaan, että pisteessä näiden toimijoiden palveluihin annettavan tuen osuus arvioidaan esimerkiksi kunnan asukasmäärän ja arvioidun asiakasmäärän mukaan, ja toimeksiantaja maksaa sitten kyseisen osuuden toimeksisaajalle. Kuntien palveluiden osalta kustannusten jakamista ei ole määritelty.

Tietoja palvelusuoritteiden jakautumisesta yhteispalvelupisteissä kunnan ja valtion viranomaisten välillä ei ole kerätty. Esimerkiksi kuitenkin Espoossa, jossa yhteispalvelupisteistä on saatavissa kaikki kunnan palvelut ja vähintään neuvontapalveluja kaikilta muilta viranomaisilta (poliisi, maistraatti, Kela, verohallinto, työ- ja elinkeinohallinto), kunnan palveluiden osuus on henkilöstön mukaan selkeästi suurin. Valtion viranomaisista eniten kysytään Kelan sekä työ- ja elinkeinohallinnon palveluja. Näistä hyvin suuri osa on yleisiä neuvontapalveluita.

Yhteispalvelupisteiden palveluvalikoima on vaihteleva, vaihdellen monien eri hallinnonalojen täydet palvelut tarjoavista pisteistä lomakejakeluun. Valtion viranomaiset tarjoavat yhteispalvelussa mukana ollessaan useimmiten kuitenkin vähemmän kuin yhteispalvelun tehostamishankkeessa määritellyt vakiopalvelut. Kuntien osalta vakiopalveluvalikoimaa ei ole määritelty. Internet -asiakaspääte on reilussa puolessa yhteispalvelupisteistä. Suomessa oli vuoden 2008 lopussa yhteispalvelun tietokannan mukaan 178 yhteispalvelupistettä. Eniten pisteitä oli Länsi-Suomen läänissä (80), jonka jälkeen järjestyksessä tulevat Etelä-Suomen lääni (52), Itä-Suomen lääni (24), Oulun lääni (19) ja Lapin lääni (3) (ks. liitteet 1 ja 2).

3 Määrärahan kokoamisen edellytykset ja ehdot

Rahoitustyöryhmän ensimmäisenä tehtävänä on ollut selvittää mahdollisuudet koota valtion talousarviossa määräraha kuntien yhteispalvelua koskevaksi valtionavustukseksi ja valtion keskitetyn yhteispalvelun rahoituksen järjestämiseksi. Työryhmä on työssään selvittänyt näitä mahdollisuuksia kartoittamalla rahoituksen lähtökohtia, mahdollisia rahoitettavia toimintoja, kuntien toimintoja yhteispalvelussa, viranomaisten toimintakustannuksia, valtionhallinnon sisäisen keskitetyn rahoituksen mahdollisuutta ja Kansaneläkelaitoksen roolia keskitetyn rahoituksen puitteissa. Näiden selvitysten pohjalta työryhmä on määritellyt valtionavustukseen yhteispalvelun tapauksessa sovellettavia periaatteita.

3.1 Lähtökohdat

Sekä kunnille kohdistettuun valtionapuun että muuhun keskitettyyn rahoitukseen liittyy kysymys, järjestetäänkö rahoitus valtion talousarviokeskityksen puitteissa vai ei. Joka tapauksessa on ilmeistä, että määrärahaa keskitettyyn rahoitusmalliin koottaessa siihen olisi otettava osia maistraattien, verohallinnon, työ- ja elinkeinohallinnon sekä poliisin toimintamenoista. Lähtökohtana voi olla määrärahan erottaminen näiltä momenteilta korkeintaan siinä määrin kuin yhteispalveluun siirtymällä voidaan säästää.

Yhteispalvelun järjestämisen vaikutus ei voi olla valtion budjettitalouden asiakaspalveluun käytettäviä voimavaroja kasvattava, vaan kokonaisuutena palvelut on voitava hoitaa nykytilaa reaalisesti pienemmillä henkilöstö- ja määräraharesursseilla. Maksullisten palveluiden osalta omakustannushintaperiaatteen vuoksi niihin käytettyjen määrärahojen kasvattaminen edellyttäisi myös asiakasmaksujen nostamista.

Julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007) 4 §:n mukaan yhteispalvelun järjestämisen edellytyksenä on, että avustavien asiakaspalvelutehtävien järjestäminen ja hoitaminen yhteistyönä on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista palvelujen saatavuuden turvaamiseksi ja hallinnon toiminnan tehostamiseksi.

Jo päätetyt valtion toimipaikkojen korvaamiset yhteispalvelulla ovat lähes aina myös tuottavuustoimenpiteitä. Näiden menojen pienentävä vaikutus on jo otettu huomioon kehityksissä ja kehysten puitteissa pysyen tämä osuus ei voi olla keskitetyn rahoituksen osana.

3.2 Rahoitettavat toiminnot

Määrärahan kokoamisen kannalta on olennainen kysymys, mihin toimintaan rahoitus kohdistuu. Halutussa yhteispalvelukonseptissa näyttäisi rahoitustarvetta olevan seuraavasti:

- 1) Laissa määritelty yhteispalvelu, jossa toinen viranomainen hoitaa toisen ns. avustavia asiakaspalvelutehtäviä. Palvelun ylläpitäjälle (toimeksisaaja) syntyy kustannuksia palvelujen antamisesta (toimitila, henkilöstö, tarvittava tekniikka, postikulut). Näitä kustannuksia jaetaan tällä hetkellä suoriteperusteisesti. Suoriteperusteinen korvaus on keskiarvo kyseisen asiakas-

palvelun toimivaltaiselle viranomaiselle aiheuttamasta kustannuksesta. Menettelyllä ei korvata suoritteiden tuottamisen ulkopuolelle jääviä kustannuksia (esimerkiksi neuvontasuoritteet) tai jostain syystä keskiarvoa kalliimpia tuottamiskustannuksia. Tämä nähdään ylläpitäjän kannalta riittämättömänä, jos yhteispalvelun ylläpitämiselle ei ole riittävää motiivia omasta toiminnasta.

Yhteispalvelun perustamisesta aiheutuvat kustannukset (toimitilan muutokset, asiakaspäätteet) jaetaan jo perustamisvaiheessa yhteispalveluun osallistuvien viranomaisten kesken. Toiminnan jatkuessa aloitetaan kustannusten jako.

2) Palvelu, jossa toimivaltaisen viranomaisen työntekijä käy ajanvarauksen perusteella yhteispalvelupisteessä antamassa palveluja. Tässä tapauksessa kustannuksia syntyy tilasta, jossa toiminta tapahtuu ja mahdollisesti teknisen tason ylläpitämisestä. Palkka- ja matkakustannuksista vastaa viranomainen, jonka palveluksessa paikalla käyvä henkilö on.

Nykytilassa nämä kustannukset tulisi jakaa niin, että tiloja käyttävät maksavat korvauksen niiden käytöstä.

3) Tuetuista verkkopalveluista aiheutuu kustannuksia asiakaspäätteestä ja neuvontaan käytettävästä työajasta. Nykyisessä järjestelyssä on kaivattu yhteistä rahoitusta verohallinnon sekä työ- ja elinkeinohallinnon avustettujen verkkopalvelujen kustannusten (neuvojan työaika) korvaamiseksi.

4) Etäyhteyden perustuvaa palvelua ei vielä ole, mutta siinä yhteispalvelun ylläpitäjälle koituu kustannuksia yhteyden hankkimisesta ja ylläpitämisestä, tarvittavasta tilasta ja toimintaan liittyvästä ajanvaraus-, neuvonta- yms. työstä. Kustannukset tulisi jakaa asianomaisten kesken.

Yhteispalvelun laajentamishankkeen edetessä ja konseptin yhtenäistyessä, on odotettavissa, että kohtien 2 ja 4 mukaiset palvelut muodostunevat suoremääräisesti laajimmiksi yhteispalvelun muodoiksi.

3.3 Kuntien toiminnot yhteispalvelussa

Kunnille osoitettavan valtionavustuksen voidaan ajatella tukevan myös kuntien asiakaspalvelurakenteen kehittämistä. Kunnat järjestävät ja tuottavat merkittävän osan julkisista hallintopalveluistakin ja niiden asiakaspalvelurakenne on hajautunut hallintokuntiin. Kuntien kehityksen tämentyypiseen tukemiseen tarvittavaa rahoitusta ei voida siirtää nykyisistä valtionhallinnon toimintamäärärahoista.

3.4 Viranomaisten toimintakustannukset ja yhteispalvelu

Rahoitustyöryhmän arvion mukaan päätökset yhteispalveluun siirtymisestä synnyttävät poliisille, maistraateille, verohallinnolle sekä työ- ja elinkeinotoimistoille kustannussäästöjä, mikäli oma palvelupiste samalla lopetetaan. Täsmällisiä lukuja jo tiedossa olevien yhteispalveluun siirtymisten vaikutuksista viranomaisten kustannuksiin ei ole kuitenkaan käytettävissä.

Koko maan tasolla erilaisia arvioita voi tehdä hallinnonalojen muiden laskelmien pohjalta. Maistraattien osalta yhteispalveluun siirtymisten osuudeksi tuottavuusvähennyksistä on määritetty 10 htv ja keskimääräisillä htv-hinnoilla arvioiden kokonaissäästö on noin 400 000 euroa, joka on jo viety kehyksiin. Poliisin osalta yhteispalveluun on siirtymässä 7-8 % koko lupapalveluvolyymistä, joka on hieman yli 40 miljoonaa euroa vuodessa. Siitä avustavan asiakaspalvelun osuus on pienehkö ja voidaankin arvioida, että suora rahallinen säästö lieenee noin 700 000 – 960 000 euroa. Muiden valtion viranomaisten osalta säästöt ovat vaikeammin arvioitavissa ja täsmällinen tieto niistä syntyy jokaisen siirtymisen osalta paikallisesti ja erikseen.

Kun edellä mainitut säästöt on pääsääntöisesti jo viety kehyksiin, edellyttää näiden hyödyntäminen yhteispalvelun rahoituksessa tuottavuushyödyn palauttamista kehyksiin. Palauttamisen toteutuessa, yhteensä maistraattien, poliisin, työ- ja elinkeinohallinnon sekä verohallinnon toimintamenoista voi olla irrotettavissa miljoonan euron verran määrärahoja yhteispalvelun keskitettyyn tukemiseen. Summa voi kasvaa, jos omaa tuotantoa korvataan suunniteltua laajemmin yhteispalvelulla.

Kuntien asiakaspalvelun laajuus ja siinä mahdollisesti yhteispalvelukonseptin avulla saatavat kustannussäästöt eivät olleet arvioitavissa tässä vaiheessa. Yhteispalveluun liittyviä kuntien palveluja ei tällä hetkellä tueta valtionosuuksilla.

Kun yhteispalvelujärjestelyjä tehdään enemmän, tulee niistä saatavasta tuottavuushyödyistä käyttää osa tämän tuen rahoittamiseen.

3.5 Valtionhallinnon sisäisen keskitetyn rahoituksen mahdollisuus

Yksi keskitetyn rahoituksen vaihtoehto on valtionhallinnon sisäinen keskitetty rahoitus. Kela ja kunnat eivät siis kuuluisi tämän rahoitusjärjestelyn piiriin. Tämän mallin etuna voidaan nähdä valtion kuntiin kohdistaman tuen ja valtion sisäisen alue- ja paikallishallinnon yhteispalvelua koskevien päätösten koordinoinnin mahdollistuminen.

Mallilla olisi työryhmän näkemyksen mukaan kuitenkin myös väistämättä joitakin heikkouksia. Koska hallinnoitava rahoitus on ainakin alkuvaiheessa pieni, uusien hallinnollisten järjestelyjen tekemistä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena mittakaavaan suhteutettuna.

Valtionhallinnon sisäinen keskitetty rahoitus myös synnyttäisi tilanteen, jossa keskitetyllä valtiovarainministeriön rahoituksella rahoitettaisiin esimerkiksi poliisin sekä työ- ja elinkeinohallinnon palvelutoimintoja. Lisäksi järjestely irrottaisi yhteispalvelupisteiden käynnistämisen ja ylläpidon ao. viranomaisten toimintojen muusta kokonaissuunnittelusta ja toiminnan budjetoinnista erilliseksi toiminnoksi.

Yhteispalvelun infrastruktuurin rakentamisesta syntyy enemmän kustannuksia, kun etäpalvelujärjestelmää otetaan laajamittaisesti käyttöön. Tässä vaiheessa keskitetyllä valtion rahoituksella voi olla rooli, joka ei hämarrä hallinnonalojen rahoitusjärjestelyjä yleisesti. Tähän rahoitukseen on syytä palata, kun etäpalvelun käyttöönoton kustannukset tiedetään.

3.6 Kansaneläkelaitos ja keskitetty yhteispalvelun rahoitus

Irrotettavissa olevan määrärahan määrä, hallinnon muut tavoitteet ja hallinnon järjestämisperiaatteet vaikuttavat valtionavustuksen käyttötarkoituksen määrittelemiseen. Kansaneläkelaitosta ja sen osallistumista yhteispalveluun valtionavustus ei suoraan koske.

Kela kannattaa keskitettyä mallia sillä edellytyksellä, että valtio osallistuu yhteispalvelun kustannuksiin 50 %:n osuudella. Kela ei siis halua rahoittaa valtionosuutta. Kela on valmis tulemaan nykyistä vahvemmin mukaan kustannusten jakoon, jos muu rahoitusmalli järjestyy ja muutkin toimijat siihen sitoutuvat.

Kela voisi osallistua kiinteällä osuudella, joka tulisi kunnille valtionosuuden lisäksi. Rahoitusperusteen tulisi perustua toteutuneisiin kustannuksiin. Kiinteä osuus ohjattaisiin kunnille palveluvolyymin suhteessa tai samassa suhteessa kuin valtionosuuskin ohjataan kunnille. Kela olisi siis valmis luopumaan suoritekohtaisesta hinnoittelusta ja maksamaan osansa kapasiteettikustannuksista. Kela edellyttää, että menettely olisi yksinkertainen, eikä aiheuttaisi ylimääräistä hallinnollista työtä.

Tämän lisäksi Kela rahoittaisi yhteispalvelun aiheuttamia kustannuksia kouluttamalla kunnan palveluksessa olevan yhteispalvelupisteiden henkilöstön Kelan palveluiden osalta. Panostuksen määrää arvioitaessa on huomioitava, että koulutukseen annettava panostus on merkittävä. Kelan kustannuksiin on mahdollisesti huomioitava myös etä-tulkkauksen vaatimat resurssit.

3.7 Valtionavustukseen liittyviä periaatteita

Avustavissa asiakaspalveluissa on poliisin ja maistraatin osalta työryhmän käsityksen mukaan syytä jatkaa myös suoriteperusteista kustannusten jakamista. Verkkopalvelujen käytön tukemisesta aiheutuvia kustannuksia voidaan valtionavustuksella tukea, mutta toiminnon pienuudesta johtuu, että siihen tulisi yhdistää muunkin toiminnan tukemista, jotta tuella olisi merkitystä. Tuki voisi sisältää tietoteknistä varustelua ja tukihenkilöstön kustannuksia.

Valtion viranomaisen käydessä yhteispalvelupisteessä tarjoamassa viraston palveluja, sen tulisi korvata tilan käyttö. Kun tilan kustannukset ja käytön laajuus ovat aina paikakuntakohtaisia kysymyksiä ja vaihtelevat, on helpointa, että varsinaisesta käytöstä maksetaan korvaukset sopimuksen tehneen valtion paikallishallintoviranomaisen toimintamenoista. Valtionavustusta pitäisi sen sijaan voida maksaa, kun tilalla ei ole tuotannollista käyttöä riittävän paljoa, mutta palvelujen saatavuuden vuoksi tilan jatkuva ylläpito on välttämätöntä. Tällöin keskitetty rahoitus takaisi riittävän infrastruktuurin, mutta se edellyttäisi paikallista sopimista ja tätä kautta todettua palvelujen järjestämisen ja tilan tarvetta.

Tietotekniseen etäyhteyden perustuvan yhteispalvelun ollessa vielä käytännön toimintana jäsentymätöntä, on mahdotonta määritellä yksityiskohtaisesti, mihin osuuteen valtionavustusta tulisi käyttää.

Määrärahan mitoituksen, käyttötarkoituksen ja poikkeuksellisen tarpeen vaihtelun vuoksi sen tulisi olla luonteeltaan ensisijaisesti harkinnanvarainen, varsinkin kun on kyse kunnille vapaaehtoisen tehtävän hoitamisesta.

Valtionavustuksen käyttöalana olisivat:

- 1) kunnan siirtäessä omaa asiakaspalvelua laajasti yhteispalveluun sen perustamiskustannukset, joita ovat tilamuutokset, tarvittavan tekniikan hankkiminen ja henkilöstön koulutus,
- 2) verkkopalvelun tukemisesta aiheutuvat palkkakustannukset määräaikaaisesti,
- 3) etäyhteyteen perustuvan palvelun perustamiskustannukset ja
- 4) yhteispalvelun ylläpitokustannukset tapauksissa, joissa asiointietäisyydet ovat pitkät ja yhteispalvelun tulot ja kunnan oma asiakaspalvelu yhteispalvelussa on riittämätöntä palvelun ylläpitämiseksi.

Näistä ovat tuottavuutta edistäviä toimenpiteitä kolme ensimmäistä ja neljäs tuottavuuden edistämisen sivuvaikutuksia lieventävä.

4 Ehdotus kuntien valtionavustukseksi (toimeksiannon kohdat 1, 2 ja 3)

Rahoitustyöryhmän toisena tehtävänä on ollut tehdä ehdotus määrärahan kokoamisesta ja sijoittamisesta valtion talousarvioon.

Rahoitustyöryhmä ehdottaa, että valtion talousarvioon otetaan kiinteä määräraha, josta voidaan hakemuksesta myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle avustusta yhteispalvelun järjestämis- ja ylläpitokustannuksiin.

Rahoitus tulisi toteuttaa ensisijaisesti valtion lisärahoituksena, vaikka siihen voidaan ottaa joitain satoja tuhansia euroja valtion viranomaisten toimintamenoista, edellyttäen että tuottavuushyötyjä palautetaan kehyksiin.

Työryhmä ehdottaa avustuksen myöntämisessä sovellettavaksi seuraavia periaatteita:

1. Avustuksen myöntämisen ehtona on, että kunta ja valtion viranomainen tai viranomaiset ovat keskenään sopineet yhteispalvelun järjestämisestä ja siihen liittyvistä taloudellisista vastuista ja kustannustenjaosta. Kelalla on tällä hetkellä myös vuokrasopimusperusteista yhteistyötä, jolloin kukin toimija antaa palvelua omana palvelutoimintanaan, mutta vuokratulot jaetaan toimijoiden kesken. Kustannuksia voidaan siis jakaa yhteispalvelusopimuksen mukaisesti tai vuokrasopimuksen perusteella.
2. Avustus kohdistetaan erityisesti kuntiin ja alueille, joissa palvelujen kysynnän tyydyttäminen on etäisyyksien tai muiden poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta heikointa.
3. Avustuksen myöntämisessä otetaan, milloin hakijana on kunta, huomioon erityisesti avustuksen saajan taloudelliset edellytykset yhteispalvelun järjestämiseksi.
4. Avustuksen myöntämisessä otetaan huomioon yhteispalvelun järjestämisen tarve, kattavuus ja 1. kohdassa mainitun sopimuksen sisältö.
5. Avustukseen sovelletaan valtionavustuslakia (688/ 2001)
6. Avustuksen myöntäminen, maksatus ja käytön valvonta organisoidaan valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Tarkempi tehtäväjako hallinnon kehittämisosaston ja aluehallintovirastojen välillä suunnitellaan erikseen. Määräraha sijoitetaan valtiovarainministeriön pääluokkaan.

7. Mikäli valtion lisärahoitusta ei voida järjestää, avustus rahoitetaan valtion ja kuntien välillä kustannusneutraalisti siirtona kuntien tehtäväkohtaisten laskennallisten valtion-osuuksien arviomäärärahasta. Avustuksen rahoittamistapaan Kuntaliiton ja Etelä-Savon maakuntaliiton edustajat ovat esittäneet oheisen eriävän mielipiteen (liite 3).

4.1 Yhteispalvelun valtionrahoitusjärjestelmä ehdotetussa muodossa

Yhteispalvelupiste perustetaan sopimuksella, jonka tekemiseen toimivalta on kunnalla, poliisilaitoksella, maistraatilla, TE-keskuksella TE-toimiston osalta, verovirastolla ja Kelan vakuutuspiirillä. Sopimuksen tekeminen on vapaaehtoista, vaikka ministeriö voi joissain olosuhteissa määrätä alaisensa viraston tekemään yhteispalvelusopimuksen.

Koordinoinnin vuoksi olisi työryhmän käsityksen mukaan välttämätöntä, että sama viranomainen, joka ehdotetussa mallissa myöntää kuntien valtionavustuksen yhteispalvelun järjestämis- ja ylläpitokustannuksiin, hallinnoisi myös mahdollista valtionhallinnon sisäistä keskitettyä rahoitusta.

Yksittäiseen kunnan ylläpitämään yhteispalvelupisteeseen tulee rahoitusta seuraavasti:

- kunta rahoittaa pisteen siltä osin, kuin siinä jaetaan kunnan asiakaspalveluja;
- Poliisi ja maistraatti maksavat tällä hetkellä avustavista asiakaspalveluista suoritelmäärien mukaan ja ne osallistuvat perustamiskustannuksiin;
- Kela maksaa tällä hetkellä avustavista asiakaspalveluista suoritelmäärien mukaan ja osallistuu perustamiskustannuksiin. Kela uudistaa kustannusten jakoa omalta osaltaan niin, että se maksaa tulevaisuudessa laskun mukaan yhteispalvelusopimuksessa sovitun kiinteän osuuden yhteispalvelupisteen kustannuksista. Lisäksi Kela osallistuu edelleen pisteen perustamiskustannuksiin;
- työ- ja elinkeinotoimistot maksavat asukasmäärien ja arvioitujen asiakasmäärien mukaan korvausta avustavista asiakaspalveluista ja ne osallistuvat perustamiskustannuksiin;
- verohallinto osallistuu yhteispalvelun kustannuksiin arvioitujen asiakasmäärien perusteella ja osallistuu palvelujensa kannalta relevantteihin perustamiskustannuksiin;
- jos yhteispalvelupisteessä työskentelee valtion viranomaisen tai Kelan työntekijöitä, ko. viranomainen maksaa henkilön palkan ja korvaa käytetyn tilan;
- valtionavustusta maksetaan perustamiskustannuksiin, jos ne ovat vähäistä suuremmat ja käyttökustannuksiin, jos niitä ei saada kysynnän vuoksi katettua kuvatuilla maksuilla ja yhteispalvelu on tarpeellinen palvelujen saatavuuden ylläpitämiseksi.

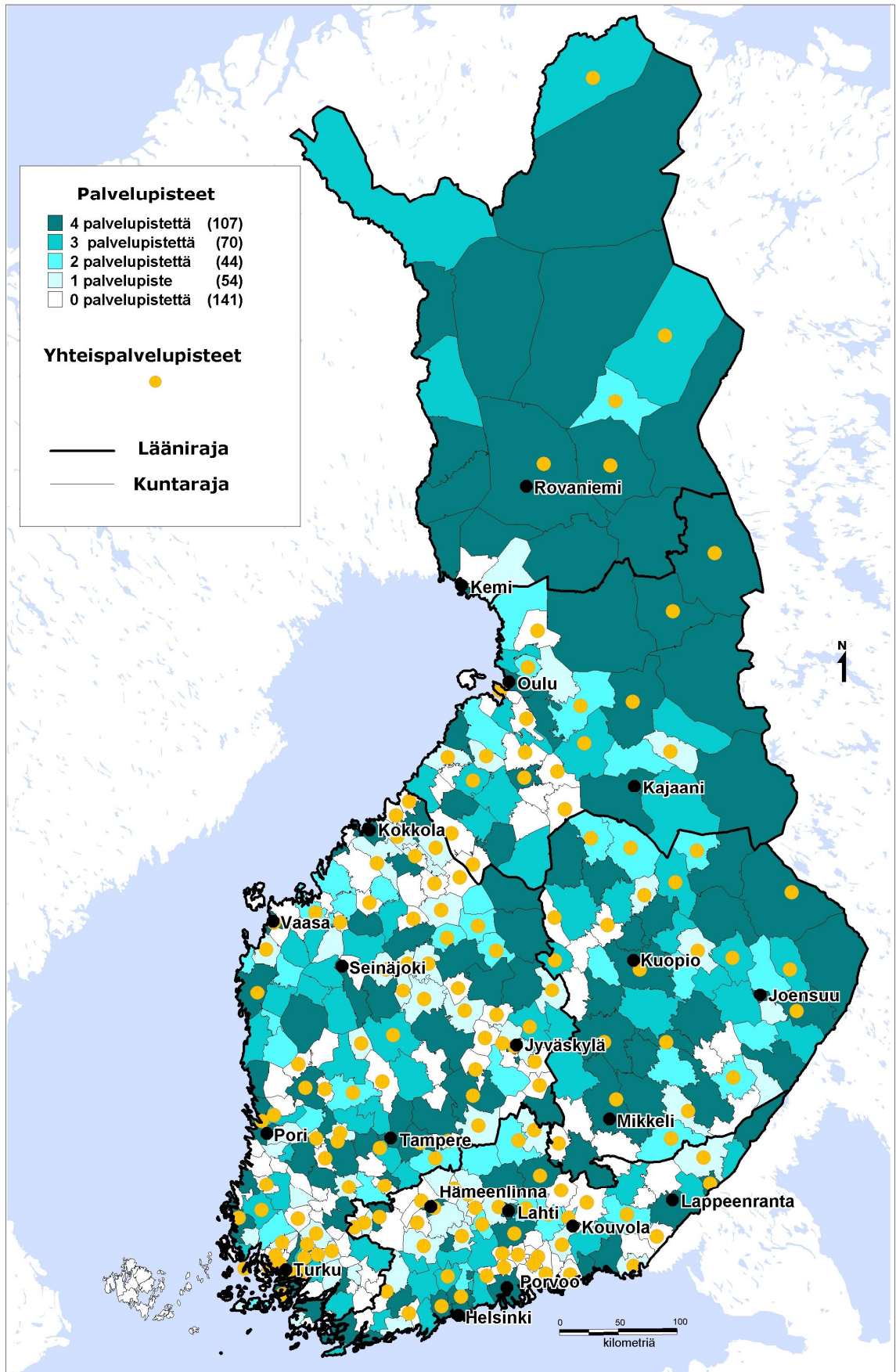
Pääsääntöisesti valtion viranomaisten maksut yhteispalveluun tulevat sopimuksen tekemisen viranomaisen toimintamenoista. Rahoitusta voidaan kuitenkin keskittää jättämällä tarkoitusta varten jakamaton määrä kyseiseen keskushallintoon. Tällöin myös tosiasiallista päätösvaltaa yhteispalveluun osallistumisesta siirtyy keskushallinnolle.

Liite 1. Valtion viranomaisten yhteispalvelupisteissä tarjoamat palvelut 1.1.2009

Palveluvalikoima	Kela	Poliisi	TE	Vero	Maistraatti
Laajempi kuin vakiopalvelut / täydet palvelut	11	35	6	2	1
Vakiopalvelut	39	5	5	9	2
Vähemmän kuin vakiopalvelut	52	44	31	40	51
Muulla tavoin mukana	26	31	15	7	13
Yhteensä:	128	115	57	58	67
Ei mukana / ei ilmoitettu mukanaolosta tietokantaan	50	63	121	120	111
Yhteensä:	178	178	178	178	178

Lähde: Yhteispalvelun tietokanta,
Etelä-Suomen lääninhallitus

Liite 2. Palvelupistetiheys ja yhteispalvelupisteet 2008



Eriävä mielipide keskitetyn rahoituksen toteuttamistapaan

Allekirjoittaneet yhteispalvelun rahoitustyöryhmän jäsenet eivät voi yhtyä työryhmän ehdotuksen kohtaan 7, jossa esitetään keskitetyn rahoitusmallin toteuttamiseksi valtionosuuksien siirtoa kuntien laskennallisista valtionosuuksista.

Perusteluina esitämme seuraavaa:

Uuden yhteispalvelujen asiakaspalvelumallin avulla kyetään tehostamaan merkittävästi valtion asiakaspalvelujen tuottavuutta. Selvitysmiehen lähtökohtana oli käyttää tätä säästöä yhteispalvelutoimistojen valtionosuusrahoitukseen. Selvitysmiehen esitysten lähtökohtana oli myös se, että eri viranomaisten toimivaltasuhteita eikä kustannusten jakoa muuteta.

Kunta tuo omat tehtävänsä yhteispalvelupisteeseen omalla kustannuksellaan. Se ei tuo sinne asiakaspalvelutehtäviä peruspalvelujen valtionosuustehtävistä. Hallintopalvelut eivät yleensäkään ole olleet valtionosuuteen oikeuttavia. Mikäli yhteispalvelutoimistojen valtionosuudet rahoitetaan vähentämällä summa kuntien muista valtionosuuksista, ei kunnille luonnollisestikaan tule tällä tavoin yhtään lisää valtion rahoitusta lisääntyviin kustannuksiin, eli näin toimimalla siirrettäisiin valtion asiakaspalvelukustannuksia kunnille. Tämä ei ole uudistuksen tavoitteena.

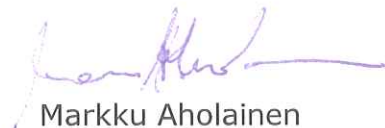
Esitys on vastoin selvitysmiehen linjausta. Esityksen mukaan kunta vastaa puolella yhteispalvelutoimiston laskennallisista kustannuksista, jotka palvelevat lähinnä valtion asiakaspalvelutoimintoja, mutta kunta tukee tätä omalla osuudellaan (ja sitä vastaavilla tehtävillä) ja vastaa siitä, että yhteispalvelupiste pysyy toiminnassa. Ensi vuoden alusta kunnille annettavien uusien tai laajenevien tehtävien kustannustenjakoperiaatteen on sovittu 50/50, mikä ei esitysluonnoksessa toteudu.

Kunta voi tuoda yhteispalvelupisteeseen laajemminkin omia toimintojaan, mutta päättää siitä itse ja vastaa myös kustannuksista tältä osin täysimääräisesti.

Helsingissä 30.3.2009



Jouko Heikkilä
kehittämispäällikkö
Suomen Kuntaliitto



Markku Aholainen
maakunta-asiamies
Etelä-Savon maakuntaliitto