

Jarno Parviainen

Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin lähtökohdat

Helmikuu 2017

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 17/2017

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 1.2.2017		
Tekijät	Jarno Parviainen		
Julkaisun nimi	Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin lähtökohdat		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2017		
Asiasanat	rakennusvalvonta, ympäristönsuojelu ja ympäristöterveydenhuolto, organisointi		
Julkaisuaika	Helmikuu, 2017	Sivuja 119	Kieli suomi

Tiivistelmä

Kunnilla on käytössään vaihtelevat resurssit rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun järjestämiseen. Myös tarve näille toiminnoille vaihtelee eri puolilla maata. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoimintalueiden muodostaminen on parantanut sen laatua ja resursseja selvästi. Hankkeessa etsittiin ratkaisuja, jotka toisivat mittakaavaetuja viranomaistoimintaan, parantaisivat erityisesti pienimpien viranomaisyksiköiden toiminnan laatua sekä hillitsivät kustannusten kasvua. Tässä tutkimuksessa sovelletusta tarkastelutavasta arvioidaan olevan hyötyjä riippumatta siitä, millaiseen lopputulokseen edelleen meneillään olevassa maakuntauudistuksessa päädytään. Tarpeen on myös huomioida alueiden erilaisuus kehitys sekä digitalisaation edistyminen ja arvioida viranomaistoimintojen tarvetta ja niiden järjestämistapaa myös tätä vasten eri puolilla Suomea.

Hankkeessa on kehitetty alueellisen erilaistuneisuuden huomioiva seutumalli rakennusvalvonnalle, ympäristönsuojelulle ja ympäristöterveydenhuollolle. Kehitetyssä mallissa lähestytään toiminnan järjestämisen optimaalista tasoa huomioiden sijainti hallinnon tasoilla, yksikön koko (mittakaavahyödyt) sekä tehtäväkohtaiset yhteistyösuhteet. Aineiston ja teorian pohjalta voidaan todeta, että rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja terveydensuojelun optimaalisin sijainti on paikallisella tasolla. Nykyisin kuitenkin yksiköt jäävät usein liian pieniksi. Nykyisten rakenteiden pohjalta kehitettävä malli on kunnan kehittämistoiminnan kannalta synergisin.

Tutkimuksen tulosten mukaan voidaan pääasiallisena ratkaisumallina esittää kuntien seudulliseen yhteistyöhön pohjautuvaa mallia. Se toteuttaa koko maassa riittävän suuret ja samalla tärkeimpien yhteistyötahojen kanssa synergiset viranomaisyksiköt. Seudulliselle ratkaisumallille voidaan kuitenkin esittää vaihtoehtoina muita yhteistyökeinoja, jos niillä saavutettavan riittävät tavoitellut hyödyt. Kaupungeissa resurssit ovat riittäviä jo nykyisellään ja siten ne voisivat myös jatkossa vastata itsenäisesti näistä tehtävistä. Myös maakunnalliseen ratkaisuun on mahdollista nojautua, jos yhteistyötä on jo tehty maakunnallisessa kehityksessä ja maakunta on kooltaan lähellä toiminnallista aluetta.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2015 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 1.2.2017		
Författare	Jarno Parviainen		
Publikationens namn	Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin lähtökohdat		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 17/2017		
Nyckelord	byggnadstillsyn, miljövärd, miljöhälsoskydd, organisering		
Utgivningsdatum	Februari, 2017	Sidantal 119	Språk finska

Sammandrag

Kommunerna har varierande resurser att organisera byggnadstillsynen och miljövärderna. Också behovet av dessa verksamheter varierar runt om i landet. När samarbetsområdena för miljöhälsoskydd bildades förbättrades kvaliteten och resurserna avsevärt. I detta projekt sökte man lösningar som kan ge myndighetsverksamheten skalfördelar, höja kvaliteten på verksamheten särskilt hos de minsta myndighetsenheterna samt dämpa de stigande kostnaderna. Förhoppningsvis är granskningssättet i denna undersökning till nytta oberoende av vilket slutresultatet av den pågående landskapsreformen än blir. Likaså är det viktigt att beakta att regionerna utvecklas åt olika håll och digitaliseringen går framåt och att också mot denna bakgrund bedöma behovet av myndighetsverksamhet och organiseringssättet i hela Finland.

Projektet har utvecklat en regional modell för byggnadstillsynen, miljövärderna och miljö- och hälsoskyddet som tar hänsyn till den regionala differentieringen. Modellen kommer nära en optimal organisering av verksamheten och beaktar på vilken förvaltningsnivå verksamheten bör finnas, hur stor enheten är (skalfördelar) och hur samarbete kan bedrivas i fråga om varje uppgift. Utifrån materialet och teorin kan det konstateras att byggnadstillsynen, miljövärderna och hälsoskyddet sköts bäst på den lokala nivån. I dag är dock enheterna ofta för små. Kommunerna måste därför söka samarbetsmodeller som kan trygga tillräckliga kommunala tjänster inom byggnadstillsynen och miljövärderna. En modell som utvecklas ur de nuvarande strukturerna ger med tanke på utvecklingsverksamheten i kommunen flest synergieffekter.

Enligt undersökningsresultaten kan man som huvudsakligt koncept presentera en modell som bygger på att kommunerna samarbetar regionalt inom funktionella områden. Modellen tillåter i hela landet tillräckligt stora myndighetsenheter som samtidigt får synergieffekter av de viktigaste samarbetsparterna. Det finns alternativ till den regionala samarbetsmodellen om man uppnår en tillräcklig eftersträvd nytta genom dem. Städerna har redan nu tillräckliga resurser och därför kunde de också framöver själva svara för uppgifterna i fråga. Ett koncept på landskapsnivå kan också bli aktuellt, om samarbete redan har bedrivits inom landskapsutvecklingen och landskapet är ungefär lika stort som det funktionella samarbetsområdet.

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2015 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt.

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 1.2.2017		
Authors	Jarno Parviainen		
Title of publication	Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin lähtökohdat		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 17/2017		
Keywords	building control, environmental protection, environmental health services, organisation		
Release date	February, 2017	Pages 119	Language finnish

Abstract

Finnish municipalities differ as to their resources for arranging building control and environmental protection. Similarly, the need for these functions varies across the country. The quality and resources of environmental health services have clearly increased with the establishment of local government co-management areas, in which municipalities manage these services jointly. The project sought solutions that would bring scale benefits to the delivery of official duties, improve the operational quality of smaller units, and curb rising costs. The approach used in this study is expected to deliver benefits irrespective of the outcome of the ongoing regional government reform. In assessing the need for and the organisation of official duties across the country, regional differentiation and increasing digitalisation should be considered as well.

The project developed a sub-regional model for building control, environmental protection and environmental healthcare, which takes account of regional differences. The model approaches the optimal level of operational organisation by considering the administrative level, unit size (economies of scale) and partnerships for each function. The material and a theoretical analysis show that the optimal level of organising building control, environmental protection and environmental health care is the local level. However nowadays the units are often too small. A model developed on the basis of the current structures provides best synergy benefits for municipal development.

In view of the research results, we propose a model based on sub-regional cooperation between municipalities as the main solution. It would deliver country-wide sufficiently large authority units that would be synergetic with their major partners. However, other methods of cooperation can be presented as alternative to the sub-regional model, if they can deliver the expected benefits. Cities have sufficient resources already now, and they could perform these duties independently also in the future. A solution involving regions can replace the sub-regional solution, if municipalities have already cooperated regionally and the region is similar in size to the operational area.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2015 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

SISÄLLYS

1 Johdanto	8
2 Selvityksen aineisto ja menetelmät	9
2.1 Tutkimuskysymykset.....	9
2.2 Selvityksen suhde maakuntaudistukseen.....	9
2.3 Menetelmät ja aineisto.....	10
3 Valtio, aluehallinto ja paikallishallinto viranomaistehtävien hoitajina	12
3.1 Fiskaalinen federalismi, byrokratia ja professiotutkimus viranomaistoimintaa jäsentävinä taustateorioina.....	13
3.1.1 Fiskaalinen federalismi.	13
3.1.2 Byrokratia.....	14
3.1.3 Professiotutkimus ja kunta poliittisen- ja virkamiesjohdon yhteisenä johtamisjärjestelmänä.....	15
3.2 Toimialojen sijainti hallinnossa fiskaalisen federalismin näkökulmasta	17
3.3 Alueellisen paikallishallinnon haasteet ja tarkoituksen- mukaisuus	18
3.4 Kokemuksia kunnallisten toimintojen alueellistamisesta	21
3.4.1 Ympäristöterveydenhuolto	22
3.4.2 Pelastustoimi	24
4 Valtion aluehallintouudistus, maakunnat ja tulevaisuuden kunta	26
5 Toimialojen nykytila ja niihin kohdistuneet muutospaineet	27
5.1 Rakennusvalvonnan tehtävät ja niiden organisointi	27
5.1.1 Rakennusvalvonnan muutospaineet ja viranhaltijoiden näkemyksiä rakennusvalvonnan järjestämisestä	29
5.2 Ympäristönsuojelun tehtävät ja niiden organisointi	30
5.2.1 Ympäristönsuojelun muutospaineet ja viranhaltijoiden näkemyksiä ympäristönsuojelun järjestämisestä	32
5.3 Ympäristöterveydenhuollon tehtävät ja niiden organisointi	33
5.3.1 Ympäristöterveydenhuollon muutospaineet ja viranhaltijoiden näkemykset toiminnan organisoinnista.....	35
5.4 Yhteenveto toimialojen muutospaineista	36
5.5 Toimialojen talous- ja kustannustietoja.....	37

6 Toimialojen tärkeimmät yhteistyötahot ja yhteistyön laatu	41
6.1 Rakennusvalvonta	42
6.2 Ympäristönsuojelu	46
6.3 Ympäristöterveydenhuolto	48
6.4 Yhteistyön toistuvuus ja merkitys kokonaisuudelle	49
7 Yhteisen viranomaisyksikön hyödyt ja haitat teorianäkökulmasta	53
8 Keskeiset uudelleen organisoinnin kriteerit	55
8.1 Yksiköiden koko	55
8.1.1 Toimipisteet ja toimialueen koko	56
8.2 Asiakasnäkökulman toteutuminen	57
8.2.1 Yhden luukun periaate	60
8.3 Erikoistumisen tarve	60
8.4 Palvelutuotannon turvaaminen	61
8.5 Tasavertaisen kohtelun varmistaminen ja yhtenäiset tulkinnat	62
8.5.1 Muu viranomaisyhteistyö ja yhtenäiset tulkinnat	64
8.6 Viranomaistoiminnan riippumattomuuden turvaaminen	65
8.7 Toimintaympäristön muutos.....	66
8.8 Demokratiaperustan ylläpitäminen	68
8.9 Tuottavuus ja vaikuttavuus	69
9 Ylikunnallinen yhteistyöyksikkö.....	73
10 Yhteistyön esteet ja yhteistyötä edistävät tekijät.....	75
11 Skenaariomallitarkastelut	77
11.1 Maakuntamalli.....	78
11.2 Tehtävien jakaminen ja uudelleen organisointi.....	80
11.3 Kuntakohtaisesti erilaiset mallit	82
11.4 Nykytilaan perustuva malli.....	83
11.5 Valtiollistaminen.....	84
11.6 Yhteenveto skenaariomalleista.....	85
12 Keskeisten yhteistyötahojen näkemyksiä viranomaistoimintojen organisoimisesta	87
12.1 Kuntatekniikka	87
12.2 Jätehuoltoviranomainen.....	87
12.3 Kaavoitus	88

12.4 Pelastustoimi	89
12.5 Kuntien poliittinen johto ja kunnanjohtajat	91
12.6 Yhteenveto keskeiset yhteistyötahot:	93
13 Organisoinnista riippumattomat kehittämiskohteet.....	95
13.1 Ostopalvelut.....	95
13.2 Viranomaisten verkostoyhteistyön kehittäminen	95
13.3 Lainsäädännön tarkasteleminen.....	96
13.4 Normien tarkastaminen ja julkisen toiminnan määrittely	96
13.5 Digivalmius ja sujuvat prosessit.....	96
14 Tulokset ja johtopäätökset: monipuolinen tavoitteenasettelu voimavarana kokonaisuuden hahmottamisessa.....	98
15 Selvityksen ratkaisumalleja viranomaistoimintojen järjestämiselle tulevaisuudessa	103
15.1 Kehityskohteet	103
15.2 Reunaehdot	104
15.3 Ratkaisumallit	104
15.4 Ohjauskeinot ratkaisumallien toteuttamiseksi.....	105
Lähdeluettelo.....	107
Liite 1. Palaute aluetilaisuuksista	111
Liite 2. Ryhmähaastattelujen haastattelurunko.....	113
Liite 3. Ryhmähaastattelut	114
Liite 4. Henkilöhaastattelut.....	115

1 JOHDANTO

Kunnilla on käytössään hyvin vaihtelevat resurssit rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun järjestämiseen. Myös tarve näille toiminnoille vaihtelee eri puolilla maata. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostaminen on parantanut sen laatua ja resursseja ympäri maata, mutta keskustelua sen sopivimmasta järjestämistahosta käydään jatkuvasti.

Osalla kunnista lupa- ja valvontaviranomaisten resurssit ovat hyvät ja yhteistyösuhteet vakiintuneita ja toiminnallisia synergisten toimialojen välillä, vaikka niistä ei erikseen lailla säädetä. Pienissä kunnissa resurssit ovat useassa tapauksessa rakennusvalvonnassa ja ympäristönsuojelussa niukkoja, ja vaikka toiminta olisikin nykytilassa riittävän laadukasta osaamisen suhteen, ovat yksiköt hyvin haavoittuvia eivätkä siten täytä kaikkia hyvän ja asiakaslähtöisen hallinnon tunnusmerkkejä. Suuremmissa kunnissa ja erilaisilla yhteistyöalueilla resurssointi vaikuttaa riittävältä.

Osittain juuri tästä syystä valtio on erikoislainsäädännöllä säätänyt pakollisesta yhteistyöstä muun muassa ympäristöterveydenhuollossa, ja pyrkimyksiä vastaavaan on ollut myös rakennusvalvonnassa. Tällaisen toimialakohtaisen optimoinnin seurauksena on maahan syntynyt erilaisista yhteistoimintamenettelyistä koostuva kuntapohjainen aluehallinto, joka ei ole esimerkiksi suorassa demokraattisessa ohjauksessa ja aiheuttaa sellaisenaan sekä toiminnan koordinaatio-ongelmia että toisinaan synergisten toimialojen eriytymistä toisistaan.

Kuntien tekemä vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyö erityisesti ympäristönsuojelussa on hyvä toimintatapa, mutta tällainen yhteistyö voi heikentää yhteyksiä peruskunnan toimintaan ja aiheuttaa turhaa byrokratiaa, jos aluetoimijoita on useita ja ne operoivat eri aluerajoilla.

Hankkeessa pyritään löytämään sellaisia yhteistyömalleja rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun sekä ympäristöterveydenhuollon organisoimiseksi, jotka nykyisellä kuntajaotuksella toisivat mittakaavaetuja toimintaan, parantaisivat erityisesti pienimpien viranomaisyksiköiden toiminnan laatua ja hillitsisivät kustannusten kasvua. Malleja arvioidessa keskiössä on yhtä aikaa toimialojen välisen yhteistyön turvaaminen ja synergialähtöinen toiminnan organisointi.

Mittakaavaetujen maksimoiminen sekä synergisten etujen tavoittelu on periaatteellisesti osittain ristiriitainen tavoite. Pienillä ja suurilla yksiköillä on omat etunsa ja haittansa. Tämän vuoksi toimialoja on tutkittu myös ensi kertaa tehtävätasolla, jotta voidaan punnita aina tehtäväkokonaisuus kerrallaan, kumpi on tärkeämpää kokonaisuuden kannalta, mittakaavahyödyt vai synergiset edut. Osa mahdollisista uusista ratkaisuista kytkeytyy siten kysymykseen yksikön koosta ja tehtävälle sopivimmasta toteuttajatahosta, ja toinen puoli liittyy työn organisointiin suhteessa tärkeimpiin yhteistyötahoihin.

Yhtä kategorisesti oikeaa ratkaisua ei ole hahmotettavissa moninaisessa kuntajoukossa. Viime kädessä kunnissa tehdään lopulliset painotukset toimintaympäristön ja resurssien mukaan. Oikeusvaltiossa on kuitenkin taattava riittävä tasavertainen kohtelu, joten eräitä toiminnallisia peruskriteerejä toiminnan järjestämiselle on löydettävä.

Organisointivaihtoehtoja arvioitaessa ja tarkasteltaessa katsotaan vahvasti tulevaisuuteen. Tärkeäksi tulkintakehykseksi muodostuu siten tulevaisuuden kunnan rooli ja maakuntahallinnon asettuminen osaksi suomalaista hallintojärjestelmää sekä tätä myöten muuttuva valtion aluehallinto. Tarpeen on myös huomioida alueiden erilaistuva kehitys ja digitalisaation edistymisen sekä arvioida viranomaistoimintojen tarvetta ja niiden järjestämistapaa tätä vasten eri puolilla Suomea.

2 SELVITYKSEN AINEISTO JA MENETELMÄT

2.1 Tutkimuskysymykset

Selvityksen keskeisin tavoite on löytää käsiteltävinä oleville toimialoille sellaisia organisointimalleja, joilla saavutettaisiin suuremmille yksiköille ominaisia mittakaavahyötyjä sekä toisaalta vahvistettaisiin toimialojen välisiä synergioita. Toimialoja aikaisemmin käsitelleet selvitykset ovat olleet pääsääntöisesti vain yhtä toimialaa käsitteleviä, jolloin yhteistyöhön liittyvät näkökulmat ovat jääneet tarkastelussa usein vähemmälle huomiolle, vaikka ne on tunnistettu. Viranomaistoiminnassa, kuten kuntien muissa toiminnoissa yleensäkin, tarvitaan yhä kasvavassa määrin yhteistyötä ja siksi toimialoja tarkastellaan tässä selvityksessä kokonaisuutena korostaen yhteistyöhön liittyviä asiakohdita.

Kysymystä optimaalisesta organisoinnista lähestytään kolmesta eri näkökulmasta. Nämä näkökulmat pyrkivät samalla vastaamaan viranomaistoiminnan keskeisiin haasteisiin, kuten sopeutumiseen heikkoon julkiseen talouteen ja asiakkaan parempaan huomioimiseen prosessissa. Kuntanäkökulma on mukana tarkastelussa, koska toiminnot liittyvät olennaisesti kunnan kehittämistehtävien hoitamiseen (maankäytön suunnittelu ja toteutus). Toimialoja ja niiden tehtäviä on myös syytä tarkastella siitä näkökulmasta, miten ne saavat lisäarvoa kunnallisuudesta tai ovat sitä siitä saamatta.

- Taloudellisuus- ja tuottavuusnäkökulma
- Asiakasnäkökulma
- Kuntanäkökulma

Tarkempia tutkimuskysymyksiä ovat:

- Mikä on kuntien suhteellisen pienten, tehtäviltään toisiinsa limittyvien viranomaisyksiköiden aikaisempaa kiinteämpi yhteistyömahdollisuus esim. samassa organisaatiossa?
- Mikä on yhteisen viranomaisyksikön kustannustehokkuus ja laatu sekä yhteistyön edellytykset muiden kunnan hallinnonalojen kanssa verrattuna siihen, että toiminnot järjestetään erillään erilaisilla yhteistoiminta-alueilla?
- Miten kuntien tehtävien kehittäminen vaikuttaa asiakkaisiin ja valtion aluehallinnon viranomaistehkeiden hoitoon?
- Mikä on näissä eri tehtävissä suhde ja yhteys kunnan kehittämistehtävään (elinvoiman kehittäminen ja yhdyskunnan kehittäminen). Ovatko kohteena olevat tehtävät tässä suhteessa samanlaisia keskenään vai onko niiden välillä eroja?

2.2 Selvityksen suhde maakuntauudistukseen

Selvitystyön tutkimussuunnitelma on tehty ennen maakuntauudistuksen alkua. Tällä on ollut moninaisia vaikutuksia selvitystyön tekemiseen. Osaltaan juuri uudistuksen johdosta aineiston keruu on ollut antoisaa, kyselyyn saatiin runsaasti vastauksia ja haastatteluihin osallistuttiin ahkerasti, koska tekeillä oleva uudistus herätti poikkeuksellisen laajaa kiinnostusta. Toisaalta tutkimuksessa on jouduttu jatkuvasti pohtimaan kulloinkin kerätyn aineiston relevanssia suhteessa alkuperäisiin tutkimuskysymyksiin. Miten maakuntauudistus, jonka valmistelusta on tullut uutisia eri vaiheissa selvityksen laatimista, on heijastunut kerättyjen kysely- ja haastattelumateriaalien painottumiseen? Alla on lueteltu tärkeimmät tapahtumat, jolloin on

ollut tarve pohtia aina uudestaan, mitä asioita selvityksessä on järkevää painottaa, jotta alkuperäisiin tutkimuskysymyksiin saadaan vastaus. Samalla voidaan jo selvityksen aikana esittää eräitä välijohtopäätöksiä myös maakuntaudistuksen valmistelun tueksi.

- Maakuntaudistus ja aluejako
- Ministeriöiden ehdotukset maakuntien tehtävistä
- Lauri Tarastin selvitys maakuntien tehtävistä
- Hallituksen linjaus 5.4.2016 maakuntien tehtävistä
- Maakuntalakiluonnos

Kun yhteistyösuhteita on selvitetty tehtävätasolla, on tutkimuksessa ilmennyt vaikeaksi hahmottaa havaittujen yhteistyösuhteiden suuntaa, kun niiden kohteena mahdollisesti olevat maakunnat ja valtion tuleva virastorakenne ovat uudistuksessa vasta muotoutumassa samoin kuin uuden kunnan tehtävät ja rooli.

Selvityksen pääpaino on ollut erilaisten yhteistyösuhteiden tarkastelussa toimialojen kesken tehtävittäin ja suhteessa muihin toimialoihin, huomioiden mahdollisimman hyvät edellytykset toimivalle asiakaskaspinnalle. Tarkastelutavasta arvioidaan olevan hyötyjä riippumatta siitä, millaiseen lopputulokseen edelleen meneillään olevassa maa-kuntaudistuksessa päädytään.

2.3 Menetelmät ja aineisto

Hankkeen tutkimusosa perustuu kahteen hankkeen aikana kerättyyn aineistoon. Syksyllä 2015 tehtiin sähköinen kysely viranhaltijoille. Tämän kyselyn tulokset on julkaistu erillisessä väliraportissa alkuvuodesta 2016. Väliraportissa toimialat on purettu tehtävätasolle ja kysytty yhteistyön tärkeyttä kyseisen tehtävän hoidossa muiden toimialojen kanssa. Tehtävätason tarkastelu on tutkimuksen empiirinen ydin ja mahdollistaa toimialojen tarkemman analyysin toiminnasta käsin.

Kyselyn perusteella tunnistetut toimialojen tärkeät yhteistyötahot on haastateltu kahdessa harjoitusryhmähaastattelussa (n = 7) ja viidessä varsinaisessa ryhmähaastattelussa (n = 30) ja yksilöhaastatteluina keväällä 2016 (n = 10). Nämä haastattelut muodostavat hankkeen toisen pääaineiston. Loppuraportissa aineiston käsittelyn pääpaino on haastatteluaineistossa, mutta taustalla on väliraportissa raportoitu määrällinen analyysi toimialojen tehtäväkohtaisista yhteistyötarpeista.

Ryhmähaastattelut on litteroitu. Yksilöhaastatteluista on laadittu muistiot. Haastateltavien kanssa on sovittu, että heidän näkemyksiään ei voida tunnistaa lopullisesta raportista.

Muuna aineistona on käytetty aikaisempia selvityksiä toimialojen kehittämisestä. Myös ympäristöterveydenhuollon ja pelastustoimen alueellistamiskokemukset antavat tärkeän luotauksen organisoitavaihtoehdoille. Tutkijalla on myös ollut mahdollisuus osallistua havainnoit-sijana viranomaistoiminnan kehittämisestä käytäviin tilaisuuksiin.

Tampereen yliopisto on käyttänyt osin samaa aineistoa kahden tieteellisen artikkelin laatimisessa. Tampereen yliopisto laatii osana selvitystä kaksi tieteellistä artikkelia liittyen toimintojen organisointiin eri hallinnon tasoille perustuen fiskaalisen federalismin periaatteelle. (Patrik Nordin & Jarno Parviainen: Viranomaistehtävien synergioista lähtevä hallinnon organisoiminen - Kokonaisuus ja asiakaslähtöiset palvelut kolmella eri hallinnonalalla)

Toisessa artikkelissa lähestytään kysymystä organisoinnin optimaalisesta kokoluokasta ottaen huomioon kuntien väliset ulkoisvaikutukset. (Hannu Laurila & Tuomas Laine: Viranomaistehtävien optimaalinen organisointi ja paikallinen elinvoima)

Artikkelien keskeinen sisältö ja väliraportin tulokset on raportoitu myös tässä selvityksessä. Tässä loppuraportissa teoriaosuudet käydään tiivistetysti läpi ja painopiste on kerätyn haastatteluaineiston analyysissa.

Tämä raportti, helmikuussa 2016 julkaistu väliraportti ja Tampereen yliopiston kaksi artikkelia muodostavat julkaistavan kokonaisuuden. Loppuraportti on pyritty laatimaan mahdollisimman käytännönläheiseksi, jotta se pystyisi tarjoamaan tietopohjaa monella tapaa murroksessa olevalle hallinnolle kunnissa, valtiolla ja uusissa maakunnissa. Tieteellisissä artikkeleissa on syvennytty tarkemmin teoreettiseen lähestymistapaan.

Kyselyn ja haastatteluiden tulosten pohjalta laadittiin johtopäätösten lisäksi myös tiekartta/visio toimialojen keskeisten ongelmakohtien kehittämiseksi ja yhteistyösuhteiden turvaamiseksi toimialojen välillä sekä hallinnon tasojen kesken. Tiekarttaa käsiteltiin aluetilaisuuksissa, joissa työskentelymuotona olivat työpajat. Myös ohjausryhmä käytti yhden kokouksen työpajatyöskentelyyn. Näissä tilaisuuksissa saadut kommentit kirjattiin ylös, ja tiekarttaa kehitettiin saadun palautteen perusteella.

Selvityksen laatimisessa on myös voitu käyttää vuodenvaihteessa 2014–2015 rakennusvalvonnan osalta tehtyjä selvityksiä. Tuolloin tarkastelussa oli alueellisen rakennusvalvontayksikön vaikutukset. Selvitysaineistosta on tehty kaksi raporttia, toinen ympäristöministeriön toimesta ja toinen Kuntaliiton toimesta. Nyt tutkittavana olevissa organisoituvaihtoehdoissa on osin sama asetelma kuin rakennusvalvontaselvityksissä, pääpaino on kuitenkin selvemmin yhteistyösuhteissa. Teoriaosiossa, johtuen selvitysten osittaisesta päällekkäisyydestä, on käytetty samoja teoreettisia näkökulmia, koska ne pysyvät edelleen keskeisinä. Kokonaisuutena teoreettinen tarkastelu on syventynyt talousteoreettisella analyysillä.

Rakennusvalvonnasta ja ympäristöterveydenhuollosta on tehty viime vuosina useita erilaisia arviointeja ja selvityksiä. Tämä näkyy myös tässä selvityksessä eräänlaisena harmonian vajauksena toimialojen käsittelyssä. Eräissä asiakohdissa voidaan syventyä tarkemmin aikaisempaan tutkimustietoon perustuen rakennusvalvonnan ja ympäristöterveydenhuollon organisoituvaihtoihin.

3 VALTIO, ALUEHALLINTO JA PAIKALLISHALLINTO VIRANOMAISTEHTÄVIEN HOITAJINA

Suomalaisessa julkishallinnossa on ollut meneillään jo useamman vuoden ajan organisaatioiden uudistusprosesseja, joiden tavoitteena on ollut löytää viranomaistehtävien hoidossa synergia- ja mittakaavaetuja. Tästä merkittävimpana esimerkkinä on muun muassa valtion aluehallinnon uudistus, jonka seurauksena syntyivät nykyiset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä ja aluehallintovirastot. (Esim. Karppi et al. 2013.)

Julkishallinnon paineet uudistua johtuvat siitä, että nykyisillä rakenteilla ja toimintamalleilla julkisella sektorilla ei ole juuri mahdollista selviytyä sille asetetuista tehtävistä. Tehtävien määrä on myös kasvanut entisestään. Kiristyvän taloudellisen tilanteen johdosta kustannustehokkuus on noussut uudistusten keskiöön, ja sitä on usein toteutettu pääsääntöisesti kasvattamalla yksikkökokoja, vaikka tämän suorasta vaikutuksesta toiminnan tehokkuuteen on heikosti empiiristä näyttöä (Luoma & Moisio, 2005). Näin on myös nykyisen maakuntauudistuksen kohdalla, vaikka myös muita lähtökohtia, kuten moninaisten aluetoimijoiden tuominen suoran poliittisen johdon alle (demokratian edistäminen), palvelujen laadun kehittäminen ja kansalaisten yhdenvertaisuuden toteuttaminen liittyvät kokonaisuuteen.

Hallinnonuudistusten painotus on vaihdellut poliittisista valtasuhteista riippuen, mutta näiden uudistusten keskeisenä ohjaavana tekijänä on ollut julkisen sektorin heikentynyt kyky selvitä sille kuuluvista tehtävistä. Uudistusajattelua on myös toisinaan ohjannut implisiittinen ajatus suurempien yksiköiden lähes automaattisesti tuottamista mittakaavaeduista (Hirvonen 2002, 54). Suurempien ja yhteisten yksiköiden edut on myös toisinaan yliarvioitu, koska havaitsematta on jäänyt piilokustannuksia, kuten yhteistyön järjestämiseen kulutettava aika.

Viranomaistehtävien järjestäminen kuuluu Suomessa lähtökohtaisesti kolmelle eri tasolle: valtakunnalliselle, alueelliselle ja paikalliselle. Suomeen on kehittynyt erinäisten tapahtumakulkujen seurauksena alueellinen paikallishallinto. Se perustuu osin kuntien vapaaehtoiseen yhteistyöhön ja erillislainsäädännöllä luotuihin alueyksiköihin eikä toteuta ns. klassisen kansanvaltaisen aluehallinnon piirteitä. Tämän vuoksi siihen on kohdistunut myös kritiikkiä liittyen juuri hallinnon epäselvyyteen ja läheisyys- ja demokratiaperiaatteen heikentymiseen (Ryyänen, 2004).

Julkishallinnon strategisen suunnittelun suurimpana haasteena ovat esimerkiksi (Puustinen et al. 2016) pitäen juuri eri sektoreiden ja hallinnon tasojen välistä koordinoitua siten, että sillä olisi myös kansanvaltaan perustuva oikeutus.

Kaikille hallinnon tasoille on laissa määritelty omat tehtävänsä. Viranomaistoimintojen uudelleenorganisoinnin lähtökohtainen kysymys on, onko tehtävät määritelty eri tasoille optimaalisella tavalla ja estääkö tai haittaako tämä määrittely tehokasta ja tarkoituksenmukaista viranomaisyhteistyötä tasojen välillä ja sisällä sekä onko tuotannossa tunnistettavissa mittakaavaetuja ja hyödynnetäänkö niitä riittävästi. (Luoma & Moisio 2005.)

On siis mietittävä, voitaisiinko uusilla tehtävienjaoilla tai tehtävien siirroilla hallinnon tasojen välillä parantaa kustannustehokkuutta sekä skaalaetujen hyödyntämisen, päällekkäisen toiminnan karsimisen ja syvemmän viranomaisyhteistyön kautta.

3.1 Fiskaalinen federalismi, byrokratia ja professiotutkimus viranomaistoimintaa jäsentävinä taustateorioina

Viranomaistehtävien organisointia voidaan lähestyä useasta teoreettisesta lähtökohdasta. Tässä selvityksessä käytetään kolmea taustateoreettista ajattelumallia aineiston analysoinnin tukena sekä toisaalta ilmentämään hallinnon organisoinnin lähtökohtia. Fiskaalinen federalismi pureutuu kysymykseen oikeasta hallinnon tasosta. Byrokratioteoria on valittu selvitykseen mukaan, koska toimialat tekevät laillisuusvalvontaa, jolle byrokratian eräät piirteet ovat perinteisessä katsannossa edullisia. Professiotutkimus on mukana taustoituksessa, koska ammattiryhmillä on myös aina omia intressejä ja niiden ymmärtäminen on välttämättömyys, jotta uudenlainen toimialojen organisointi olisi käytännössä mahdollista.

Monet selvityksen tavoitteista liittyvät tehokkuuden ja tuottavuuden luomiseen toimialoille. Talousteoreettisia oletuksia ei käsitellä erikseen teoriaosassa vaan ne tulevat esille aineiston käsittelyn yhteydessä ja erityisesti luvussa 8.9.

3.1.1 Fiskaalinen federalismi.

Fiskaalisella federalismilla tarkoitetaan järjestelmää, jossa valtio jakaantuu useampaan kuin yhteen julkisissa tehtävissä päätös- ja toimivaltaa käyttäviin hallinnon tasoihin, joita ovat keskusvaltio-, osavaltio-/maakunta- sekä kuntataso (esim. Anttiroiko et al. 2007, Laakso & Loikkanen 2004).

Fiskaalisen federalismin pääkysymyksiä ovat tehtävienjako keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä, paikallishallinnon yksiköiden koon optimointi sekä koko järjestelmää koskevat rahoitusratkaisut. Julkiset palvelut tulisi järjestää ja rahoittaa siellä, missä niitä käytetään, jolloin palvelutuotanto myös vastaa parhaiten kansalaisten preferenssejä, jolloin talouden resurssit myös ohjautuvat tehokkaasti (Oates 1972; Musgrave 1976; Sow & Razafimahefa 2015).

Tämä vastaa EU:ssa omaksuttua subsidiariteettiperiaatetta. Näkemykselle on perusteluja myös demokraattisen päätöksenteon kannalta. Putnamin (1993) mukaan hajautetut järjestelmät ovat tehokkaampia kuin keskitetyt järjestelmät, koska ne ovat avoimempia ja niiden tili-velvollisuus kansalaisille on selvempi. Allokaatiotehtävän tarkoituksena on järjestää resursien tuotanto ja kulutus yhteiskunnassa mahdollisimman tehokkaasti miettimällä, missä julkiset palvelut tulisi tuottaa parhaan tuotoksen saavuttamiseksi. Yleisesti parhaana ratkaisuna pidetään palveluiden järjestämistä ja rahoitusta siellä, missä niitä käytetään. Eri hyödykeryhmillä on erilaiset optimitasonsa ja hallinnon tehokkuus paranee mitä lähempänä optimia toiminta on organisoitu (Luoma & Moisio 2005, 4).

Järjestettäessä palvelut lähellä käyttäjää, on mahdollista toimia palveluiden käyttäjien preferenssien mukaan. Täten paikallistasolle on luontevaa järjestää palveluita, joista hyödyn saavat paikallistason asukkaat eli kuntalaiset. Valtion tasolla yhdenmukaistetut politiikat ja tulkinat eivät yleensä pysty ottamaan huomioon riittävästi paikallisia erityispiirteitä, mikä kasvat-
taa riskiä niiden epäonnistumiseen. (Anttiroiko & Haveri 2009, 194.)

Fiskaaliseen federalismiin on siis sisäänrakennettuna alueellisen erilaisuuden hyväksyminen, ja se pyrkii tämän tosiasian vallitessa kohdentamaan paikallistasolla mielekkäästi rajalliset resurssit. Jos alueet olisivat olosuhteiltaan samanlaisia, ja niillä ilmenisi pääsääntöisesti vain samansuuntaisia tarpeita, niitä voitaisiin ohjata tehokkaasti valtiojohtoisesti ilman paikallistuntemusta.

Keskitetyn palvelutuotannon etuna voidaan pitää alueidenvälistä yhdenmukaisuutta. Yhdenmukaisten palvelujen järjestäminen valtion tasolla on hallinnollisesti ja perustuslaillisesti helpompi ratkaisu kuin hajautettu tuotanto.

Suomalaisessa kontekstissa fiskaalinen federalismi ilmenee pääosin valtion ja kunnan välisenä suhteena ja sen keskiössä on valtionosuusjärjestelmä, jonka tarkoituksena on siirtää varoja valtiolta kuntatasolle, jotta viranomaispalveluiden saatavuus ja saavutettavuus voidaan taata mahdollisimman tasaisesti ympäri maata riippumatta kuntien erilaisista resursseista niille määriteltyjen lukuisten tehtävien järjestämiseen (Oulasvirta 1996).

Palveluiden tasapuolisuus on myös julkisten palveluiden kohdalla erittäin merkittävä arviointikriteeri. Juuri tasapuolisuuden/yhdenvertaisuuden tavoitteet nähdään pääasiallisena perusteluna valtion uudelleenjakopolitiikalle. Tasapuolisuus/yhdenvertaisuus voidaan kuitenkin määritellä hyvin monella eri tavalla, ja lopulta kyse on myös arvovalinnasta. (Saarimaa et al. 2016.)

Tämän selvityksen osalta yhdenvertaisuuden perustasoksi voidaan määritellä lain toteutumisen viranomaistehtävissä, ja yhdenmukaisuuden on nähty lisääntyvän kokoamalla toimintoja suurempiin ja maantiellisesti laajempiin yksiköihin.

3.1.2 Byrokratia

Byrokratiateoria liittyy tasapuolisuuteen ja kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun. Vankan byrokraattisen organisaation voi nähdä olevan tehokkaimmillaan nimenomaan viranomaistehtävissä. Byrokratia on ollut perinteisesti vahvasti läsnä niillä toimialoilla, jotka perustuvat tiukkaan oikeudelliseen sääntelyyn (Vartola, 2019).

Vaikka byrokratiaan on kohdistunut paljon kritiikkiä, se on keskeinen osa järjestäytyneitä laikiin perustuvaa demokraattista yhteiskuntaa, ja sen ehdottomia etuja ovat muun muassa hallinnon hahmotettavuus ja toimivaltasuhteiden selkeys. Anttiroiko (2010, 22) on kuvaillut byrokratian ulottuvuuden tarvetta hallinnossa, koska se liittyy oikeudenmukaisuuteen, oikeusturvaan, demokratiaan ja menettelytapojen rationaalisuuteen sekä jatkuvuuteen. Kaikki hyveitä, joiden olisi toteuduttava myös selvityksen toimialoilla.

Hallitseva kuntajohtamisen malli on ollut vuosikausia byrokraattis-legalistinen malli, jossa virkamiehen asema on ollut vahva. Vaikka ajattelumalli ja tapa toimia ovat muuttuneet, näkyvät perinteet syvällä toimintarakenteissa ja kulttuurissa, ja osassa tehtäviä tästä on etua ja osassa haittaa. (Anttiroiko et al. 2007, 74.)

Selvityksen toimialojen viranhaltijat hoitavat lupa- ja valvonta-asioiden lisäksi myös kehittämistehtäviä ja toimivat asiakaspalvelutehtävissä. Byrokratian ongelmana on pidetty nimenomaan sen jäykkyyttä palvelukeskeisissä organisaatioissa ja tehtävissä, eli muun muassa julkisen hallinnon tuottamisessa hyvinvointipalveluissa (Vartola 2009).

Haveri ja Anttiroiko (2009, 195) ovat jaotelleet kunnan tehtäviä niiden luonteen mukaan. Kunnalla on lähtökohtaisesti monta tehtävää ja erilaisia intressejä edustettavanaan. Kunta toimii viranomaisena, kehittäjänä, palvelujen järjestäjänä ja kansanvaltaisuuden edistäjänä. Eri tehtävissä korostuvat erilaiset roolit. Viranomaisroolissa korostuu legalistisuus, kehittäjän roolissa ketteryys ja innovatiivisuus, palveluissa tekninen tehokkuus ja asiakasorientaatio. Kaikki nämä näkökulmat ovat läsnä tämän selvityksen kysymyksenasettelussa, mutta myös toimialojen viranhaltijoiden monipuolistuvassa työnkuvassa

Viranomaistehtävään ja sitä toteuttavaan organisaatioon kohdistuu siten ristiriitaisia vaatimuksia. Toisaalta byrokratia on tehokas ja oikeusvarma malli laillisuusharkinnassa ja valvon-
nassa, mutta siihen sisältyy samalla implisiittisesti ominaisuuksia, kuten heikko palvelukyky ja
tietty muuntautumiskyvykyys, jotka eivät ole eduksi palvelutehtävissä.

Byrokratian purkamisen keinona on pidetty riittävää delegointiastetta ja toiminnan hajautta-
mista lähemmäs asiakasta. Asiakaspinnassa olevan virkamiehen päätäntävaltaa on haluttu
kasvattaa. Tavoitteena ovat olleet myös itseohjautuvat ja taloudellisesti itsenäiset organisaat-
iot eli desentralisaatio. (Vartola 2009.)

Rakennusvalvonnassa ja ympäristönsuojelussa tällaisesta hajauttamisesta ei olisi juuri hyö-
tyä, jos toisaalta toimialoja ohjaisi yhtä aikaa hyvin tiukka lainsäädäntö ilman paikallista har-
kintaa. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslakia on kritisoitu sen väljyydestä, paikallista harkintaa
korostava lainsäädäntö on byrokratian purkamisen edellytys. Ympäristöterveydenhuollossa,
jossa ohjaus on valtion taholta tiukempaa, ilmenee enemmän klassisia byrokratian piirteitä.
Ongelmaksi on osin muodostunut ympäristöterveydenhuollossa byrokraattisen ohjauksen to-
teuttaminen vieläpä usean ministeriön ohjauksessa desentralisoidussa kuntajärjestelmässä.

Myös virkamiesten perinteistä asemaa on haluttu muuttaa siten, että he työskentelevät koko
organisaatioon eikä vain tiettyyn tehtävään sidottuna, jolloin heidän osaamistaan voidaan
käyttää laajasti organisaation muuttuvien tarpeiden mukaisesti (Vartola 2009). Selvityksen
toimialojen uudelleen organisointiin liittyvistä haasteista osa kummunee muuttuvasta virka-
miehen työnkuvasta ja byrokratian perinteen kohtaamista uusista haasteista asiakaspinnassa
viranomaistehtävien hoidossa.

3.1.3 Professiotutkimus ja kunta poliittisen- ja virkamiesjohdon yhteisenä johtamisjärjestelmänä

Ymmärtämällä ammattikuntien omia lähtökohtia voidaan kriittisesti tarkastella eräitä selvityk-
sessä esiin nousevia argumentteja toimialojen järjestämisestä tulevaisuudessa. Tämä on tär-
keää jo siitäkin syystä, että suurin osa aineistosta on ammattikuntapohjaista. Toisena näkö-
kulmana voi pitää sitä, että ilman ammattikuntien tarkoitusprien avaamista tuskin voidaan
saavuttaa ratkaisuja, jotka olisi myös käytännössä mahdollista toteuttaa. Uudet organisaatio-
vaihtoehdot eivät voi olla irrallisia ammattikuntien omista pyrkimyksistä.

Perinteisen uusweberiläisen perusteoreeman mukaisesti ammattikuntien perusolettamus on
suojella sen ydintehtäviä, vahvistaa ammattikunnan asemaa ja luoda tätä tukevia rakenteita,
niin sanotusti monopolisoida tehtäväkenttä. Näkemys on pessimistinen eikä toteuta funktio-
naalista yleisen edun periaatetta. Näkemys on ehkäpä turhankin jyrkkä, ja uudemmassa pro-
fessiotutkimuksen perinteessä on korostettu, että professiot ovat keskeisiä toimijoita hallinnon
kehittämisessä. (Puustinen 2006.)

Selvityksen toimialat eivät ole keskenään samassa pisteessä professoikehityksessä. Niillä
kaikilla on vahva perusta lainsäädännössä, mutta eroavaisuuksia löytyy roolista kunnassa
sekä professioiden omasta järjestäytymisasteesta. Rakennusvalvonnalla on ehkäpä vahvin
amatillinen asema näiden toimialojen joukossa. Ammattikunnalla on vahvat perinteet ja se
nauttii laajaa arvostusta. Ammattikunnalla on myös suhteellisen vahva oma edunvalvontajär-
jestö, joka on ajanut muun muassa nykyistä suurempia rakennusvalvontayksiköitä (RTY:n
strategia 2014–2019). Ympäristönsuojelun oma amatillinen järjestäytyminen on tähän ver-
rattuna pienimuotoista. Ympäristöterveydenhuollossa amatillisen edun ajaminen hajautuu
useaan taustaorganisaatioon, joista osa on hyvin vahvoja.

Ympäristöterveydenhuollon alueellistaminen vahvisti selvästi sen alaisten ammattikuntien asemaa. Ympäristöterveydenhuolto ei kuitenkaan identifioitu yhteen ammattikuntaan vaan jakautuu useampaan. Näitä yhdistävä tekijä on kuitenkin niitä kaikkia vahvistanut ympäristöterveydenhuollon uudistus. Tästä syystä, kuten selvityksessä tullaan huomaamaan, tehtävänjako, jossa nykyinen ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus hajoaisi, aiheuttaa voimakkaita sekä ristiriitaisia näkemyksiä, vaikka selvästi tunnustetaan eri tehtävien varsin poikkeava yhteys kunnan muihin toimintoihin. Ilmeisenä huolena on toimialan heikentyminen, jos nykyinen rakenne puretaan.

Professiotutkimuksen näkökulmasta ammattikuntien vahvin keino oman aseman ylläpitämiseen ja vahvistamiseen on lainsäädäntö joko liittyen sen hoitamiin tehtäviin tai tehtäviä hoitaviin organisaatioihin (Puustinen 2006, 79). Rakennusvalvonnan ja ympäristöterveydenhuollon kohdalla näin on menetelty tai suuntaus on ollut vahvistaa ammattikuntaan perustuvaa toimijarakennetta.

Ympäristönsuojelu on toimialana melko nuori ja ammattikunta hajanainen. Ympäristönsuojelun rooli kunnassa voi olla edelleen hyvin henkilöriippuvaista. (Harle 2008, 14–15.) Toisaalta luonnonvarojen ehtyminen, ilmastonmuutos ja vihreiden arvojen painoarvon kasvaminen on voimistanut ympäristönsuojelun asemaa ja monessa kehittämistehtävässä tuonut sitä lähemmäksi kunnan ydinjohtoa sekä strategista päätöksentekoa. Myös laillisuusvalvontatehtävien lisääntyminen on lisännyt sen painoarvoa ja arvostusta. Ympäristönsuojelun voi nähdä olevan edelleen kehittyvä toimiala kunnassa.

Ympäristönsuojelu näkee itsensä laajasti kunnan kehittämiseen osallistuvana tahona korostaen ympäristönäkökulmia (Anttonen 2007). Ympäristönsuojelun kohdalla ei ole ollut tunnistettavissa kovinkaan vahvaa pyrkimystä luoda lailla säädettyjä alueyksiköitä ammattikunnan aloitteesta. Tämä selittyy ainakin osittain juuri nykytilalla, jossa yhteys kunnan kehittämiseen on vahva ja ympäristölliset tavoitteet toteutuvat tätä kautta.

Ammattikuntien pyrkimykset organisaatiouudistuksissa liittyvät siten aina itse niiden ydintehtävien hoitoon, historiallisiin ammattikunnan kehityskulkuihin ja siihen, miten ne ovat nykytilassa asemoituneet suhteessa niitä koskeviin ilmiöihin sekä vaatimuksiin, ja miten ne kokevat nykyisillä resursseillaan pystyvänsä vastaamaan niihin.

Kuntajohtamisen duaalimallissa on tapana erottaa poliittinen johtaminen ja ammatti-johtaminen. Ideaalimallissa poliittinen johto tekee suuret linjaukset ja ammatillinen johto hoitaa operationaalisen toiminnan. Käytännössä asia ei ole näin yksinkertainen vaan ammatti-johtaminen ja poliittinen johtaminen limittyvät toisiinsa monin tavoin. (Haveri & Anttiroiko 2009, 197.)

Koska professioilla on vahvat pyrkimykset ja tietty tiedollinen monopoli omaan tehtävänalaan, on osin väistämätöntä, että professiot ja politiikka törmäävät juuri organisaatiomuutoksissa ja tehtävien uudelleen määrittelyissä. Sama koskee aiemmassa luvussa esitettyä byrokratian purkamista irrottamalla virkamies tietystä tehtävästä koko organisaation käyttöön.

Byrokratia on myös ammattikunnan ydintehtävää suojaava rakennelma. Profession ja byrokratian suhde on symbioottinen: muutokset vaikuttavat aina molempiin. (Puustinen 2006, 163.) Byrokratiaa ei voida purkaa tai muuttaa tehtävänjakoja vaikuttamatta ammattikunnan tilaan, joten se on huomioitava.

Ammattikunnat ja byrokratia pyrkivät molemmat lähtökohtaisesti staattisuuteen, mikä korostuu muutostilanteissa, jolloin joudutaan arvioimaan myös ammattikunnan ydintehtävät ja niitä

toteuttavat rakenteet uudestaan (Puustinen 2006, 305, Abbot 1988 mukaillen). Kokonaisvaltainen muutos, jossa viranomaisrakenteita ja tehtäviä määritellään uudestaan, aiheuttaa helposti lähtökohtaisesti defensiivisiä varauksia ammattikunnissa.

Parhaimmillaan kuitenkin virkamiesjohdon ja poliittisen johdon limittyminen sujuvoittaa päätöksentekoa, kun esimerkiksi informaatio leviää tehokkaasti ja erilaiset näkökannat kohtaavat. Tällainen rakentava limittyminen tehostaa prosesseja ja ylläpitää kansanvaltaisuutta.

Epämääräinen tulos saadaan aikaan, kun johtosuhteet menevät sekaisin aiheuttaen yleistä epävarmuutta ja esimerkiksi poliittinen johto puuttuu asioihin, joissa ammatillisen johdon liikumavara on pieni lainsäädännöstä johtuen. Selvityksen toimialoilla näitä tehtäviä on paljon. Tämän vuoksi ammattikunnan näkökulmasta poliittinen vaikutusvalta halutaan pitää riittävän etäällä ydintehtävistä, esimerkiksi tätä turvaavilla organisaatoratkaisuilla.

Toisaalta kunnan viranomaisten ammattijohto voi lähes monopolistisen asemansa turvin esitellä asioita niin pitkälle valmisteltuna poliittiselle toimielimelle, että käytännössä poliittinen johto ei juuri osallistu päätöksentekoon. Vahvoissa itsenäisissä toimintayksiköissä edellä mainitun tapahtumakulun todennäköisyys kasvaa, mikä ei ole kuitenkaan vain haitaksi, siltä osin kuin kyse on laillisuusvalvonnasta.

Selvityksen aineistosta nousevat melko erilaisetkin suhtautumistavat poliittisen johdon merkityksestä kunnan viranomaistehtävien hoidossa kumpuavat luultavasti erilaisista kokemuksista näiden kahden johtamisjärjestelmän toimimisesta yhdessä. Käynnissä olevassa huomattavan suuressa vallan uusjaossa kuntien ja maakuntien välillä myös ammattikunnat käyvät omaa kamppailuaan olemassaolostaan ja sen oikeutuksesta.

3.2 Toimialojen sijainti hallinnossa fiskaalisen federalismin näkökulmasta

Kunnan ympäristönsuojelussa, rakennusvalvonnassa sekä ympäristöterveydenhuollossa on tunnistettavissa sekä julkishyödykkeen että yksityishyödykkeen piirteitä. Viranomaistoiminnon on suunnattu kaikille kuntalaisille, ja niillä pyritään vähentämään toiminnan haitallisia ympäristö-, terveys- ja turvallisuusvaikutuksia. Toisaalta palvelut voivat ruuhkautua, ja niistä peritään maksuja.

Koska yhdyskuntasuunnittelu on tunnistettu perinteisesti julkishyödykkeeksi ja toimialoilla on vahva kytkös siihen, voidaan erityisesti rakennusvalvonta ja ympäristönsuojelu sekä osa ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudesta luokitella julkishyödykkeiksi. Tällöin niiden hoitamiseksi optimaalisin ja tehokkain järjestämistaso on perusteoreeman mukaisesti paikallistaso.

Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksessä on korostettu, että vaikka rakennusvalvonta on paikallinen julkishyödyke, tämä ei ole sellaisenaan vielä perustelu sille, että se pitäisi järjestää kuntakohtaisesti. Koska toimialalta edellytetään samanlaisia vaatimuksia kaikkialla ja siinä on skaalautuvia piirteitä, se voidaan perustellusti järjestää myös muuten kuin kuntakohtaisesti. (Saarimaa et al. 2016.) Näkökulma korostuu, kun lähtökohtana on, että toiminta on järjestetty hyvin pienten yksiköiden toimesta tällä hetkellä.

Myös kunnallinen ympäristönsuojelu on pääsääntöisesti paikallinen julkishyödyke. Melu, huono ilmanlaatu ja esimerkiksi vesistön tai pohjaveden pilaantuminen ovat paikallisesti realisoituvia haittoja. Selvästi laajempia yli kuntarajojen meneviä ulkoisvaikutuksia omaavat koh-

teet, kuten kaivokset ja suuret teollisuuslaitokset, ovat valtion hoidettavana lupien myöntämisen ja valvonnan suhteen. Tämä on fiskaalisen federalismin näkökulmasta perusteltu työnjako. Toisaalta esimerkiksi kunnissa tehtävällä ilmastotyöllä on selvästi laajoja ulkoisvaikutuksia, joten siinä valtion ohjauksella ja taloudellisella tuella on merkitystä, vaikka se toteutetaan tehokkaimmin paikallisesti.

Fiskaalisen federalismin näkökulmasta rakennusvalvonta, ympäristönsuojelu ja ympäristöterveydenhuolto ovat sijoittuneet hallintoon pääosin melko optimaalisesti, vaikka kaikkiin toimialoihin liittyy tehtäviä, joilla on myös sekä suoria että välillisiä kuntarajat ylittäviä ulkoisvaikutuksia. Toinen kysymys kokonaisuuden kannalta on, tarjoavatko nykyiset viranomaisyksiköt riittävät edellytykset tehtävien hoitamiseen kuntakohtaisesti.

Ulkoisvaikutuksiltaan melko rajalliset rakennusvalvonta ja ympäristönsuojelu ovat kunnassa. Ympäristöterveydenhuolto, jossa erityisesti elintarvikevalvonta on ulkoisvaikutuksiltaan laaja, on siirretty kuntaa laajemmalle aluepohjalle. Elintarvikevalvonta on myös vahvasti ylikansallisesti ohjattua, ja paikalliset painotukset jäävät vähäisiksi.

Elintarvikevalvonnan voisi siten nähdä jopa valtion tehtävänä. Tämä on ollut suunta muissa pohjoismaissa, ja Suomessa on myös koettu, että sen voisi toteuttaa nykyistä suuremmalla aluepohjalla (Nevas & Lepistö 2015). Maakunnan voi nähdä olevan elintarvikeasioille nykyisiä yhteistoiminta-alueita sopivampi paikka. Ympäristöterveydenhuollon muiden tehtävien osalta tilanne on hankalampi muun muassa terveydensuojelulain mukaisissa tehtävissä, koska ulkoisvaikutukset ovat suuria ja kuntarajat ylittäviä, mutta kytkennät kuntaan myös merkittäviä.

Monessa mielessä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet saavuttavat alueina fiskaalisen federalismin näkökulmasta tehtävien hoidon kannalta lähes optimaalisen tason. Niissä toteutuu paikallisuus yhdessä skaalaetujen kanssa, joita nykyinen kunta-rakenne ei mahdollista kaikenkokoisissa kunnissa.

Jos ympäristöterveydenhuoltoa tarkastellaan kokonaisuutena, se voidaan sijoittaa perustellusti usealle eri hallinnon tasolle, koska se muodostuu keskenään erilaisista tehtävistä. Näistä osa on selviä julkishyödykkeitä ja osa täyttää yksityishyödykkeen kriteerit (Nurminen et al. 2014). Osa tehtävistä on selvästi vahvemmin kytkeytynyt kunnan toimintaan kuin toiset (Nevas & Lepistö 2015).

Tällöin riippuu valitusta tehtävästä, mille alueitasolle ympäristöterveydenhuolto sijoittuisi optimaalisesti. Ympäristöterveydenhuollon osalta onkin jo tästä syystä perusteltua lähestyä optimaalista järjestämistasoa myös tehtäväkokonaisuustasolla: terveydensuojelu, elintarvikevalvonta ja eläinlääkintähuolto.

3.3 Alueellisen paikallishallinnon haasteet ja tarkoituksenmukaisuus

Suomeen muotoutuneen alueellisen paikallishallinnon ongelmana voidaan pitää tiettyä hallinnon epäselvyyttä ja demokratiaperiaatteen heikentymistä. Toimintojen siirtyminen kunnan ulkopuolelle tarkoittaa myös osin luopumista läheisyysperiaatteesta (Ryynänen 2004). Luonnollisesti alueelliset yksiköt ovat nykyistä rakennetta erikoistuneempia ja vähemmän haavoittuvaisia. Monilla eri aluerajoilla toimivat kunnalliset sektoriviranomaiset hahmottuvat kuitenkin vaikeasti myös asiakkaan näkökulmasta, ja kokonaisvastuu heikkenee, kun toimijat ovat vastuussa vain omasta erikoisalastaan

Toimintojen hajautuminen useisiin alueellisiin usein sektorikohtaisiin yksiköihin ja siten palveluiden sekä päätöksenteon etäännyminen peruskunnasta vähentää päätöksenteon ja hallinnon läpinäkyvyyttä sekä mahdollisuuksia arvioida sitä. Päätöksenteon hämärtyminen ja irtaantuminen paikallisyhteisöstä voi lopulta muodostua uhkatekijäksi koko kunnallisen itsehallinnon toteutumiselle. (Haveri & Airaksinen 2011.)

Läheisyysperiaatteen mukaan julkisen vallan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä kansalaisia ja vain sellaiset päätökset viedä ylemmälle tasolle, joita ei ole mahdollista hoitaa paikallisesti. Demokratiaperiaatteen mukaan valta kunnassa kuuluu valtuustolle. Valtuuston valta kuitenkin usein heikkenee alueellisten yksiköiden myötä Ääritapauksessa alueellisista toimijoista voi muodostua omaehtoisia kuntien strategioista ja siten kuntalaisten tahdosta irrallisia hallintoyksiköitä.

Eräissä tutkimuksissa on todettu toisaalta, että täysin optimaalisen kunnan koon hahmottaminen on lähes mahdotonta, koska sen eri palvelusektoreilla on toisistaan poikkeavat optimikoot. Tällöin ratkaisuna on pidetty nimenomaan erityishallintoalueita, jolloin jokaiselle toimialalle voidaan hakea optimikoko. Tällainen järjestelmä on yleinen Yhdysvalloissa, siinä koordinaationongelmat voivat kuitenkin muodostua merkittäviksi. (Leppisaari 2011.) Tällainen organisoituminen on ollut myös Suomessa eräänlainen trendi ennen maakuntauudistusta, samalla kun kuntarakenne on pysynyt staattisena.

Toimialakohtaisesti alueellisesti järjestettävän toiminnan haastetekijöitä ovat:

- Yhteistyön koordinaatio-ongelmat
- Läheisyysperiaatteen toteutuminen
- Demokratian toteutuminen
- Hallinnon epäselvyys asiakkaan ja kansalaisen näkökulmasta

Äärimmäinen sektorikohtaisten hyötyjen hakeminen erillisratkaisuille voi johtaa tilanteeseen, jossa kunta on riippuvainen useista toimialakohtaisista tuotantoyksiköistä. Toimialakohtainen optimointi ei aina johda koko kunnan palvelutuotannon näkökulmasta tehokkaimpaan ratkaisuun. (Hirvonen 2002, 64.) Peruskunnan mahdollisuus koordinoida toimintaa heikkenee jatkuvasti, kun sen toimintaa siirtyy alueelliselle tasolle ja erilaisten yhtiömuotoisten järjestelyjen piiriin. Tällöin kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet heikkenevät ja demokratia muuttuu välillisemmäksi (Anttiroiko 2010, 21).

Myös kunnan koko olemus toimintaa yhteen sovittavana demokraattisena tasona kyseenalaistuu, kun päätöksenteko hajautuu erillisiin alueyksiköihin (Ryynänen & Uoti 2009, 225). Maakuntauudistusta voi pitää tältä osin toimintaa selventävänä uudistuksena ja kansanvaltaa voimistavana, kun toimintoja kerätään yhteen ja niille tulee selvä suorilla vaaleilla valittu poliittinen johto.

Edellä mainitusta voi johtaa suosituksen, että kun ylikunnallista toimintaa tarvitaan, se tulisi järjestää mahdollisimman läpinäkyvästi yhdessä rakenteessa, välttämällä moninaisia malleja eri aluerajoilla. Toisaalta on esitetty, että erilaisten verkostomaisten toimintatapojen yleistyessä alueelliseen toimivallanjakoon pohjautuva hallinto murenee lopullisesti. Tätä on pidetty kuitenkin nimenomaan demokratian toteutumisen kannalta ongelmallisena (Ryynänen & Uoti 2009).

Uudet alueet voivat myös olla vieraita kansalaisille ja vailla tunnistettavaa identiteettiä, jolloin niihin ei kohdistu mielenkiintoa (Häkli et al. 2009). Vaikka alueella olisikin edustuksellisen toimielin, demokratian ei voi nähdä toteutuvan tarkoituksenmukaisesti, jos kansalaiset eivät tunnista sitä mahdollisuutena vaikuttaa asioihin ja sen legitimitetti jää vajaaksi.

Nykyinen alueellinen/seudullinen paikallishallinto on syntynyt ilman kokonaisvaltaista suunnittelunäkökulmaa erillisratkaisujen seurauksena. Erikoislainsäädännöllä on pyritty vastaamaan toimialakohtaisiin haasteisiin puuttumatta laajempiin rakenteellisiin kysymyksiin. Kuntien vapaaehtoinen yhteistyö ei ole tuottanut riittävän vahvoja yksiköitä. (Korpivaara & Syrjälä 2015.)

Muutosta on ohjannut toisaalta valtion erityislainsäädäntö sekä kuntien sirpaleinen vapaaehtoinen yhteistyö, jolla on pyritty ratkomaan resurssipulasta johtuvia haasteita. Rakennusvalvonnan osalta pyrittiin viime hallituskaudella vastaamaan erillisratkaisuun kuin pelastustoi-
messä. Yhteistyön järjestämisen näkökulmasta jatkuva toimialakohtainen alueellistaminen on johtamassa tehtävien hoidon kannalta epätoivottavaan eriytymiseen.

Laajemmin tarkasteltuna julkisen vallan toimien alueellistamis- ja seutukehitys voidaan nähdä vastailmiönä muutoksille toimintaympäristössä sekä pyrkimyksenä vastata kasvaneisiin sekä sisällöltään vaativammaksi muuttuneisiin tehtäviin olemassa olevilla resursseilla.

Julkisen hallinnon tuottavuustavoitteet ovat haastavia. Myös kuntien tehtävien määrä on edelleen lisääntynyt ja rahoitusperiaate ei ole aina toteutunut. Olemassa olevien tehtävien karsinta on osoittautunut myös haastavaksi. Yhtenä vastauksena tuottavuuden parantamiseksi kuntapuolella on koettu toimintojen keskittäminen nykyistä suurempiin yksiköihin, eli toimintojen alueellistaminen/seudullistaminen. Tähän ratkaisuun on päädytty, koska kuntarakenne ei ole enää viime hallituskausiin juuri muuttunut.

Perusteluna jonkin toiminnan alueellistamisella on siis se, että yksittäisen tehtävänalan sisältö on voinut muuttua siten, että alkuperäinen resursointi ei enää riitä tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Jos resursointia ei ole mahdollista lisätä eikä kuntakokoa haluta kasvattaa, on luontevaa kehittää yhteistyötä vastaavia tehtäviä hoitavien toimijoiden kanssa. Lähtökoh-
taisesti jotkut tehtävät on mahdollista hoitaa tehokkaammin yhteistyönä kuin yksin, joko resurssinäkökulmasta tai siitä syystä, että esimerkiksi seudullista näkemystä tarvitaan (Antti-roiko et al. 2007, 273).

Alueellistamista voidaan lähestyä myös siitä näkökulmasta, että hallinnolliset rajat asetetaan vastaamaan tapahtuneita muutoksia toimintaympäristössä, eli keräämällä ja kohdentamalla resurssit toiminnallisella alueella yhteisesti.

Hallinnollisten rajojen madaltamisella ja poistamisella pyritään tehokkaaseen toiminnan järjestämiseen, joka perustuu toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin, ei hallinnollisiin aluejakoihin. Näin alueella päivittäin toimivat yritykset ja ihmiset voivat saada samaa palvelua ja asiakaspalvelu paranee. Myös edellytykset kokonaisuuden kannalta haitalliselle kilpailulle vähenevät, kun toiminnallisella alueella maksut ja tulkinnat ovat yhteneväisiä.

Tämä ollut eräs keskeinen vaatimus erityisesti nykyistä suuremmille rakennusvalvonnan yksiköille. Ainakin seudullisesti on toivottu nykyistä yhtenäisempiä tulkintoja ja määräyksiä elinkeinotoiminnan sujuvoittamiseksi ja myös kansalaisten tasavertaisen kohtelun varmistamiseksi.

Alueellistaminen on nähty hallinnon tutkimuksessa ilmiönä, jolla on pyritty vastaamaan julkisen vallan taholta globalisaatiokehitykseen, toimintaympäristön monimutkaistumiseen ja erityisesti valtion roolin uudelleen määrittelyyn. Alueellistaminen on liitetty myös hallinnan käsitteeseen, jolla tarkoitetaan siirtymistä perinteisestä usein valtiojohtoisesta hallinnosta verkostomaiseen hallintaan, jossa eri toimijoiden välinen yhteistyö korostuu. Alueellistaminen on siten myös hallinnan maantieteellinen ulottuvuus, jonka tarkoituksena on saavuttaa myönteistä alueellista kehitystä kokoamalla yhteen olemassa olevia, mutta hajautuneita voimavaroja yhteen. (Häkli et al. 2010: 130–133.)

Alueellistamista voidaan lähestyä siis ainakin seuraavasta kolmesta eri lähtökohdasta.

1. Alueellistaminen/seudullistaminen siten, että saavutetaan suurempia yksiköitä. (mittakaavaetuja)
2. Alueellistaminen/seudullistaminen siten, että hallinnolliset rajat asetetaan vastaamaan toiminnallista ympäristöä.
3. Alueellistaminen/seudullistaminen laajempina toimintatapojen muutoksena, jolla pyritään vastaamaan niin julkisen talouden kuin toimintaympäristön asettamiin haasteisiin, joihin perinteiset hallintorakenteet eivät pysty vastaamaan.

Tässä hankkeessa tarkasteltavana ovat siten kaikki alueellistaminen keskeiset tulokset. Suurempien yksilöiden hyötyjä on saavutettavissa myös muilla keinoilla kuin toimintojen keräämisellä yhteen aluetoimijaksi. Todennäköisin vaihtoehto saavuttaa suurempia yksiköitä on kuitenkin alueellisen/seudullisen toimijan malli.

Jos kunnallisten toimintojen alueellistamista tarkasteltaisiin aina vain yhden toimialan näkökulmasta, kunnallista itsehallintoa ja kuntalaisten demokratiaa vaarantavat tekijät näyttäytyisivät kohtuullisina, eritoten jos peruskunnasta ja sen organisaatorakenteesta irrotettavat toimialat sisältävät niukasti itsehallinnollisia piirteitä. Vielä muutaman toimialan alueellistamisen ei välttämättä muokkaa olennaisesti kunnan itsehallinnollisuutta.

Virva-hankkeen toimialojen uudelleen organisoimisen vaikutuksia kunnallisen itsehallinnon toteutumisen edellytyksiin ei siis voida arvioida vain toimialojen itsensä ja niiden erityispiirteiden näkökulmasta. Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon järjestämiskäytännöt liittyvät kiinteästi kysymykseen kunnallisen itsehallinnon aidosta toteutumisesta.

Sektorikohtainen alueellistaminen lisää todennäköisesti toimialan ydintehtävien hoitamisen tehokkuutta. Ongelmaksi muodostuvat ne tehtävät, jotka sijaitsevat toimialojen rajapinnassa, joiden hoitaminen on lähtökohtaisesti laajaa yhteistyötä vaativaa tai jotka ovat ammattikunnalle toissijaisia.

Rakennusvalvonnan alueellistamisen yksi este on ollut rakennusvalvonnan kunnan sille osoitettujen muiden tehtävien hoitaminen erityisesti pienissä kunnissa mahdollisen alueellistamisen jälkeen. Rakennusvalvonta on myös nähnyt nämä tehtävät sekundäärinä (Latokylä 2008) ja korostanut rakennusvalvontaviranomaisen laakisäätöisiä ydintehtäviä, mikä voidaan tunnistaa eräänä professionaalisen vahvistumispyrkimyksenä (Abbot 1988).

3.4 Kokemuksia kunnallisten toimintojen alueellistamisesta

Koska nykyistä tehokkaampien yksiköiden luominen rakennusvalvontaan ja ympäristönsuojeluun koko maan tasolla edellyttäisi käytännössä myös nykyistä isompia yksiköitä, on syytä tarkastella niitä kokemuksia, joita kunnallisten toimijoiden alueellistamisesta on olemassa.

Selvityksen toimialoista ympäristöterveydenhuolto on alueellistettu erityislainsäädännöllä. Pelastustoimen alueellistamisesta on myös tutkimustietoa. Kokemukset molemmista alueellistamisista ovat samankaltaisia. Toimialat ovat tyytyväisiä uudistuksiin. Haitat ovat myös pysyneet pienehköinä, vaikkakin tunnistettavissa on myös alueellisia eroja tyytyväisyydessä alueyksiköihin.

Jos alueellistamiskehitystä tarkasteltaisiin aina sektorikohtaisesti yhden toimialan näkökulmasta, kunnallista itsehallintoa vaarantavat tekijät näyttäytyisivät kohtuullisina. Vielä muuttaman toimialan alueellistamien ei itsessään vaaranna kunnan itsehallintoa, jos ne eivät ole erityisen kytkeytyneitä kunnan ydintehtäviin. Kunnan toimialat poikkeavatkin toisistaan tämän suhteen. Pelastustoimen sekä ympäristöterveydenhuollon alueellistamiset toteutuivat lopulta suhteellisen kivuttomasti juuri siitä syystä, että resurssien ja tehtävien epätasapainosta vallitsi laaja yksimielisyys, eivätkä tehtävät kuuluneet strategisessa mielessä kunnan ydintehtäviin (Nurminen et al. 2014).

3.4.1 Ympäristöterveydenhuolto

Ympäristöterveydenhuollon alueuudistus toteutettiin vaiheittain. Kokeilujen ja informaatio-ohjauksen kautta edettiin vähitellen lainsäädäntöön, joka pakotti kunnat muodostamaan yhteistyöalueen muiden kuntien kanssa, mikäli sen omat resurssit eivät riittäneet laissa säädetyllä tavalla ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoitamiseen.

Ympäristöterveydenhuollon alueellistamiseen taustalla vaikutti useita tekijöitä. Ympäristöterveydenhuollon valvonnan vaatimukset kasvoivat voimakkaasti 1990-luvulla samalla kun resurssit vähenivät. Monissa kunnissa tehtäviä ei pystytty enää hoitamaan lain edellyttämällä tavalla. Yhdistelmävirat, joissa yksi työntekijä hoiti ympäristöterveydenhuollon ohella muun muassa ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä, olivat ongelmallisia, niin tehtävien hoidon kuin niitä hoitavan työntekijän näkökulmasta. Puutteellisten määrärahojen vuoksi kunnissa ei yksinkertaisesti pystytty enää hoitamaan tehtäviä niiden edellyttämällä tavalla. (Nurminen et al. 2014.)

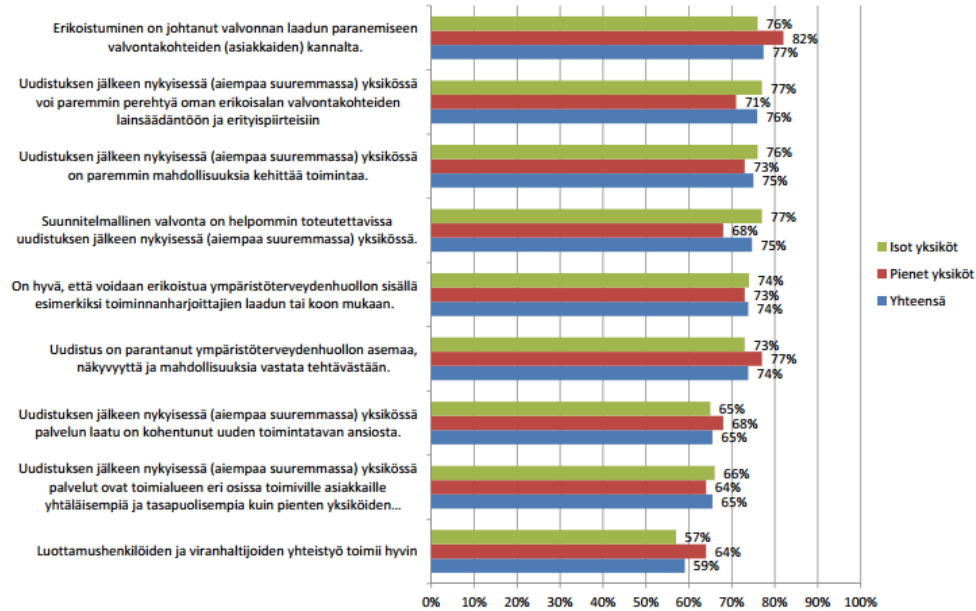
Ympäristöterveydenhuollon uudistusta voidaan pitää radikaalina. Vuonna 2014 ympäristöterveydenhuollosta vastaavia yksiköitä oli Suomessa 64, kun vain vajaa kymmenen vuotta aikaisemmin tehtäviä hoidettiin noin 280 yksikössä. Ympäristöterveydenhuollon alueellistamisesta voidaan oppia paljon. Tärkeä on huomata, että uudistuksessa edettiin maltillisella vauhdilla ja vaiheittain kiristävällä ohjauksella, jolloin kunnille jäi aikaa sopeutua muutokseen ja hakea rauhassa itselleen sopivia yhteistyökumppaneita. Toiminta oli johdonmukaista, ja kriteerit pysyivät samoina koko prosessin ajan. Yhteistoiminta-alueen perustamisessa olennaista on riittävän työrauhan takaaminen perustamisvaiheessa. Hyvin laaditut selvitystyöhön perustuvat yhteistyösopimukset mahdollistavat tuottavan työn tulevaisuudessa. Se, että kunnilla oli tähän mahdollisuus, näkyy nyt onnistumisina. Ympäristöterveydenhuollon alueuudistusta on luonnehdittu jälkiarvioinneissa hyvinkin onnistuneeksi (Esim. Aronen 2013).

Seudulliset yksiköt ovat koonneet resurssit yhteen, mikä on mahdollistanut työntekijöiden erikoistumisen ja samalla yksiköiden haavoittuvuus on vähentynyt. Työtehtävät on pystytty organisoimaan aiempaa tehokkaammin ja suunnitelmallisemmin, mikä on näkynyt myös yksiköiden taloudellisen tilanteen tasapainottumisena. Laatu on parantunut ilman, että kustannukset olisivat nousseet. (Aronen 2013.) Myös toiminnan kehittämiseen on riittänyt uudessa mallissa voimavaroja. Yksittäisiin kuntiin pohjautuvassa järjestelmässä tämä ei olisi ollut mahdollista ainakaan nykyisessä määrässä.

Kuva 1. Laadullisten tavoitteiden saavuttaminen ympäristöterveydenhuollon yhteistyöntuloksena (Aronen 2013).

Laadullisten tavoitteiden saavuttaminen

Vastaukset 4 ja 5 (asteikolla 1 täysin eri mieltä – 5 täysin samaa mieltä), %-jakauma, n = 84, EOS = 12-36 vastaajaa väittämää kohden



Ympäristöterveydenhuollon alueellistamisessa korostettiin, että alueita muodostettaessa on huolehdittava yhteistyön edellytyksistä muiden toimijoiden, erityisesti perusterveydenhuollon, sekä muun muassa rakennusvalvonnan, pelastustoimen, ympäristönsuojelun ja kiinteistötoimen kanssa. Yhteistoiminta-alueiden on havaittu kuitenkin hankaloittavan toisinaan ympäristöterveydenhuollon yhteistyötä ympäristönsuojelun ja perusterveydenhuollon kanssa. Muiden hallintokuntien välillä vastaavia ongelmia ei ole havaittu (Nurminen et al. 2014).

Kuntaliiton kysely alueellisen ympäristöterveydenhuollon kokemuksista avaa laajemmin yhteistyöhön liittyviä näkökulmia. Kyselyyn vastanneista 55 prosenttia koki, että on haitallista, kun kunnan toiminnoista tulee erikokoisia ja eri tavoin rajautuneita yksiköitä. Vastaajista 48 prosenttia koki, että yhteys ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon välillä on tärkeätä ja olisi toivottavaa, että ne toimisivat samassa yksikössä. Rakennustarkastuksen osalta vastaava luku oli 35 prosenttia. Kaikista vastaajista 48 prosenttia koki, että muiden toimialojen sijoittuminen samaan yksiköön toi synergiaetuja. (Aronen 2013.)

Sektorikohtainen alueellistaminen näyttäytyy näiden lukujen valossa hyödyistä huolimatta myös ongelmallisena. Ympäristöterveydenhuollon alueellistamisen haittoina on pidetty paikallistuntemuksen vähentymistä ja valvontamatkojen pidentymistä. Kokonaisuutena alueellistamisen hyödyt koetaan kuitenkin selvästi haittoja suuremmiksi.

Valtion talouden tuloksellisuustarkastelussa todetaan, että eräs syy yhteistoiminta-alueiden menestykselle on ollut kuntien yhteinen näkemys yhteistoiminnan tarpeesta. (Nurminen et al. 2014.) Ympäristöterveydenhuollon asema on vahvistunut merkittävästi uudistuksen myötä. Alueellinen toiminta on tuonut ympäristöterveydenhuollon henkilöstölle aikaisempaa enemmän liikkumatilaa. Ympäristöterveydenhuollon johtavista viranhaltijoista vain 12 prosenttia näkee, että toiminta tulisi palauttaa peruskuntaan, jos kuntien määrä vähenee eli niiden koko kasvaa (Aronen 2013).

3.4.2 Pelastustoimi

Pelastustoimi siirtyi kunnilta pelastustoimen alueille vuonna 2004. Pelastustoimea hoitaa nykyisellään 22 pelastuslaitosta. Pelastustoimi on siirtymässä maakuntien tehtäväksi vuoden 2019 alussa.

Palo- ja pelastustoimen alueellistamista on selvitetty seurantalutkimuksessa kolmessa eri vaiheessa. Selvitysten perusteella palo- ja pelastustoimen siirtymistä kunnilta alueellisille pelastuslaitoksille pidetään pääosin onnistuneena uudistuksena. (Kallio & Tolppi 2012).

Kallion ja Tolpin selvityksessä (2012) todetaan, että uudistuksen ensisijainen tavoite, olemassa olevien resurssin tehokkaampi käyttö, on saavutettu ainakin väkirikkailla alueilla. Selvityksen kirjoittajien näkemyksen mukaan tähän olisi tuskin päästy ainakaan vastaavassa mitataavassa ilman alueuudistusta. Kuntarajat ylittävät suhteellisen suuret toiminta-alueet ovat mahdollistaneet toiminnan organisoinnin tietoperusteisesti alueiden riskiluokitusten ja toimintaympäristön analysoinnin perusteella paikallisten pelastustoimen näkökulmasta toisinaan tehoittomuutta lisänneiden intressien sijaan.

Moitteita uudistus on saanut erityisesti maaseutumaisten sekä taajaan asuttujen kuntien kuntapäätäjiltä. Kuntien vaikutusvalta on kaventunut uudistuksen myötä ja kunnilla ei ole entiseen tapaan mahdollisuutta osallistua pelastustoimen kehittämiseen kunnan alueella. Toisaalta juuri tämä on ollut edellytys uudistuksen hyötyjen toteutumiselle. Osa kuntapäätäjistä kokee myös, että palvelutaso on heikentynyt ja kustannukset ovat kasvaneet. Pelastusjohtajien näkemykset eivät kuitenkaan vastaa kuntapäätäjien arvioita. Heidän näkemyksenä mukaan tilanne on parantunut entisestä ja ilman uudistusta tilanne olisi nykyistä heikompi. (Kallio & Tolppi 2012.)

Myös uusimmassa selvityksessä (Turunen 2016) on saatu vastaavanlaisia tuloksia. Pienet rakennusvalvontayksiköt pitävät yhteistyötä heikompana pelastusviranomaisen kanssa kuin suuremmat yksiköt. Pienet yksiköt kokevat myös pelastusviranomaisen toimintatavat heikomiksi kuin suuret yksiköt. Pienet rakennusvalvontayksiköt vaikuttavat siten osin erkaantuneen alueellisesta pelastusviranomaisesta. Pienet rakennusvalvontayksiköt näkevät myös yhteistyön sujuvuuden sekä pelastusviranomaisen ammattitaidon heikommaksi kuin isot rakennusvalvontayksiköt. Tämä johtune nimenomaan siirtymisestä etäämmälle toisistaan, jolloin pienissä rakennusvalvontayksiköissä yhteistyön laatu on muuttunut totutusta.

Ristiriita kuntapäätäjien ja johtavien viranhaltijoiden välillä johtune heidän erilaisista näkökulmistaan asiaan. Kuntapäätäjät lähestyvät asiaa oman kuntansa edunvalvonnan ja toiminnallisuuden kautta ja viranhaltijat professionaalista pelastustoimen näkökulmasta. Molemmat näkökulmat ovat perusteltuja, ja onnistunut alueellistaminen edellyttää niiden yhteensovittamista. Sama ilmiö on havaittavissa myös Virva-hankkeen toimialojen organisoimisesta käytävässä keskustelussa.

Ristiriitaisen näkemyksen taustalla vaikuttaa myös polarisoituva aluerakenteellinen kehitys. Suomi on jakautumassa yhä voimakkaammin kasvaviin ja taantuviin alueisiin. Resurssien tehokkaampi käyttö voidaan kokea taantuvilla ja maaseutumaisilla alueilla palvelutason heikentymisenä. Edelleen kyse on osittain valitusta näkökulmasta. Kunta voi menettää vaikutusvaltansa ja esimerkiksi oman toimipisteensä. Tästä huolimatta kuntalaisten saama palvelu sekä muiden hallintokuntien saama pelastustoimen asiantuntijuus voi olla lopulta aikaisempaa laadukkaampaa.

Yhteistyön muiden viranomaisten kanssa ei ole nähty kuitenkaan heikentyneen radikaalisti pelastustoimen uudistuksessa. Osana uudistusta otettiin uusilla alueilla käyttöön palvelutasopäätös, joka osaltaan edistää toiminnan läpinäkyvyyttä ja kuntien vaikutusmahdollisuuksia. Jos tämän selvityksen toimialoilla siirrytään ylikunnallisiin toimijoihin, palvelutasopäätöksen tapaisen menettelytavan käyttöönoton mahdollisuuksia tulisi tutkia tarkemmin. Myös kunnista maakuntiin siirtyvien tehtävien osalta olisi harkittava vastaavaa menettelyä peruskuntien kanssa.

Ympäristöterveydenhuollon ja pelastustoimen alueellistamisissa oli lopulta kyse siitä, että niiden kohdalla toimialakohtaiset mittakaavahyödyt ja toimialan toiminnan tehokkuuden kasvattamisen katsottiin ensisijaisiksi. Kytkökset kunnan muuhun toimintaan ja erityisesti strategiaan tavoitteisiin eivät olleet niin voimakkaita, että toimialojen ylikunnallisen järjestämisen olisi nähty haittaavan kunnan kokonaisedun tavoittelua.

Pelastustoimessa toiminnan operatiivinen luonne asettaa omat lähtökohdat toiminnan järjestämiselle. Pelastustoimessa ei tarvinnut käsitellä usein alueellistamisissa haasteellisiksi nousivia toimipistekysymyksiä, koska toimipisteiden sijainti perustuu toiminnan edellytyksiin itseensä, mikä vähentää toimipistekysymykseen liittyvää kitkaa. Molemmilla toimialoilla myös kuntalaisten asiakaskäynnit viranomaisen luona ovat harvalukuisempia kuin esimerkiksi rakennusvalvonnassa.

4 VALTION ALUEHALLINTOUUDISTUS, MAAKUNNAT JA TULEVAISUUDEN KUNTA

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman eräs keskeinen tavoite on toteuttaa laaja aluehallinnon uudistus, jossa valtion aluehallinnon sekä kuntien toimintoja siirretään nykyiseen maakuntapohjaan perustuville itsehallintoalueille. Tämän seurauksena syntyy eurooppalaistyylinen uusi hallinnon taso - maakunnat. Myös valtion aluehallinto muuttuu olennaisesti nykyisten ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen lopettaessa toimintansa vuoden 2019 alussa.

Millaisiksi valtion uusi aluehallinto sekä maakuntahallinto tulevat lopulta muotoutumaan ei ole täysin selvillä tämän selvityksen raportointivaiheessa. Valtion aluehallinnon sekä maakuntahallinnon lopulliselle muotoutumiselle on kuitenkin laajat vaikutukset siihen, miten voidaan optimoidusti organisoida rakennusvalvonta, ympäristönsuojelu ja ympäristöterveydenhuolto. Toimialojen yhteistyötahoista monet ovat tulevassa valtion aluehallinnossa ja maakunnassa, siksi kysymys sekä niiden muodosta että eri toimijoiden välisistä ohjaus- ja toimivaltasuhteista on olennainen selvityksen viranomaistahojen organisoinnin kannalta.

Aluehallintouudistuksen toteutetaan SOTE-uudistuksen rinnalla, jossa sosiaali- ja terveystalvet siirtyvät pois kuntien järjestämisvastuulta. Yhdessä nämä hallinnouudistukset tulevat vaikuttamaan merkittävästi kuntien rooliin suomalaisessa yhteiskunnassa. Tämän vuoksi myös kunnan roolia ja tehtäviä mietitään parlamentaarisesti yhtä aikaa muiden uudistusten edetessä.

Maakuntien perustaminen tulee muuttamaan olennaisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintalogiikkaa ja sen näyttäytymistä kansalaisten silmissä. Valta ja siihen liittyvät vastuut eivät jakaudu luultavasti ongelmitta valtion, maakuntien ja kuntien kesken. Hankkeen toimialojen sijoittuminen hallintoon liittyy siten aivan olennaisesti myös käynnissä olevan maakuntauudistukseen. Koska selvityksen kaikki toimialat ovat olleet esitettyinä myös julkisesti maakunnallisina toimijoina, ne liittyvät siten myös itseään suurempiin rakenteellisiin kehityskulkuihin, eli vallan uusjakoon kuntien ja maakuntien välillä.

5 TOIMIALOJEN NYKYTILA JA NIIHIN KOHDISTUNEET MUUTOSPAINEEET

5.1 Rakennusvalvonnan tehtävät ja niiden organisointi

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:ssä rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät on jaettu toiminnallisesti kolmeen lohkoon. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa kaavojen noudattamista, huolehtia rakentamista koskevien lupien käsittelystä ja valvoa osaltaan rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa (ns. jatkuva valvonta). Näiden tehtävien lisäksi rakennusvalvonnan tehtävänä on rakennustyönaikainen valvonta. Kaavojen noudattamisen valvonta tapahtuu ennen kaikkea lupaharkinnan kautta, jolloin myös varmistetaan, että pääsääntöisesti oikeusharkintaan perustuvien lupien muut oikeudelliset edellytykset täyttyvät.

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä rakentamisessa on MRL 124 §:n mukaan yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä MRL:ssa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Keskeisessä asemassa ovat muun muassa rakennuksen terveellisyyden ja turvallisuuden sekä ympäristön viihtyisyyden tavoitteiden edistäminen. Lisäksi rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on huolehtia kunnassa tarvittavasta rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta. Rakentamisen viranomaisvalvonnassa lähtökohtana on yleisen edun ja lain noudattamisen valvonta.

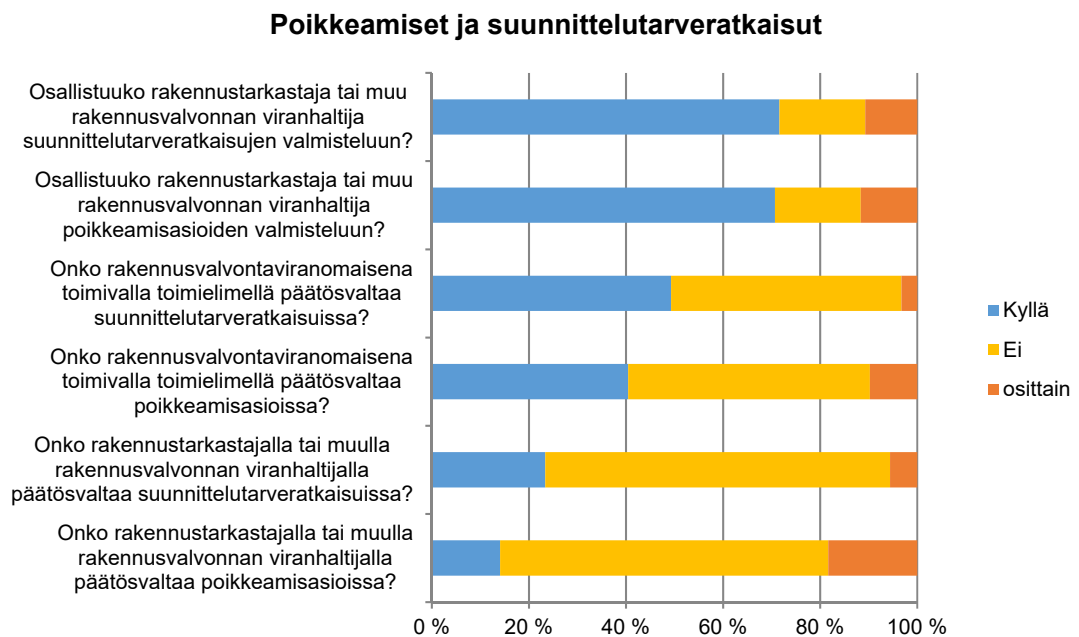
Lopullinen vastuu on rakennushankkeeseen ryhtyvällä, jonka on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien vaatimusten mukaisesti. Rakentamisen valvonta on MRL 124.2 §:n mukaisesti laajuudeltaan suhteutettua. Valvonnan mitoitus perustuu viranomaisen hankekokonaisuudesta tekemään arvioon. Ensimmäkin huomiota kiinnitetään rakennushankkeeseen ja tästä johtuvaan tehtävien vaativuuteen. Toiseksi selvitetään, onko rakennushankkeessa toimivilla riittävä kelpoisuus ja asiantuntemus tehtäviinsä. Myös muut seikat voivat vaikuttaa valvonnan tarpeeseen. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen kokemuksella rakentajista on siten myös merkitystä.

Niin sanottua jatkuvaa valvontaa rakennusvalvonta toteuttaa vaihtelevasti. Viranomaisen käsittelyyn tulevat asiat ovat usein asianosaisaloitteisia, mutta myös viranomaisen oman valvonnan tulosta. Osa kunnista suorittaa jatkuvaa valvontaa suunnitelmallisesti tai projektikohtaisesti. Jatkuvaan valvontaan liittyy hallinnollisten pakkokeinojen käyttäminen. Lain edellyttämää neuvontaa annetaan rakennusluvan hakijoille eri tavoin riippuen kunnasta. Henkilökohtaista neuvontaa annetaan useimmiten pienissä kunnissa. Suuremmat kunnat ovat halunneet ja resurssien puolesta pystyneet lisäksi kehittämään laajojakin neuvontapalveluja sekä laatimaan opasmateriaalia. (Korpivaara & Syrjälä 2015.)

Rakennusvalvonnalle kuuluvat myös kunnan määräämät muut maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset tehtävät. Rakennusvalvonnan kuuluessa kuntien organisaatioon on kuntien rakennusvalvontaviranomaisille siirretty johtosäännöillä myös sellaisia tehtäviä, jotka lainsäädännössä on yleisesti säädetty kunnalle. Lainsäädännössä ei ole tarkemmin määritelty aina asianomaista viranomaista, vaan asia on haluttu jättää kuntien harkintaan. Siten kunnat ovat voineet omista lähtökohdistaan katsoa, mille taholle tehtävä luontevasti sopii.

Kuntien ratkaisut tehtävien hoitamisen osalta vaihtelevat. Ratkaisujen taustalla on kuntien resurssit yleensä ja tarvittava asiantuntemus tehtävän hoitoon. Esimerkiksi suunnittelutarveratkaisujen valmistelussa ja poikkeamispäätösten tekemisessä rakennusvalvontaviranomaisella tai sen alaisilla viranhaltijoilla on merkittävä asema useissa kunnissa. (Hurmeranta & Parviainen 2014.)

Kuva 2. Rakennusvalvonnan osallistuminen poikkeamisiin ja suunnittelutarveratkaisuihin. (Hurmeranta & Parviainen 2014)



Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään myös rakennus- ja huoneistorekisteritietojen toimitaminen kunnan tehtäväksi (MRL 147 §). Näiden tietojen ilmoittamisesta väestötietojärjestelmään huolehtii käytännössä aina rakennusvalvontaviranomainen. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen yleisten alueiden valvonta (MRL 167 §) on hyvin usein siirretty johtosäännöllä rakennusvalvontaviranomaiselle, samoin asemakaava-alueella vesien johtamiseen liittyvät erimielisyydet (MRL 161 a §). Myös maisematyöluvat on osoitettu useimmiten rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaan, vaikka ne poiketen muista luvista voitaisiin osoittaa muulle kunnan viranomaiselle.

Lainsäädäntö edellyttää, että kunnalla on käytettävissään riittävät resurssit (MRL 20 §). Maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen mukaan kunnassa tulee olla vähintään yksi viranhaltija, joka täyttää rakennustarkastajalle asetettavat kelpoisuusvaatimukset. Kelpoisuusvaatimuksena on tehtävään soveltuva rakennusalan korkeakoulututkinto sekä riittävä kokemus rakennussuunnitteluun ja rakennustyön suoritukseen liittyvistä tehtävistä. Tarkempia säännöksiä, määräyksiä tai ohjeita resurssien mitoituksesta ei ole annettu. Käytännössä resurssit vaihtelevat suuresti riippuen rakentamisen määrästä ja kuntakoosta. Teknisen henkilöstön resurssit vaihtelevat 0,2 henkilötyövuodesta (htv) 65 htv:een. Yhteensä rakennusvalvonnassa työskentelee tukihenkilöstö mukaan lukien noin 1 000 htv.

Rakennusvalvonnan henkilöstön määrä ei ole sanottavasti viime vuosina lisääntynyt kuten ei muunkaan henkilöstön määrä teknisellä sektorilla. Vuonna 2012 järjestetyssä kyselyssä kolme neljästä rakennustarkastajasta arvioi kuntansa rakennusvalvonnan voimavarat riittäviksi tai lähes riittäviksi (Axelsson 2012). Rakennusvalvontayksiköitä on Suomessa yhteensä noin 280. Vain kymmenessä prosentissa rakennusvalvontayksiköitä teknisen henkilökunnan määrä on yli viisi henkilötyövuotta. Yksiköistä noin 62 %:ssa on alle kahden teknisen htv:n resurssit. (Korpivaara & Syrjälä 2015.)

Taulukko 1. Rakennusvalvonnan resurssit (Korpivaara & Syrjälä 2015)

HTV (tekninen)	Yksiköiden lukumäärä	%-osuus	Kumulatiivinen
1 tai alle	57	28,1	28,1
1-2	68	33,5	61,6
2-5	57	28,1	89,7
5 tai yli	21	10,3	100
Yhteensä	203	100	

5.1.1 Rakennusvalvonnan muutospaineet ja viranhaltioiden näkemyksiä rakennusvalvonnan järjestämisestä

Rakennusvalvonnan nykyistä suuremmat yksiköt ovat olleet keskustelun aiheena jo pitkään. Nykyinen hallitusohjelma ei käsittele asiaa, mutta edellisessä hallitusohjelmassa oli kirjaus alueellisesta rakennusvalvonnasta.

Osana maakuntaudistuksen valmistelutyötä ympäristöministeriö ehdotti vuoden 2015 lopussa rakennusvalvonnan siirtämistä maakunnille. Perusteluna oli, että suuremmilla yksiköillä on tarkoitus muodostaa rakennusvalvonnalle vahvempi rooli laajentuneen toiminta-alueen ja asiantuntemuksen avulla. Eri ammattiryhmistä koostuvat yksiköt kykenisivät tarjoamaan monipuolisempaa ammatillista osaamista ja palvelua asiakkaille. Ne myös kykenisivät erikoistumaan ja hankkimaan erityisosaamista. Suuremmilla yksiköillä olisi riittävät resurssit seurata jatkuvia säädösmuutoksia, kehittää toimintaansa sekä yhdenmukaistaa käytäntöjään ja tulkin-tojaan. (YM 2015.)

Perustelut ovat samat, joilla edellisellä hallituskaudella perusteltiin alueellisia rakennusvalvontayksiköitä. Maakuntaudistuksen valmistelun yhteydessä ympäristöministeriö korosti, että mikäli kunnista siirrettäisiin itsehallintoalueille rakennusvalvonnan lisäksi ympäristönsuojelun, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon tehtävät, muodostaisi tehtävien siirto kunnista yhtenäisen kokonaisuuden, jolla saavutettaisiin synergiaetuja. Yhteyden heikentymisestä kaavoituksen kanssa todettiin, että tehtävien siirto edellyttää kaavoituksen ja rakennusvalvonnan yhteistyön varmistamista muutostilanteessa, sekä rakennuslupamenettelyyn kuuluvan oikeusharkinnan huomioon ottamisen tehtävien järjestelyssä.

Maakuntaudistuksen jatkovalmistelussa selvitysmies Lauri Tarasti ehdotti omassa selvityksessään rakennusvalvontaa lähtökohtaisesti maakunnalle siten, että tiettyjen kriteerien täytyessä kunnat voisivat kuitenkin joko kuitenkin yksin tai yhdessä ottaa tehtävän hoitaakseen.

Huhtikuussa 2016 hallitus kuitenkin linjasi, että rakennusvalvonta kuuluu lähtökohtaisesti kunnille, mutta rakennusvalvonta voidaan maakunnan kaikkien kuntien yhteisellä sopimuksella siirtää maakunnan hoidettavaksi. (Tarasti 2016.)

Juuri lausunnoilla ollut maakuntalakiluonnos lähtee siitä, että rakennusvalvonta on kunnan tehtävä, mutta voidaan siirtää myös maakunnalle kuntien näin tahtoessa. Tässä yhteydessä ympäristöministeriö on katsonut, että siirto voisi tapahtua myös siten, että ne kunnat jotka haluavat voivat siirtää rakennusvalvonnan maakunnalle ja sama koskisi myös ympäristönsuojelua.

Rakennusvalvonta erottuu ympäristöterveydenhuollosta ja ympäristönsuojelusta syksyn 2015 kyselyssä siten, että rakennustarkastajat kokevat toimialansa itsenäisyyden hieman muita toimialoja tärkeämpänä. Tämä näkyy muun muassa siinä, että rakennusvalvonta haluaisi muita toimialoja itsenäisemmin järjestää toimintansa sekä toiminnan riippumattomuuden takamiseksi osallistua muita hankkeen toimialoja harvemmin kunnan kehittämistoimintaan. (Parviainen 2016.)

5.2 Ympäristönsuojelun tehtävät ja niiden organisointi

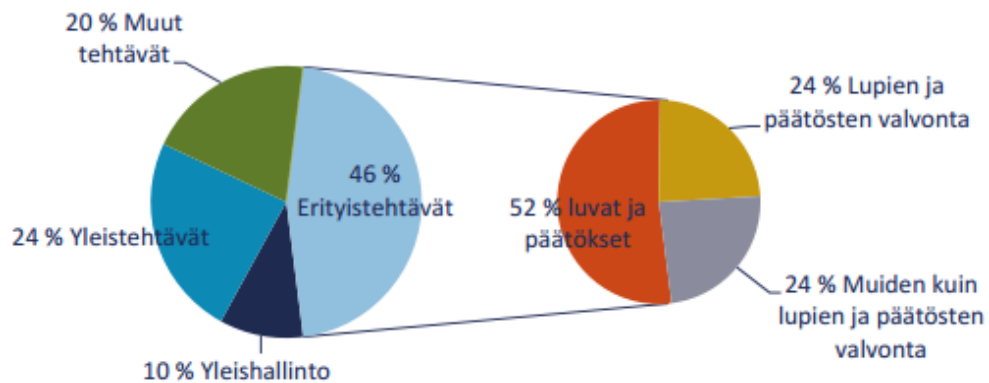
Ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät voidaan jakaa luonteeltaan esimerkiksi seuraavaan neljään eri ryhmään:

- Erityistehtäviä ovat kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle erityislainsäädännössä, kuten ympäristönsuojelu-, jäte-, vesi-, vesihuolto-, maa-aines-, kemikaali-, luonnon-suojelu-, merenkulun ympäristönsuojelu-, maasto- ja vesiliikennelaisissa säädettyjen päätös- ja lupa-asioiden valmistelu, lupien/päätösten valvonta ja muu valvonta (yleinen laillisuusvalvonta).
- Yleistehtäviä ovat ympäristönsuojelun edistäminen, suunnittelu ja kehittäminen; ympäristön tilan seuranta; ympäristönsuojelun yleinen ohjaus, neuvonta ja tiedotus; osallistuminen kaavojen valmisteluun; lausunnot muille viranomaisille ja yhteisöille (esim. kaavoitus); yhteistyötehtävät eri viranomaisten ja yhteisöjen kanssa.
- Muut tehtävät ovat ympäristönsuojeluun liittyviä tai tätä sivuavia kunnalle säädettyjä tehtäviä, jotka on kunnan hallinto- ja johtosäännöillä ohjattu ympäristönsuojelusta vastaavalle toimielimelle tai yksikölle. Tällaisia tehtäviä voivat olla muun muassa toimiminen leirintäalueviranomaisena, maisematyöluopien ja haja-asetuksen jätevesien käsittelyä koskevien maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten päätösten valmistelu, jätehuollon viranomaistehtävät, asemakaava-alueella vesien johtamiseen ja laitteiden sijoittamiseen liittyvät erimielisyydet (MRL 161 §), maankäyttö- ja rakennuslain hulevesiä koskevan 13 a luvun valvonta yms.
- Hallintotehtäviä ovat kunnan yleishallintoon liittyvät tehtävät kuten talous- ja henkilöstöasiat.

Ympäristönsuojelu on organisoitu kunnan tai kuntien yhteistyönä virasto-organisaatiossa 66 prosentissa tapauksista tekniseen toimialakokonaisuuteen omana vastuualueenaan. Ympäristönsuojeluasioita käsittelevänä lautakuntana on useimmiten (41 %) ympäristölautakunta tai ympäristö- ja rakennuslautakunta (25 %). Yhteinen ympäristö- ja rakennuslautakunta on yleistynyt vähitellen. Esittelijänä lautakunnassa on tyypillisesti ympäristönsuojelunjohdaja/päällikkö (31 %) tai ympäristönsuojelusihteeri (26 %). Johtajan nimikkeellä toimivien määrä on kasvanut kymmenessä vuodessa noin 20 prosenttiyksikköä.

Ympäristönsuojelua kunnissa hoitaa yhteensä noin 820 henkilöä mukaan lukien toimistohenkilöstö. Varsinainen työpanos on 670 htv. Osa-aikaista henkilöstöä on erityisesti pienemmissä yksiköissä. Koko maan tasolla osa-aikaisuus on kuitenkin vähentynyt jonkin verran viimeisen 10 vuoden aikana. Työpanoksesta 80 prosenttia on ympäristönsuojelun ammatillista henkilöstöä. Vajaa 70 prosenttia koko työpanoksesta sijoittuu yli 15 000 asukkaan yksiköihin. Ympäristönsuojeluasioita hoidetaan valtakunnallisesti katsoen kuitenkin edelleen pienten yksiköiden voimalla. (Parviainen 2013.)

Kuva 3. Ympäristönsuojeluviranomaisen ajankäyttö (Parviainen 2013)

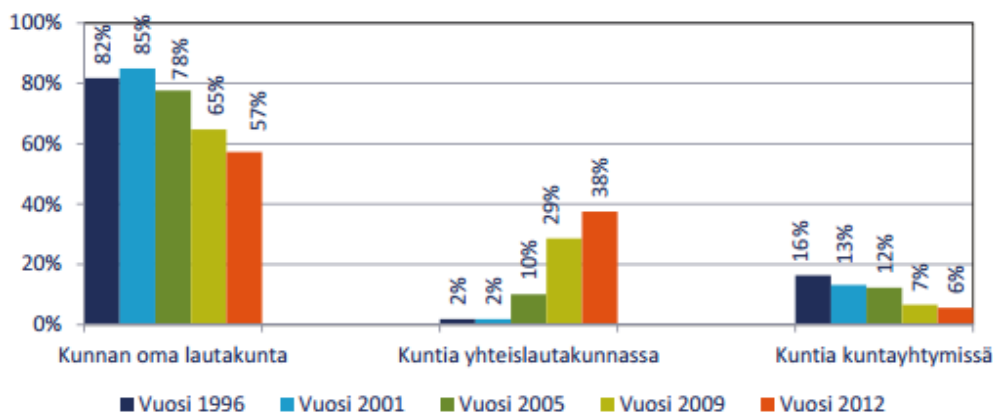


Ympäristönsuojelun työajan käyttö jakautuu melko samalla tavalla riippumatta yksikön kokoluokasta. Alle 6 000 asukkaan yksiköissä muiden tehtävien määrä on muita yksiköitä selvästi suurempi. Yli 100 000 asukkaan yksiköissä muiden tehtävien osuus on selvästi pienin. Kokonaisuudessa ajankäyttö jakaantuu siten, että erityistehtäviin kuluu vajaa puolet työajasta.

Erityistehtävien sisällä työajasta puolet kuluu lupien ja päätösten valmisteluun ja toinen puolikas valvontaan. Myös yleistehtävät jakaantuvat ajankäytöllisesti melko tasaisesti eri osa-alueisiin. Yleistehtävistä eniten aikaa kuluu yleiseen ohjaukseen ja neuvontaan sekä lausuntojen antamiseen toisille viranomaisille.

Ympäristönsuojelussa on havaittavissa kuntien yhteistyön lisääntymistä. Tämä on perustunut vapaaehtoisuudelle. Kunnista noin 45 prosenttia järjestää ympäristönsuojelun yhteistyössä toisten kuntien kanssa. Vaikuttaa myös siltä, että vastuukuntamalli on todettu toimivammaksi yhteistyömuodoksi kuin kuntayhtymä, jonka suosio on laskenut tasaisesti. (Parviainen 2013.)

Kuva 4. Ympäristönsuojelun kuntayhteistyö (Parviainen 2013)



Yhteistyö on lisääntynyt voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Yhteistyötä on kirittänyt kasvanut vaje resurssien ja vaatimusten välillä sekä ympäristöterveydenhuollon alueellistaminen, minkä yhteydessä myös ympäristönsuojelua on organisoitu samoihin alueyksiköihin.

Ympäristönsuojelussa tapahtuneen alueellistumiskehityksen perusteella voisi olettaa, että myös rakennusvalvonnassa olisi ollut havaittavissa vastaava trendi, koska toimialojen haasteet ovat yhteneviä. Näin ei ole kuitenkaan käynyt, kunnista suurin osa yli 80 prosenttia, järjestää rakennusvalvonnan omana toimintanaan. Toimialoja erottaa selvästi jokin ominaisuus, joka on oletettavasti rakennusvalvonnan jatkuva toiminnallinen yhteys maankäyttöön sekä rakennuslupakäsittely, joiden takia rakennusvalvonta on haluttu säilyttää osana peruskunnan toimintaa useammin kuin ympäristönsuojelua.

5.2.1 Ympäristönsuojelun muutospaineet ja viranhaltijoiden näkemyksiä ympäristönsuojelun järjestämisestä

Kuntien ympäristönsuojelun yksikkökoon kasvattaminen ei ole ollut juurikaan keskustelun aiheena ennen nykyistä maakuntauudistusta, vaikka sen heikoista resursseista ja kasvavasta tehtävien määrästä on puhuttu. Taustalla voi vaikuttaa se, että vapaaehtoinen yhteistyö on kasvanut jatkuvasti ja pienimpien yksiköiden ongelmia on osin pysytty ylittämään yhteistyöllä toisin kuin rakennusvalvonnassa. Toisaalta ympäristönsuojelun resursointi voi olla vielä rakennusvalvontaakin heikompi lähtökohtaisesti, ja jo tästä syystä on ollut pakottava tarve yhteistyön kehittämiseen.

Osana maakuntauudistuksen valmistelutyötä ympäristöministeriö ehdotti vuoden 2015 lopussa rakennusvalvonnan ohella myös kuntien ympäristönsuojelua siirrettäväksi maakuntaan. Perustelut olivat pääsääntöisesti vastaavia kuin rakennusvalvonnassa - heikot resurssit, heikko kustannusvastaavuus ja yhdenmukaisuuden puute korostuivat. Myös tehtävän riippumattomuus luonnetta haluttiin vahvistaa. Seudullisella organisaatiolla olisi myös suurempi riippumattomuus. Asialla on merkitystä, koska lupa- ja valvontatoiminnassa kyse on oikeusharkinnasta eikä tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, kuten esimerkiksi maankäytön suunnittelussa. (YM 2015.)

Maakuntaan siirtymisen riskinä pidettiin paikallistuntemuksen heikentymistä ja tuotiin esiin, että suurimmat hyödyt syntyvät, jos maakuntaan siirtyvät myös synergiset toimialat. Ympäristötoimen tehtävien siirrolla kunnilta itsehallintoalueille olisi synergiaetuja, jos ympäristötoimen lisäksi myös ympäristöterveydenhuolto, rakennusvalvonta ja pelastustoimi siirtyisivät itsehallintoalueille. Siirto tukisi tehtävien kokonaisvaltaista hoitamista. Yhtä kuntaa suurempiin yksiköihin siirtyminen tuottaisi etuja, joiden avulla samoilla voimavaroilla voitaisiin tuottaa palveluja, mikä tarkoittaisi myös parempaa tuottavuutta.

Asiakasnäkökulmasta ympäristötoimen tehtävien siirtäminen edistäisi ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ns. yhden luukun periaatteen toteutumista. Ympäristötoimen tehtävien siirtämisen seurauksena käyntiasiakkaiden asiointimatkat saattaisivat pidentyä. Asiakaspalvelunäkökulma kuitenkin huomioitaisiin riittävästi siten, että itsehallintoalueille perustettaisiin paikallisia toimipisteitä. Asiointi myös siirtyy jatkossa enenevässä määrin sähköiseksi.

Toisin kuin rakennusvalvonnan kohdalla, selvitysmies Tarasti ei ottanut omassa selvitystyössään kantaa ympäristönsuojelun järjestämiskysymykseen. Myöskään hallituksen linjauksissa keväällä 2016 ei tehty linjausta ympäristönsuojelun osalta.

Ympäristönsuojelun viranhaltijat näkevät vahvasti kuuluvansa kunnan kehittämiskokonaisuuteen. Ympäristönsuojelu haluaa väliraportin perusteella pysyä vahvasti osana peruskunnan toimintaa. Ympäristönsuojelun viranomaiset kannattavat muita toimialoja vähemmän valtiollistamista tai siirtymistä itsehallintoalueille kyselyaineiston perusteella.

Vaikka esimerkiksi haastatteluissa tuli esiin pienten yksiköiden osalta tietynlainen riippumattoman viranomaisroolin ylläpidon hankaluus kunnassa, silti pääsääntöisesti ympäristönsuojelu näkee muita toimialoja vähemmän tärkeäksi organisatorisesti turvautun riippumattomuuden. Tämän voi tulkita siten, että ympäristönsuojelun tavoitteiden kannalta on olennaista olla lähellä kunnan johtoa siitakin huolimatta, että se saattaa myös toisinaan näyttäytyä viranomaisroolia uhkaavana tekijänä.

5.3 Ympäristöterveydenhuollon tehtävät ja niiden organisointi

Ympäristöterveydenhuollon tavoitteena on ihmisten terveyden edistäminen ja turvallisen elinympäristön varmistaminen. Ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvat seuraavat tehtävät: elintarvikkeiden, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta sekä eläinlääkäripalvelut (maa- ja metsätalousministeriön vastuulla). Terveysterveys- ja tupakkalain valvonta (sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla). Ministeriöiden hallinnonaloilla toimii kolme keskusvirastoa: Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes). Kuluttajaturvallisuuslain mukaiset kuntien ja aluehallintovirastojen tehtävät siirtyivät 1.5.2016 Tukesiin.

Ympäristöterveydenhuollolla on pitkät perinteet, sillä nykymuotoinen lainsäädäntöön, lautakuntajärjestelmään ja säännölliseen valvontaan perustuva ympäristöterveydenhuolto on alun perin muotoutunut 1800-luvun lopussa. Ympäristöterveydenhuollon tavoitteena on alusta alkaen ollut ihmisten ja eläinten terveyden suojeleminen elinympäristössä vaikuttavilta haitallisilta tekijöiltä. Vuosikymmenten kuluessa toiminnan painopisteet ovat muuttuneet paljon, mutta ympäristöterveydenhuolto perustuu edelleen paikallisviranomaisten toimintaan, ja kaikissa merkittävässä laeissa toimeenpanovaltaa käyttää kunnallinen viranomainen. (Nurminen et al. 2014.)

Ympäristöterveydenhuollon valvonnan valtakunnallisesta ohjauksesta vastaavat ministeriöiden ohella useat keskusvirastot. Viime vuosina keskusvirastojen yhteistyö ja ohjeistuksen koordinointi ovat lisääntyneet, minkä seurauksena on laadittu ympäristöterveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma. Ohjelmalla pyritään ohjaamaan ympäristöterveydenhuollon laaja-alaista valvontaa kunnissa ja muissa ympäristöterveydenhuollon viranomaisissa. Resurssiohjaamisen mahdollisuutta ei keskusvirastoilla ole. Ohjauksen ohella keskusvirastoille kuuluu myös valvontatehtäviä.

Kunnan vastuulla olevat ympäristöterveydenhuollon tehtävät voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- toiminnanharjoittajien neuvonta ja ohjaus
- suunnitelmallinen valvonta valtakunnallisen valvontaohjelman mukaisesti
- valvontakohteiden toimintaa koskevien ilmoitusten tai hakemusten käsittely ja niistä tehtävät päätökset
- valvontakohteisiin tehtävät säännölliset tarkastukset sekä tarvittaessa näytteenotto ja tutkimukset
- lainsäädännön noudattamatta jättämisestä tai ilmeistä terveyshaittaa aiheuttavasta toiminnasta johtuvien määräysten antaminen tai pakkokeinojen asettaminen
- epidemioiden selvittäminen.

Toiminta kunnissa perustuu monijäsenisen toimielimen, kuten lautakunnan tai jaoston, päätöksentekoon. Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta edellyttää, että kuntien on järjestettävä ympäristöterveydenhuolto sellaisissa yksiköissä, joissa tehtävän hoitamiseen on vähintään kymmenen henkilötyövuoden resurssit. Tämän vuoksi suurimpia kaupunkeja lukuun ottamatta kuntien on käytännössä pakko toimia yhteistyössä naapureidensa kanssa. Kymmenen henkilötyövuoden kriteeristä on voinut poiketa tietyin ehdoin (Yhteistoimintalain (410/2009) mukaisesti. Nykyisellään on katsottu mahdolliseksi, että organisoituminen rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun kanssa yhdessä turvaa tehtävien järjestämisen laadukkaasti myös alle 10 henkilötyövuoden yksiköissä.

Yhteistoiminta-alueiden tuli olla toiminnassa viimeistään vuoden 2013 alussa. Hallinnonalojen välisiä rajapintoja ja tehtävämuutoksia koordinoidaan sosiaali- ja terveysministeriön vetämissä ympäristöterveydenhuollon yhteistyöryhmässä (YTH-ryhmä), jonka toiminnassa ovat mukana ministeriöiden, keskusvirastojen, aluehallintovirastojen ja Kuntaliiton edustajat. Valtakunnallisen valvonnan suunnittelussa ja siihen liittyvän valvontaohjelman valmistelussa keskeinen asema on puolestaan ympäristöterveydenhuollon keskusvirastojen välisellä työryhmällä (Ymppi-työryhmä). Ympäristöterveydenhuollon toimintaa tukevat asiantuntijalaitokset Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työterveyslaitos ja Säteilyturvakeskus tutkimus- ja kehittämistoiminnallaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kuntasektorin ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköissä työskentelee noin 900 henkilöä. Merkittävin osa henkilöstöstä työskentelee eläinlääkäripalveluiden, elintarvikevalvonnan ja terveydensuojelun parissa. (Nurmien et al. 2014)

Ympäristöterveydenhuollolle tärkeitä kunnallisia yhteistyöorganisaatioita perusterveydenhuollon lisäksi ovat muun muassa rakennusvalvonta, pelastustoimi, ympäristönsuojelu ja kiinteistötoimi. Yhteydenpidon merkitys eri yhteistyöorganisaatioiden kanssa vaihtelee kunnittain riippuen muun muassa kunnan elinkeinorakenteesta ja koosta. Ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkötietojen mukaan ympäristöterveydenhuolto on sijoitettu yleisimmin ympäristönsuojelun yhteyteen.

Ympäristöterveydenhuollon organisointi poikkeaa rakennusvalvonnasta ja ympäristönsuojelusta. Toiminta on säädetty lailla tietynlaiseksi. Yhteistoiminta-alueet on todettu pääsääntöisesti toimiviksi ja kritiikki on kohdistunut lähinnä monitahoiseen valtionohjaukseen. Toisinaan yhteydenpidon on havaittu erkaantuneen myös peruskuntien toiminnasta.

5.3.1 Ympäristöterveydenhuollon muutospaineet ja viranhaltijoiden näkemykset toiminnan organisoinnista

Ympäristöterveydenhuoltoa on esitetty maakuntaudistuksen alusta lähtien mahdollisena maakunnalle siirtyvänä tehtävänä. Tämä on tietyllä tapaa luonnollinen kehityskulku, joka toistuu myös pelastustoimessa. Molemmat toimivat jo alueyksiköissä ja taipumusta on ollut kasvattaa kokoa edelleen, mihin maakuntaudistus luo mahdollisuuden.

Ympäristöterveydenhuollon osalta myös valtiollistamista on selvitetty, mutta lähinnä vain eläinlääkintähuollon ja elintarvikevalvonnan osalta se sai kannatusta. Selvityksessä todettiin, että ympäristöterveydenhuolto on käynyt läpi monta prosessia ja seutuyksiköt ovat parantaneet toiminnan laatua. (Nevas & Lepistö 2015.) Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden resurssit ovat niin niukat, ettei tarpeettomiin muutoksiin ja kehittämistöimiin olisi varaa. Kokonaisuutena arvioiden yhteistoiminta-alueet ovat eräistä puutteistaan huolimatta parantaneet merkittävästi ympäristöterveydenhuollon paikallistason toimintaa. Toiminnan vakiintuessa ja yhdistymisajan ohimenevien ongelmien ratkettua seudulliset organisaatiot todennäköisesti toimivat yhä tehokkaammin ja parantavat valvonnan laatua ja tasoa. (Nurminen et al. 2014, 38.)

Osana maakuntaudistuksen valmistelutyötä ympäristöterveydenhuollosta vastuulliset ministeriöt ehdottivat ympäristöterveydenhuollon siirtämistä kokonaisuutena maakunnille. Edelleen esitettiin, että läheiset toimialat, rakennusvalvonta ja ympäristönsuojelu, tulisi siirtää maakuntiin ainakin niiltä osin, joissa on yhteistä asiakasrajapintaa ympäristöterveydenhuollon kanssa.

Maakuntaudistuksen jatkovalmistelussa Lauri Tarasti ehdotti ympäristöterveydenhuollon siirtämistä maakuntiin. Kuitenkin samaan tapaan, kuin hänen ehdotuksessaan rakennusvalvonnasta, kunnat voisivat tietyn edellytyksin hoitaa tehtävän joko itsenäisesti tai yhdessä muiden kuntien kanssa. (Tarasti 2016.)

Hallitus linjasi 5.4.2016 ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä Tarastin ehdotuksen mukaisesti. Linjaus sisälsi viittauksia siihen, että kriteeri jonka perusteella toimialakokonaisuus voisi olla kuntien hoidettava, tulisi melko kireäksi. Tämän selvityksen raportointivaiheessa valmistellaan edelleen kyseistä kriteeriä.

Ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoiden keskuudessa on havaittavissa useampaa näkemystä maakuntaan siirtymisestä. Myös tehtävätasolla on havaittavissa eroavaisuuksia. Ympäristöterveydenhuollon johtavat viranhaltijat ovat nähneet erityisesti terveydensuojelun osalta, että yhteys kuntaan on tärkeä ja puoltaa kunnallisena toimijana pysymistä (Nevas & Lepistö 2015).

Vuonna 2013 tehdyssä ympäristöterveydenhuollon arviointiraportissa (Aronen 2013) todettiin useamman kysymyksen kautta, että ympäristöterveydenhuolto on varsin tyytyväinen asemaansa yhteistoiminta-alueella, eikä ympäristöterveydenhuolto halunnut takaisin kunnan perustoimijaksi, vaikka kunnat olisivat nykyistä suurempia. Muiden läheisten toimialojen osalta (esim. ympäristönsuojelu) katsottiin että olisi hyvä, jos ne toimisivat samalla aluetasolla, mutta eivät välttämättä samassa organisaatiossa.

Ympäristöterveydenhuollon edustajat näkivät ympäristönsuojelun 48 prosentissa vastauksista mielellään samassa yksikössä. Rakennusvalvonnan osalta luku oli 35 %. (Aronen 2013.) Arviointiraportin perusteella ympäristöterveydenhuollossa oltiin valmiita edelleen kasvattamaan yksikkökokoja jonkin verran, mikä selittänee osaltaan kiinnostuksen maakunnissa toimimiseen. Osassa nyt tehdyissä haastatteluissa tuotiin esiin, että yksikön koko voisi olla vielä vähän nykyistä suurempi, mutta ei liian suuri. Ilmeisesti mittakaavahyötyjä on siten edelleen saavutettavissa. Tällaiseksi osa-alueeksi mainittiinkin haastatteluissa esimerkiksi tietojärjestelmien kehittäminen.

5.4 Yhteenveto toimialojen muutospaineista

Yhteinen nimittäjä toimialoihin kohdistuvissa muutospaineissa on tarve osaamisen kehittämiseen ja taloudellisen tehokkuuden kasvattamiseen. Lähtökohtaisesti ympäristöterveydenhuollossa tilanne on yhteistoiminta-alueiden myötä parempi kuin rakennusvalvonnassa ja ympäristönsuojelussa, joissa on paljon pieniä yksiköitä. Myös lähinnä valtion taholta osoitetut tarpeet toimintojen yhtenäistämiseen ja yhteisiin tulkintoihin kohdistuvat pääosin rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun pienimpiin yksiköihin. Näissä osaaminen ei kaikissa tapauksissa ole aina riittävää. Riittämätön osaaminen ei vaikuta olevan merkittävässä määrin suurempien kaupunkien ongelma.

Eräänä toimintoja yhteen kokoavana pyrkimyksenä on myös toiminnan taloudellisuuden kehittäminen. Toisaalta toimialojen menojen kehitys on ollut hyvinkin maltillista. Rakennusvalvonnassa tuloilla katetaan koko maan tasolla yli 80 prosenttia menoista. Tätä voi pitää hyvää saavutuksena, koska yleisen ohjauksen ja neuvonnan tulee olla ilmaista.

Havaittavissa on jonkinasteinen ristiriita valtion tavoitteiden ja paikallishallinnon välillä. Toimialojen yhteyttä kunnan kehittämiskokonaisuuteen ei juuri korosteta valtion toimijoiden esityksissä. Erkaantuminen paikallisuudesta ja paikallistuntemukseen heikentyminen aiheuttaa jonkin verran pohdintaa, mutta typistyy lähinnä kysymykseksi toimipisteistä (Esim. YM 2015). Ympäristöterveydenhuollon järjestämisessä korostetaan rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun suhdetta ympäristöterveydenhuoltoon ja nähdään ne toimivana synergisenä kokonaisuutena maakunnassa. Kuntaliitto on linjannut, että tehtävät tulisi voida järjestää kokonaisuutena myös kuntien toimesta.

Ministeriöiden maakuntavalmistelussa esittämät näkemykset toimintojen siirtämisestä maakuntaan ovat perusteltuja sirpaleisten resurssien yhteen kokoamisen näkökulmasta, mikä tukisi erikoistumista. Myös viranomaistoiminnan riippumaton luonne vahvistuisi. Perustellusti esitetään, että suurimmat hyödyt syntyisivät, jos kaikki synergiset toimialat kerättäisiin yhteen maakuntatasolle. Yhteys kuntien maankäyttöön jää kuitenkin vajaaksi. Myös toimintojen asetuminen eri hallinnon tasoille vaatii laajaa vaikutusten arviointia. Maakuntaratkaisu kategorisena mallina vaatiikin lisäselvitystä, jota täsmennetään seuraavissa luvuissa.

Ympäristöterveydenhuollossa ei ole pääsääntöisesti enää sen alueellistamisen jälkeen huomattavissa resurssipulaan liittyviä muutosajureita, jotka ovat keskeisiä rakennusvalvonnalle ja ympäristönsuojelulle. On valaisevaa pohtia, miksi ilman ulkopuolista ohjausta ympäristönsuojelussa on kehittynyt vapaaehtoista yhteistyötä ja rakennusvalvonnassa ei. Resurssipulan lisäksi molemmat ovat lähtökohtaisesti viranomaistoimintaa ja tärkeimmät yhteistyötahot ovat pitkälti samoja, joten voisi kuvitella, että niiden kehitys olisi ollut samansuuntaista. Vahvasta valtion muutoshalukkuudesta huolimatta rakennusvalvonta on edelleen pääsääntöisesti kuntakohtaista. Ajatus alueellisesta rakennusvalvonnasta on myös nauttinut ainakin ajoittain

melko laajaa suosiota viranhaltijoiden keskuudessa. Kunnat ovat siten nähneet alueellisen rakennusvalvonnan kokonaisuuden kannalta riittämättömänä ratkaisuna.

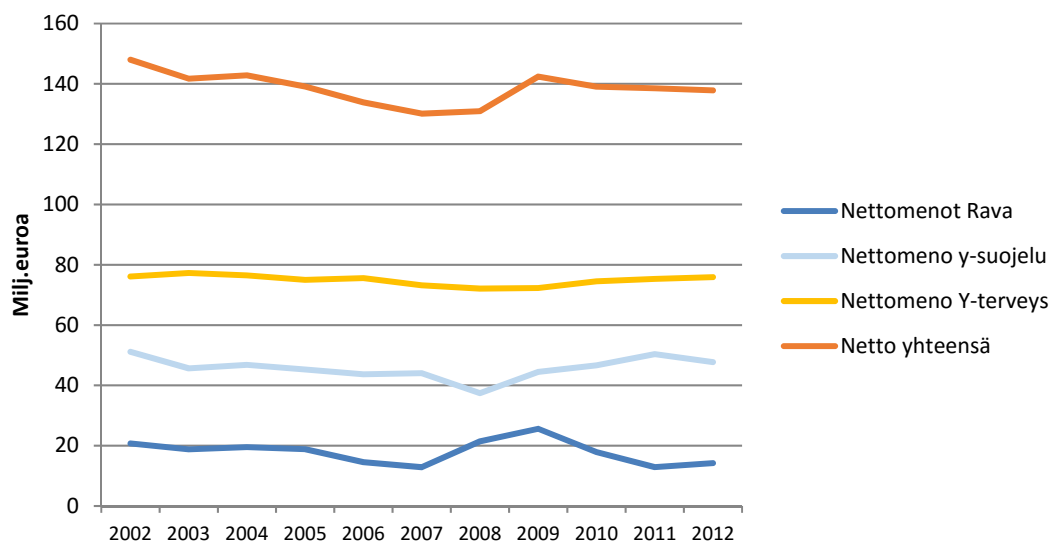
Ympäristönsuojelussa ei ole ollut vastaavaa painetta, mutta yhteistyö on laajasti kehittynyt. Yhteistyötä on toki kirittänyt ympäristöterveydenhuollon alueuudistus, johon on melko usein kytketty myös ympäristönsuojelu. Useista yhteisistä nimittäjistä huolimatta rakennusvalvonta koetaan kunnan tehtävänä tärkeämmäksi kuin ympäristönsuojelu.

Näiden esimerkkien avulla voidaan todeta, että muutokset toimintarakenteessa ovat aina riippuvaisia valtion tahdosta, kuntien näkemyksestä sekä viranhaltijoiden tahtotilasta. Muutoksen täytyy tyydyttää riittävästi kaikkia osapuolia, jotta se on mahdollista.

5.5 Toimialojen talous- ja kustannustietoja

Yhteensä käsiteltävänä olevat toimialat maksoivat verorahoitteisesti suomalaiselle yhteiskunnalle vuonna 2012 noin 140 miljoonaa euroa, josta yli puolet on ympäristöterveydenhuollon menoja. (Tilastokeskus 2014) Toimialojen yhteenlasketut menot laskivat tasaisesti talouskriisiin asti, jonka jälkeen ne nousivat hiukan. Toimialojen kustannuksia voi pitää pieninä verrattuna toiminnan laajasti ymmärrettyyn vaikuttavuuteen. Tällä verorahoituksella myönnetään kaikki rakennusluvat, suuri osa ympäristöluvista ja toteutetaan ympäristöterveydenhuollon laaja kokonaisuus. Toimialat vaikuttavat laajasti ihmisten terveyteen, hyvinvointiin ja turvallisuuteen.

Kuva 5. Toimialojen menojen kehitys 2002-2012 (Tilastokeskus)



Rakennusvalvonta:

Rakennusvalvonnan menot katetaan koko maan tasolla pääosin maksuilla. Rakennusvalvonnan nettomenot tarkasteluvuotena 2012 ovat 0,1 prosenttia kuntien ja kuntayhtymien nettomenoista. Rakennusvalvonnan tulojen osuus menoista on vaihdellut aikavälillä 2000–2013 noin 70 prosentista aina 85 prosenttiin. Tulojen osuus menoista kasvoi jatkuvasti koko 2000-

luvun alkupuolen. 2008–2010 tulot jäivät tätä edeltäneestä ajanjaksosta rakentamisen romah-
tamisen myötä. Kuitenkin tämän jälkeen tulojen osuus on kasvanut uudestaan siten, että
vuonna 2011 tuloilla katettiin lähes 85 prosenttia menoista, vaikka rakentaminen ei ollut pa-
lannut vuotta 2008 edeltäneelle tasolle. Rakennusvalvonnan tuloista vuonna 2013 maksuja
oli noin 95 prosenttia. (Tilasto-keskus 2014.)

Muissa kunnan viranomaistehtävissä tuloilla katetaan menoja huomattavasti vähemmän, esi-
merkiksi ympäristönsuojelussa tulojen osuus menoista jää alle 40 prosenttiin. huomattava on
kuitenkin, että ympäristönsuojeluun kuuluu laaja kirjo tehtäviä, joista ei peritä maksuja. Kun-
nan ympäristönsuojeluviranomainen on voinut periä suunnitelmallisesta valvonnasta maksuja
1.9.2014 alkaen, jos sillä on ollut laadittuna valvontasuunnitelma ja hyväksyttynä taksa, johon
valvonnan maksut on kirjattu. Valvonta-suunnitelma on pakollinen kunnan 1.9.2017 alkaen,
joten siitä alkaen kaikki kunnat voivat periä valvontamaksuja.

Rakennusvalvonnassa Uudellamaalla, Päijät-Hämeessä, Pohjois-Pohjanmaalla ja Pirkan-
maalla maksujen osuus tuloista on 87–97 prosenttia. Nämä neljä maakuntaa kattavat myös
lähes puolet koko maan rakennusvalvonnan menoista. Talouden suhdanteet vaikuttavat
myös merkittävästi maksukertymään. Rakennusvalvonnan menot eivät juuri jousta suhdantei-
den mukaan, koska niistä noin 80 % syntyy palkoista ja niiden sivukuluista (Hurmeranta &
Parviainen 2014).

Maksujen osuutta voidaan korottaa jonkin verran edelleen ohjaamalla alimman maksutason
kuntia nostamaan taksojaan kustannuksia vastaaviksi.

Taulukko 2. Rakennusvalvonnan maksut kuntakokoluokittain. Tiedot kerätty kuntien taksoista kesällä 2016, luvut tarkastamatta.

Kokoluokka	Taksan valmistumisvuosi	Rakennusta kohden	Lisäksi euroa/m²	Kustannus 100 neliön rakennus
Keskiarvo yli 50 000 as.	2014,8	389,6	5,0	775,7
Keskiarvo 25 000 - 50 000 as.	2014,5	368,9	4,4	767,5
Keskiarvo 12 000 - 25 000 as.	2014,1	261,3	3,2	401,2
Keskiarvo 6 000 - 12 000 as.	2014,2	243,2	2,9	463,4
Keskiarvo alle 6 000 as.	2012,8	180,2	2,3	289,8

Rakennusvalvonnan asiakkailta perimissä maksuissa on huomattavia eroja kuntakokoluokit-
tain. Osa erosta johtuu toiminnallisesti haastavammasta ympäristöstä, jossa lupakäsittely vie
enemmän aikaa. Toisaalta suurissa yksiköissä korkeamman tuottavuuden pitäisi kompen-
soida ainakin osa tästä erosta. Pienissä kunnissa taksat ovat järjestäen vanhempia kuin suu-
remmissa kunnissa, mikä selittää pienen osan hintaerosta.

Jäljelle jää kuitenkin edelleen suuria eroja, jolloin vastauksena on se, että pienet kunnat peri-
vät maksuja liian vähän sekä se mahdollisuus, että suuret yksiköt tuottavat ylilaa-
tua tai toi-
minnassa esiintyy kustannuksia nostavia byrokratiahaittoja (Vrt. Laakso & Loikkanen 2004,
404). Pienet kunnat eivät kata rakennusvalvonnan menoja maksuilla kokonaan, mutta isot
kunnat pääsääntöisesti kyllä (Korpivaara & Syrjälä 2015).

Nettokulut on pienentynyt 11 prosenttia, vaikka kuntien kustannukset yleensä on kasvanut tässä. Siihen perustuu monta syytä. Yks on, että ihan taksat on nyt sitten kun näistä pienistä kunnista tuli rakennusvalvonta ja ympäristön suojele meille, niin meillä on taksat asian mukaiselle tasolle pistetty. On siellä vieläkin paljon tekemistä. (Ryhmähaastattelu 5.)

Maalaiskuntien taksat jostakin syystä oli jäänyt niin sanotusti retuperälle, hoitamatta, korottamatta. Tarvetta varmaan olisi ollut pitää niitä enemmän ajan tasalla, mutta jostain syystä se vaan oli jäänyt. Ne taksat oli vanhoja. Sitte ku tultiin vuoteen 2009 uuteen Kouvolaan, ni ensimmäisen taksan yhteydessä korotukset oli maalaiskunnissa aika isoja, mutta yllättävän vähän siitä tuli kuitenkaan negatiivista palautetta. Me ootettiin paljon isompaa negatiivista palautetta. (Ryhmähaastattelu 2.)

Asuntotuotanto keskittyy Suomessa kasvaville kaupunkiseuduille ja niissä maksujen periminen kustannusvastaavasti on ollut kattavampaa kuin pienimmissä kunnissa. Maksujen perimisen näkökulmasta nykyistä laajempi viranomaismalli olisi luultavasti taloudellisesti itsekantavampi.

Ympäristöterveydenhuolto:

Kuntien talous- ja toimintatilaston mukaan kuntien ja kuntayhtymien ympäristöterveydenhuollon toimintamenot olivat vuonna 2010 noin 89 miljoonaa euroa. Eläinlääkintähuollon osuus kokonaiskustannuksista on yli 40 prosenttia, elintarvikevalvonnan noin 30 prosenttia ja terveydensuojelun noin 20 prosenttia. (Nurminen et al. 2014.)

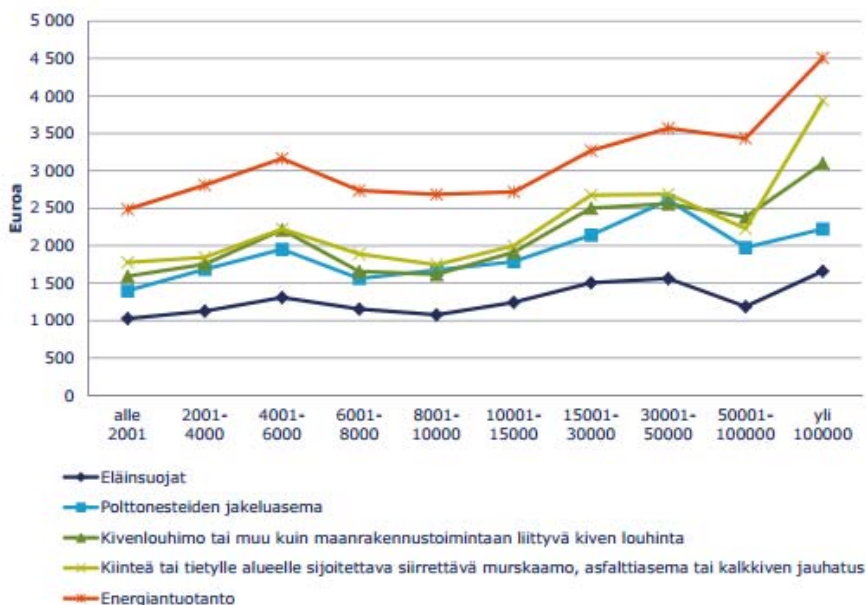
Eläinlääkintähuollon kustannuksiin sisältyy eläinlääkärin palkkakustannusten lisäksi eläinlääkäriavustajien järjestämisestä ja varusteluista aiheutuneita kustannuksia. Kunta voi periä nk. klinikkamaksuja näiden kustannusten kattamiseksi. Eläinlääkärin palkka muodostuu osin asiakkailta perittävistä hoitomaksuista, jotka eläinlääkäri perii itselleen. Eläinlääkintähuollon kustannuksiin on joissakin kunnissa sisällytetty myös kuntien tuottajille maksamia subventioita eläinlääkärin käyntipalkkioista. Kunta voi hankkia eläinlääkäripalvelut myös yksityiseltä palveluntuottajalta. Kunnassa otetaan huomioon alueella oleva yksityinen palveluntarjonta mitoitettaessa kunnallista eläinlääkäripalvelua.

Elintarvikevalvonnassa ja terveydensuojelussa peritään kunnan hyväksymän taksan mukaiset maksut ilmoitusten ja lupien käsittelystä sekä suunnitelmallisesta valvonnasta. Näillä maksuilla katetaan noin 10-15 % valvonnan kustannuksista, vaikka tavoitteena oli, että maksut kattaisivat 60 % kustannuksista. Erityisesti terveydensuojeluun sisältyy runsaasti yleistä terveyshaitan arviointia, josta ei voida periä maksuja. (Hartikainen et al. 2012.) Ympäristöterveydenhuollon uudistuksesta tehdyssä arvioinnissa on todettu kyselyaineistoon perustuen, että maksujen kerääminen ja kustannuslaskenta on kehittynyt suuremmissa yksikössä (Aronen 2013).

Ympäristönsuojelu:

Ympäristönsuojelussa perittäviä maksuja on tarkasteltu Kuntaliiton selvityksessä (Kuja-Aro 2014). Ympäristönsuojelun maksuissa on havaittavissa vastaava ilmiö kuin rakennusvalvonnan maksuissa. Erot tuntitaksoissa eivät ole huomattavia, mutta lupamaksujen erot ovat merkittäviä ja nousevat pääsääntöisesti tasaisesti kuntakoon mukaan. Aineistosta on havaittavissa vastaavat kolme hintaryhmää kuin rakennusvalvonnan maksuissa.

Kuva 6. Laitoskohtaisia lupamaksuja kuntakokoluokittain (Kuja-Aro 2014)



Taksojen laitoskohtaisissa maksuissa oli kuntien välillä hyvin suuria eroja. Ympäristöluvanvaraisissa toiminnoissa oli tavallista, että erot pienimmän ja suurimman maksun välillä olivat lähes kymmenkertaiset. Lupamaksut asettuvat esimerkiksi välille 900–6 900 euroa (energiantuotanto, keskiarvo 3 009 euroa) tai 420–4 900 euroa (polttonesteiden jakeluasema, keskiarvo 1 857 euroa). Suurimmat vaihteluvälit maksuissa löytyivät rekisteröitävien toimintojen maksuista ja vesilain mukaisista tehtävistä (ojariita-asia ja vesijohdon tai viemärin rakentaminen). Esimerkiksi asfalttiaseman rekisteröintimaksu vaihteli 60–2 275 euron välillä, keskiarvo oli 1 275 euroa. Suurin osa taksoista asettui kuitenkin melko tasaisesti ääripäiden keskivaiheille. Vertailtaessa yleisimpien lupien laitoskohtaisia lupamaksuja kuntakokoluokittain oli selvästi havaittavissa, että pienimmässä kuntakokoluokassa (alle 2 001 as.) maksujen keskiarvo oli pienin ja suurimmassa kokoluokassa (yli 100 000 as.) suurin. (Kuja-Aro 2014.)

Jos taksoja uusitaan harvoin, voi olla haastavaa tehdä korotukset edes reaalista hintakehitystä kompensoiviksi. kaikki kustannukset huomioon ottava kustannuslaskenta taksan perusteeksi tarvitaan sekä päättäjien vakuuttamiseksi, että perusteluna asiakkaalle. Jossain määrin esiintyy myös hintakilpailuun viittaavaa suuruuseroa lupamaksuissa. Myös näissä tapauksissa taksojen korotukset voivat kohdata esteitä, jos hintaerot toiminnallisella alueella vaihtelevat suuresti.

Seutuyhteistyötä aloitettaessa on toisinaan paljastunut jopa kymmenkertaisia hintaero- ja ympäristönsuojelun taksoissa (Harle 2008). Näin suuret erot eivät ole perusteltuja. Suuret hintaerot toimivat alustana epäterveelle kilpailulle toimijoista yhteisellä toiminnallisella alueella ilman, että tällä tosiasiallisesti on luultavasti edes vaikutusta sijoittumispäätöksiin ja investointihalukkuuteen.

6 TOIMIALOJEN TÄRKEIMMÄT YHTEISTYÖTAHOT JA YHTEISTYÖN LAATU

Selvityksen toimialojen välinen yhteistyö perustuu sekä oman toimialan tehtävän suorittamiseen että kunnan kokonaisuuden edistämiseen. Hankkeessa laaditussa väliraportissa on tarkemmin avattu yhteistyösuhteita toimialojen välillä tehtävätasolla: <http://www.kunnat.net/fi/tie-topankit/uutisia/2016/Sivut/VIRVA-hanke.aspx>

Kunnan hallinto on kokonaisuus, jonka päämääränä on kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen ja jossa eri toimialat ovat jatkuvassa vuorovaikutteisessa suhteessa toisiinsa. Erityisesti rakentamiseen ja maankäyttöön liittyvissä asioissa korostuu monien toimijoiden saumaton yhteistyö. (Jääskeläinen 1990.)

Kun yhteistyötä ja sen tarvetta on paljon, tarkoituksenmukaista on löytää sellaisia organisatorisia ratkaisuja, jotka tukevat yhteistyötä ja esimerkiksi hyvää tiedonkulkua toimijoiden välillä. Syksyn 2015 kyselyssä vastaajista lähes 80 prosenttia koki, että viranomaisyhteistyöhön on tulevaisuudessa vielä nykyistä enemmän tarvetta (Parviainen 2016). Transaktiokustannusteorian näkökulmasta on tarkasteltava yhteistyössä esiintyviä kustannuksia, jotka syntyvät yhteistyöhön liittyvistä riskeistä, epävarmuudesta sekä epäsymmetrisestä informaatiosta (Feiock 2007).

Tämän vuoksi tarvitaan perustietoa yhteistyön merkityksestä, laadusta ja toistuvuudesta, jotta voidaan osaltaan määritellä toiminnallisen yksikön optimikoko ja järjestämistahoa yhteistyösuhteiden näkökulmasta. Hankkeessa tuotettu väliraportti keskittyi kuvaamaan tehtävätasolla yhteistyötä eri tahojen välillä, ja tämä kuvaus toimii pohjana analyysille optimaalisesta organisoitumisesta. Vasta haastatteluaineisto kuitenkin syventää yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä siinä määrin, että voidaan johtaa suosituksia organisoitumisesta sekä tunnistaa toimialoja koskevia erityispiirteitä.

Toimialakohtaisten mittakaavaetujen puutteita voidaan korjata perustamalla erityishallintoalueita, eli sektorikohtaisia alueviranomaisia, mihin on päädytty Suomessa esimerkiksi pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon kohdalla. Sektorikohtainen ratkaisumalli jättää kuitenkin käsittelemättä yhteistyösuhteisiin liittyvän tehokkuuden ja lopputulos voi olla heikompi kuin kuviteltiin, jos ei tunnistettu yhteistyötarpeita ja niihin liittyviä etuja.

Sektorikohtainen ratkaisu voi olla silti perusteltu, jos yhteistyö ei edellytä jatkuvaa vuorovaikutusta tai toimialalla on muuten niin painavia asiakohtia, jotka perustelevat sektorikohtaista ratkaisua. Erityishallintoalueisiin liittyy useita ongelmia, kuten mahdollinen toiminnan läpinäkyvyyden heikentyminen ja demokratian muuttuminen välilliseksi. Selvityksen toimialojen kohdalla yhteistyö on niin vakiintunutta, että toimialakohtaisia mittakaavavajeita ei voida ratkaista sektorikohtaisella alueellistamisella kohtaamatta myös toiminnan koordinaatio-ongelmia ja kasvavia transaktiokustannuksia.

Mutta kyllähän se yhteistyö on nimenomaan tuon kunnan ja kunnan teknisen puolen kanssa. Se on tärkeää. Ja tietysti sitten palo ja pelastushan on semmonen. Ne ei oo enää kunnissa, mutta jos ajatellaan kunnissa, niin kyllä mää sen takia nään, että nämä pitäis pystyä pitämään sillain, että jos nämä kaikki hajotetaan, niin mennään takapakkia aivan hirvittävästi. (Ryhmähaastattelu 5.)

Tässä selvityksessä empiirisesti todennetut yhteistyösuhteet ovat olleet tunnistettuja jo aikaisemmin, mutta yhteistyötä ei ole käyty läpi tehtävätasolla systemaattisesti. Tähän liittyen on kuitenkin monissa selvityksissä tuotu esiin, että toimialojen välinen yhteistyö on turvattava, jos jotakin toimialaa kehitetään nykyisestä kasvattamalla yksikkökokoja ylikunnallistamalla. Muutoksessa tulisi myös huomioida jo olemassa olevat kuntien yhteistyöratkaisut. (Hytönen 2008, Korpivaara & Syrjälä 2015.)

Aikaisemmissa selvityksissä yhteistyötä on kuvattu yleisellä tasolla. Yhteistyön luonnetta ja laatua ei ole tarkemmin eritelty tai selvitetty tehtävätasolla. Tämä ei siten ole mahdollistanut tarkastelua, jossa toimialojen tehtäviä kohdennettaisiin tai jaettaisiin uudelleen eri toimijoiden välillä.

Yleisesti on myös tunnistettu, että erilliset kuntayhteistyöhankkeet ovat vieneet toimijoita etäämmälle toisistaan, mikä ei voi olla vaikuttamatta asiakkaiden asemaan ja lupaprosesseihin. Tämä tulisi ottaa huomioon uusien yhteistyömallien suunnittelussa. Jotta tämä yhteistyö sujuisi mutkattomasti, tulee kehittää näiden tahojen välistä sähköistä tietojen välitystä ja lausuntomenettelyä. Päämääränä olisi tavoite, jossa asiakasta palvellaan edelleen ”samalta luukulta”. (Korpivaara & Syrjälä 2015.) Tavoitteen saavuttamiseksi ympäristöministeriö on asettanut 14.10.2016 ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun palvelujen säädöshankkeen, jossa toteutetaan edellä kuvattua tavoitetta.

Peruskunnista etäännyttämisestä on ollut jo nyt viitteitä esimerkiksi pelastustoimessa ja alueellisessa ympäristötoimessa, ja ne ovat korostuneet alueen pienimpien kuntien kanssa tehtävässä yhteistyössä. Toisaalta on huomioitava, että kunnasta etäämmälle siirtynyt viranomaisen on voinut tuottaa sisällöltään parempaa palvelua kuin aikaisemmin. Pitkäjänteinen yhteistyö erityisesti alueen pienempien kuntien kanssa voi jäädä osin vajaaksi.

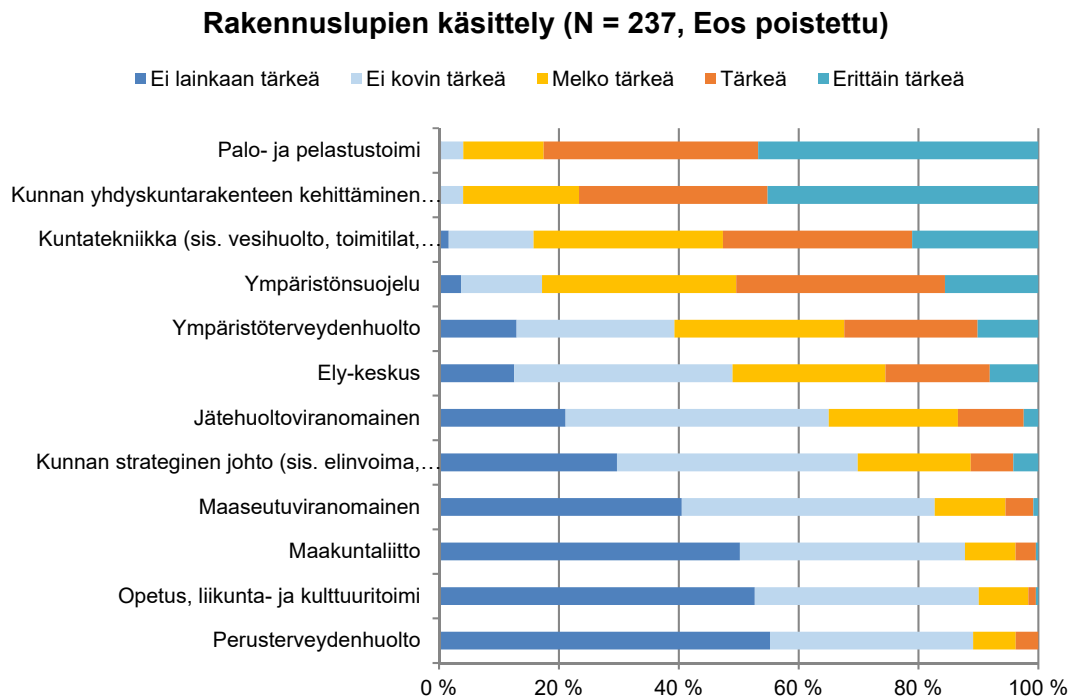
6.1 Rakennusvalvonta

Rakennusvalvonnan tehtävien hoitaminen on vahvasti sidoksissa toimimiseen yhteistyössä kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämisen kanssa. Myös palo- ja pelastustoimi korostuu tärkeänä yhteistyötahona. Muita tärkeimpiä yhteistyötahoja ovat rakennusvalvonnan näkökulmasta ympäristönsuojelu, kuntatekniikka ja ELY-keskus.

Heikoimpia rakennusvalvonnan yhteydet ovat perusterveydenhuoltoon, opetus-, liikunta- ja kulttuuritoimeen, maaseutuviranomaiseen, kuten myös jätehuoltoviranomaiseen ja maakuntaliittoon.

Hyvin yleisellä tasolla voidaan rakennusvalvonnasta vastaavan yksikön koon perusteella todeta, että yhteistyötarve ELY-keskuksen kanssa kasvaa rakennusvalvontayksikön koon pienentyessä. Myös yhteistyötarve kaavoituksen kanssa kasvaa, kun rakennusvalvontayksikön koko pienenee. Tämä ei päde kuitenkaan alle 6 000 asukkaan yksiköissä, mikä johtunee siitä, että näissä kunnissa ei välttämättä ole kaavoitustoimea. (Parviainen 2016.)

Kuva 8. Rakennusluvan käsittelyn kannalta tärkeimmät rakennusvalvonnan yhteistyötahot. (Parviainen 2016, Virva-hankkeen väliraportti)



Rakennusvalvonnalla ja kaavoituksella on erityinen toiminnallinen suhde. Maankäytön suunnittelu ja ohjaus ovat kunnan perustehtäviä, joilla luodaan pohjaa kuntalaisten hyvinvoinnin edellytyksille sekä elinvoimaisen toimintaympäristön muodostumiselle. Maankäytön suunnittelu ja ohjaus ovat pitkäjänteistä kunnan strategiaan nojautuvaa toimintaa, jossa tiivis yhteistyö kunnan eri toimijoiden välillä korostuu.

Onnistunut maankäytön suunnitelmien toteuttaminen edellyttää, että kaikki toimintaan osallistuvat osapuolet jakavat kunnan yhteiset tavoitteet. Rakennusvalvonnan kannalta keskeisimmäksi ja kriittisimmäksi kysymykseksi nousee rakennusvalvonnan ja kaavoituksen toimivan yhteistyön edellytysten turvaaminen tilanteessa, jossa rakennusvalvonta on kuntayhtymässä, vastuukunnassa tai maakunnassa ja kaavoitus peruskunnassa.

Tiivis ja toimiva rakennusvalvonnan ja kaavoituksen suhde on yleisesti todettu ja tunnistettu periaate. Yhteistyö mahdollistaa pitkäjänteisen ja ennakoivan suunnittelun sekä tarpeen vaatiessa kyvyn reagoida toimintaympäristön muutoksiin. Pakollista yhteistyötä tärkeämmäksi muodostuu vielä kaavoittajan ja rakennustarkastajan epävirallinen yhteistyö kaavan valmisteluvaiheessa (esim. Jääskeläinen 1990, Ilkka & Lahtinen 2004).

Aina jos on joku suunnittelutarveratkaisu vireillä tai poikkeamislupa vireillä, niin kyllä se rakennustarkastajan huoneessakin käy se asia, vaikka ei sieltä virallista lausuntoa annettaisikaan siinä vaiheessa. Ja yhteistyössä tutkitaan sitten sitä asiaa, että nytkin vasta näitä uusia rantapoikkeamisia, niin kyllä maanmittausteknikon ja teknisen johtajan kanssa pidettiin montakin palaveria aiheesta. Ja nimenomaan tällönsiä matalan kynnyksen toimistopalavereja. (Ryhmähaastattelu 5.)

Yhteistyön turvaaminen on välttämätöntä, jos rakennusvalvonta siirtyy kunnan ulkopuolelle. Osa haastatelluista pitää yhteistyötä lähes ehdottomana kaavan tarkoituksenmukaisen toteutumisen kannalta. Kokonaisuutena yhteistyön nähdään olevan olennainen osa kunnan maankäytön tavoitteiden toteutumista. Erityisesti keskisuurten ja pienehköjen kuntien edustajat nostivat haastatteluissa esiin yhteistyön merkityksen suunnitteluvaiheessa. Kaavoittajien puolelta ollaan oltu tyytyväisiä siihen, että yhteistyö rakennusvalvonnan kanssa kaavan valmisteluvaiheessa on syventynyt. (Esim. Parviainen 2015)

Rakennustarkastajille osoitetussa kyselyssä 2014 noin puolet vastaajista ennakoivat yhteistyön heikentymistä kaavoituksen kanssa ja tulkintaristiriitojen kasvavan, jos rakennustarkastus on alueellisessa yksikössä. Rakennustarkastajille osoitetussa kyselyssä noin 40 % vastanneista ennakoivat, että kaavat muuttuvat yksityiskohtaisemmiksi, jos rakennusvalvonta siirtyy alueelliseen yksikköön. (Hurmeranta & Parviainen 2014.)

Kaavojen muuttuminen entistä tarkemmiksi tekisi esimerkiksi täydennysrakentamisesta nykyistä hankalampaa, koska kaavat vanhenisivat nopeasti. Suurempi joustavuus, jota kaavoilta nykyään odotetaan, jäisi siten toteutumatta. Toisaalta jos kaavat olisivat joustavia, siirtyisi kaupunkikuvallinen harkinta alueelliseen viranomaisyksikköön osittain irralleen sen kaupungin toiminnasta, jonka kaupunkikuvasta ollaan päättämässä.

Rakennusvalvonnan yhteistyö kaavoituksen kanssa on hyvin olennainen tekijä kunnan kokonaisuuden kannalta. Tätä voi kuitenkin painottaa erityisesti kasvavien alueiden tarpeena. Toisaalta pienemmillä paikkakunnilla rakennusvalvonta valmisteleekin kaavoitukselle tyypillisiä tehtäviä kuten poikkeamisia ja suunnittelutarveratkaisuja.

Jos rakennusvalvonta hoidettaisiin muualla kuin kunnassa, ratkaistavaksi jäisi edelleen niiden tehtävien hoitaminen, joita rakennustarkastaja on tehnyt oman työnsä ohella.

Ja me hoidamme viel tiettyi, tällä hetkellä, semmosii tehtävii, mitä kuuluu perinteisesti kaavotustoimeen. Esimerkiks poikkeamisluvat ja suunnittelutarveratkasut on meillä rakennusvalvonnan. Rakennustarkastaja valmisteleekin ne ja ne on siel meidän yhteises ympäristölautakunnas. Joku asuntojen korjausavustusasiat on siellä. Ne on tämmösii teknistä tietämystä vaativii tehtävii. Ku tuol kaikis pienemmis kunnissa ei oo varaa pelkästään semmoseen tehtävään palkata viranhaltijoita, niin ne on katottu, et ne on viisasta hoitaa siellä yksikössä. (Ryhmähaastattelu 4.)

Pienillä kunnilla tuskin on resursseja palkata uutta henkilöstöä. Rakennuspaikan sijainnin merkintä sekä sijaintikatselmukset kuuluvat lähes puolessa Suomen kunnista rakennusvalvonalle. Erityisesti pienissä alle 6 000 asukkaan kunnissa rakennusvalvonta hoitaa lähes aina nämä tehtävät. Myöskään alle 12 000 asukkaan kunnissa ei ole tavatonta, että rakennusvalvonta hoitaa kyseisiä asioita. (Hurmeranta & Parviainen 2014.)

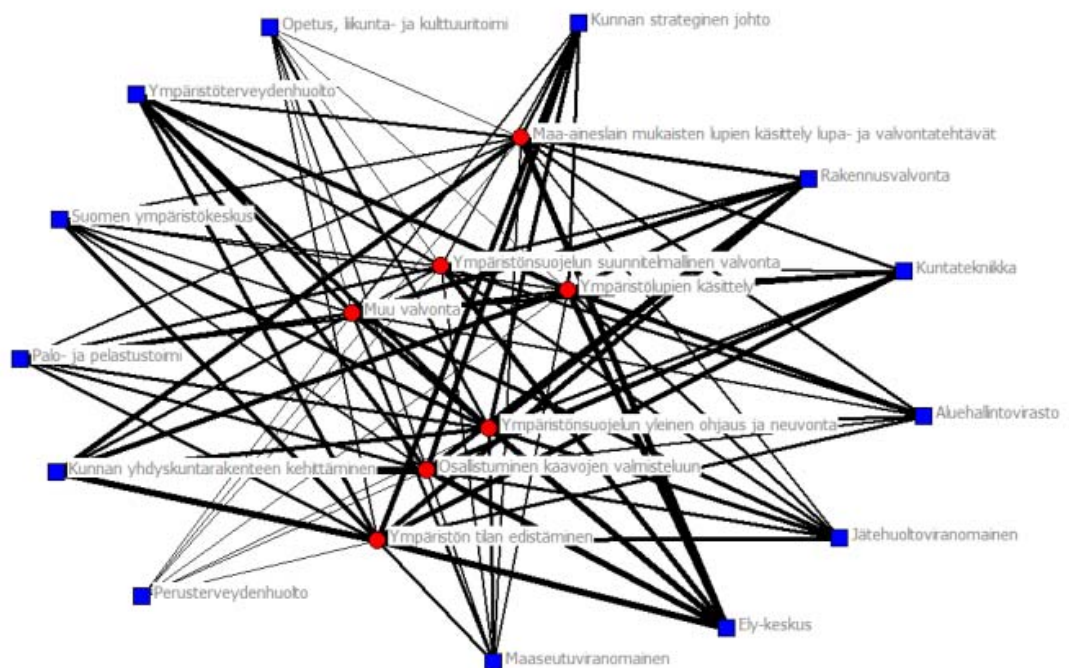
Rakennusvalvonnan laadun turvaaminen on kuitenkin haaste nykymallissa pienissä kunnissa, vaikka rakennusvalvonta on toisaalta tehokkaasti organisoitu niukkojen resurssien näkökulmasta kunnalle.

Jos on pieniä kuntia, missä on se oma rakennustarkastaja tekee jotakin muutakin, niin se osaaminen ei välttämättä oo lähelläkään sitä tasoa, missä sen ehkä kuuluis olla. kun on aiemminkin tehnyt noita vastaavan työnjohtajan hommia yksityisesti, niin kun on asioinut pienemmällä paikkakunnilla, missä on se rakennustarkastaja, mikä tekee sitten jotain muitakin hommia. Siellä se on aivan saattaa olla eri tasolla se työskentely, että kun tilaa jotain katselmusta, niin se nyt on sanottu, että ei tässä kyllä kerkiä. Tässä on näitä muita hommia nyt on tässä. Se hyvin erilaista se touhu (Ryhmähaastattelu 5, rakennusvalvonta.)

Rakennusvalvonnan alueellistamista selvittäneessä tutkimuksessa huomattiin, että alueellinen rakennusvalvonta vaikuttaisi heikentävän yhteistyötä kunnan muiden toimijoiden kanssa lukuun ottamatta pelastusviranomaista ja ympäristöterveydenhuoltoa, joiden kanssa asetettaisiin ikään kuin samalle alueelliselle tasolle (Parviainen 2015).

6.2 Ympäristönsuojelu

Kuva 9. Ympäristönsuojelun yhteistyöverkostoanalyysi (Parviainen 2016, Virva-hankkeen väliraportti)



Ympäristönsuojelun tärkeimmät yhteistyötahot ovat ELY-keskus, kaavoitus, rakennusvalvonta, ympäristöterveydenhuolto ja kunnallistekniikka. Monissa tehtävissä on myös vakiintuneita yhteyksiä jätehuoltoon, vaikka ne eivät kaikissa tapauksissa ole erityisen voimakkaita.

Valtion toimijoista yhteys ELY-keskukseen on vahva useissa tehtävissä. Vähiten tärkeitä ympäristönsuojelun yhteydet ovat perusterveydenhuoltoon, opetus-, liikunta- ja kulttuuritoimeen sekä palo- ja pelastustoimeen, kuten myös maaseutuviranomaiseen.

Hyvin yleisellä tasolla voidaan todeta kokoluokittaisessa tarkastelussa, että yhteistyötarpeet ovat pääosin samansuuntaisia yksikön koosta riippumatta. Kuitenkin kokoluokka 25 000 - 50 000 asukasta näyttää jossain määrin vahvempaan yhteistyötarpeiltaan kuin muut kokoluokat. (Parviainen 2016.)

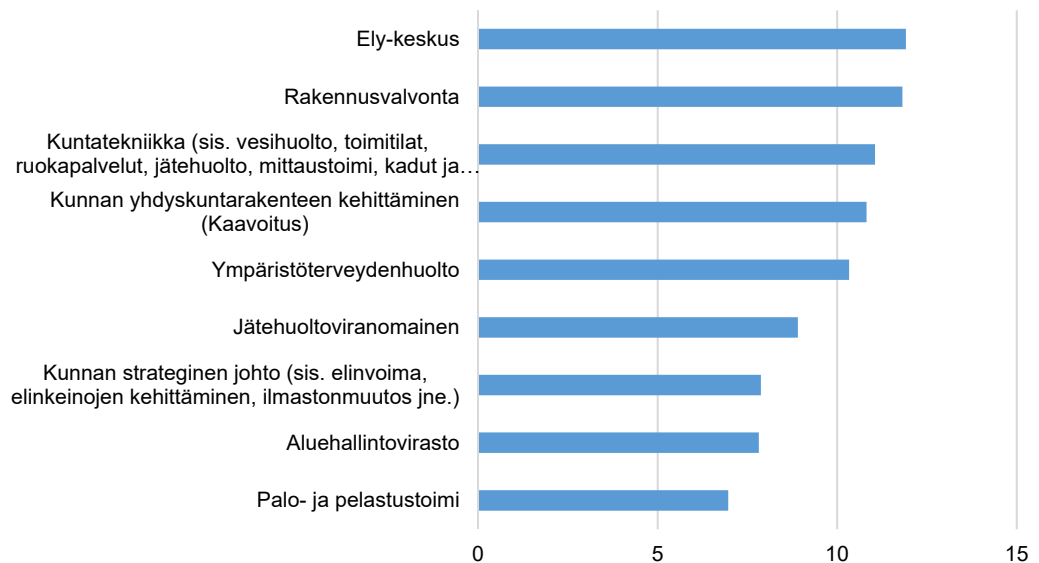
Laki kuntien ympäristönsuojelun järjestämisestä velvoittaa toimimaan yhteistyössä muiden hallintokuntien kanssa. Ympäristönsuojelun omat resurssit ja keinot ovat myös lopulta melko vähäisiä, joten toiminnan vaikuttavuus syntyy yhteistyöstä läheisten toimialojen kanssa.

Ympäristöasiat nähdäänkin kunnissa strategisesti tärkeinä (Harle 2008), ja ympäristöosaaminen on tärkeä kunnan resurssi. Tästä syystä ympäristönsuojelun henkilöstö pääsee osallistumaan kunnan kehittämiseen suoraan strategisen johdon kanssa, mikä ilmeni myös hankkeen kyselyvaiheessa (Parviainen 2016). Myös Anttonen (2007) on kuvannut, että ympäristöhallinnon tehtävä ei ole vain lakia soveltavaa viranomaistoimintaa vaan myös monimuotoista osallistumista kunnan kehittämiseen ja maankäytön suunnitteluun.

Kaavoitus ja ympäristönsuojelu, siellä saattaa siis kunnan poliittinen päätöksenteko ja se linjaus, mihin kunta haluaa mennä maankäytön suunnittelussa, niin se helposti törmää sitten ympäristö... tulee ristiriitoja ympäristönsuojelun kanssa. Ja sitten monesti haetaan niitä kompromisseja, että miten voitais tehdä asioita. Ja just näitten asioiden hienosäätäminen vaatii sitä henkilökohtaista neuvottelua ja kanssakäymistä, että se on äärettömän tärkeätä kyllä. Ei sitä, ei missään, en mä näe mitenkään, että sitä muuten voisi hoitaa kuin just tämmösillä kahdenkeskisillä keskusteluilla. Ja siis sama, meillä on rakennusvalvonnan kanssa sama. (Ryhmähaastattelu 1.)

Kuva 10. Ympäristönsuojelun tärkeimmät yhteistyötahot.

Ympäristönsuojelun tehtävien hoidon kannalta tärkeimmät yhteistyötahot (summa) painotettuna ajankäytöllä ja yhteistyön toistuvuudella



Hankkeen väliraportissa tehdyssä analyysissä kaikki ympäristönsuojelun tehtävät olivat samanarvoisia riippumatta esimerkiksi niihin kuluva ajasta ja tehtävän (yleisestä) tärkeydestä. Väliraportissa tehty analyysi osoitti tärkeimmät yhteistyötahot (verkostokuva), mutta tehtävien keskinäiset painoarvot eivät tulleet ilmi. Ympäristönsuojelun osalta analyysia on pystytty sitemmin tarkentamaan, koska käytössä on myös tietoa tehtäviin kuluva ajankäytöstä. Tämä mahdollistaa myös tehtävien summaamiseen keskenään. Tarkennettu analyysi ei juuri muuta kokonaiskuvaa. Rakennusvalvonnan rooli kasvaa hiukan tärkeänä yhteistyötahona verrattuna sijoitukseen yksittäisten tehtävien listauksessa ja ero tärkeimpänä tahona ELY-keskukseen pienenee.

Myös ympäristöterveydenhuollon periaatepäätöksessä yhteistoiminta-alueista korostettiin kunnan yhteistyötahojen merkitystä. Periaatepäätöksessä todetaan, että yhteistoiminta-alueita muodostettaessa tulee erityisesti huomioida kuntien välinen yhteistyö perusterveydenhuollossa ja muillakin tehtäväalueilla. Ympäristöterveydenhuollolle tärkeitä kunnallisia yhteistyöorganisaatioita perusterveydenhuollon lisäksi ovat muun muassa rakennusvalvonta, pelastustoimi, ympäristönsuojelu ja kiinteistötoimi. Yhteydenpidon merkitys eri yhteistyöorganisaatioiden kanssa vaihtelee kunnittain riippuen muun muassa kunnan elinkeinorakenteesta ja koosta. (Nurminen et al. 2014, 35.)

Vahva yhteys kunnan toimijoihin korostuu nimenomaan terveydensuojelussa. Ympäristöterveydenhuollon johtavista viranhaltijoista lähes 70 prosenttia on todennut, että toimiminen osana kunnan organisaatiota on etu terveellisen elinympäristön suunnittelussa ja turvaamisessa. (Nevas & Lepistö 2015, 12.) Vahvojen alueyksiköiden tai esimerkiksi maakuntaan sijoittamisen myötä on selvänä riskinä, että toimialan on hankala pitää toimivaa yhteyttä ainakin alueen pienimpien kuntien johtoon ja maankäytön suunnitteluun. Vastaajista 83 % epäili, että yhteistyö heikentyisi kunnan muiden toimijoiden kanssa valtiollistamisen myötä (Nevas & Lepistö 2015). Osin arvion voi nähdä koskevan myös siirtymistä maakunnan tasolle.

Terveydensuojelun kautta niin kun kunnillahan on valtava kiinteistöomaisuus. Niin ollaan koko aika sen kiinteistöpuolen kanssa tekemisissä. Sitten ruokapalvelut ovat elintarvikevalvonnan puolella meidän iso asiakas kunnan ruokapalvelut, jossa on äärimmäisen hyvää yhteistyötä. Ite nään sen juurikin sitä kautta, että kun me ollaan siellä perus kunnissa läsnä, niin se kynnys madaltuu myös meidän ja sen kunnan välillä. Vaikka me ollaan tämmösessä viranomaisroolissa, joissa meidän täytyy tarkastella sitä heidän toimintaansa, niin meitä ei nähdä semmosina peikkoina tavallaan siellä, koska meillä on niin tiivistä se yhteistyö, niin me pystytään nimenomaan niinkun hyvin keskustelevasti ja neuvonnallisesti käymään niitä asioita läpi (Ryhmähaastattelu 5.)

Haastatteluiden perusteella ympäristöterveydenhuolto näki itsensä tärkeänä kunnan kumppanina ja samalla myös tunnistettiin selvästi, missä viranomaisroolin ja kehittäjäkumppanin raja kulkee.

6.4 Yhteistyön toistuvuus ja merkitys kokonaisuudelle

Haastatteluissa toistui useaan otteeseen, että samassa yksikössä toimiminen fyysisesti koettiin tärkeäksi. Ilmiö tuli esille myös kyselyaineistossa. Asioita koettiin voitavan hoitaa näin nopeasti ja ilman turhaa muodollisuutta. Kokemuksia oli esimerkiksi siitä, että lausunnot toisille viranomaisille olivat vähentyneet, kun tarvittava yhteydenpito hoitui keskustellen aina tilanteen edellyttämällä tavalla. Teorianäkökulmasta maantieteellisen läheisyyden ja sektorirajat ylittävän vuorovaikutuksen onkin katsottu vähentävän yhteistyön kustannuksia (Feiock 2007).

Elikkä siis tää on äärettömän tärkeätä tää yhteistyö esimerkiksi kaavoituksen kanssa ja just nää lähikontaktit, koska se on huomattavasti työläämpää, jos sitä keskustelua pitää käydä sähköpostilla tai sitten joittenkin lomakkeitten kautta, kun sitten, että käy huoneessa kysymässä ihan, että mitä tässä nyt oikein kannattais tehdä (Ryhmähaastattelu 1.)

Fyysisen läheisyyden tarvetta voi selittää se, että yhteistyöhön tarvitaan laajasti keskinäistä luottamusta ja pitkäjänteisyyttä, joiden muodostumiselle on eduksi myös epävirallinen läsnäolo.

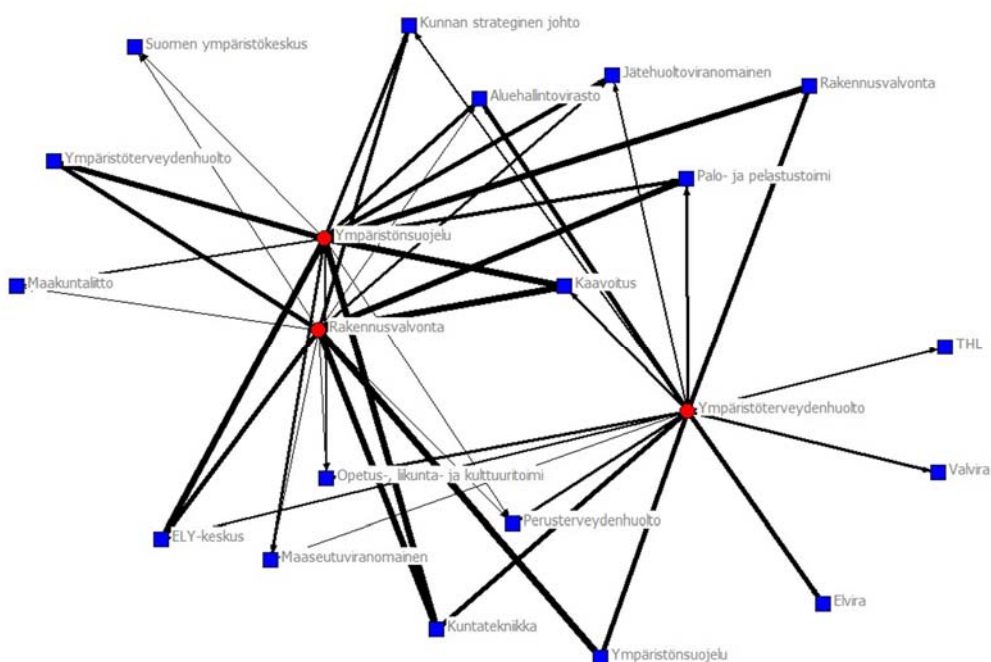
Mutta että jos me oltais eri organisaatioissa, kun meidän ympäristön suojeleminen ja rakennusvalvonta, niin kyllä se vaan nostaa sitä yhteistyökynnystä. Se on fakta ja sitä mä en pysty selittämään, mistä se johtuu, mutta näin se on. (Ryhmähaastattelu 5.)

Osa haastatelluista koki päinvastoin, että eritoten digitalisaation myötä nykyisistä rakenteista voidaan luopua ja fyysisen läheisyyden tarve vähenee ja tämä mahdollistaa sen, että voidaan toimia lähellä asiakasta ja samalla hyötyä suurten yksiköiden eduista.

Tällainen hajakeskitys voi olla mahdollista joidenkin tehtävien hoidossa, mutta niissä tehtävissä, joissa yhteydenpito on päivittäistä ja keskustelua edellyttävää, fyysinen läheisyys tuo haastatteluiden perusteella lisäarvoa. Toiset haastateltavat tunnistivat digitalisaation mahdollisuudet, mutta painottivat silti yhteistä kokemuspohjaa tehtävien hoidossa.

Niin ja sit tavallaan se rakentuminen jotenkin, että siinä vaiheessa kun ihmiset tuntee toisensa, niin sitten on tosi helppo pitää linkkipalavereita. Mutta ensin että meilläkin on nyt helpoo, kun me ollaan oltu näin pitkään yhdessä ja tunnetaan toisemme. (Ryhmähaastattelu 3.)

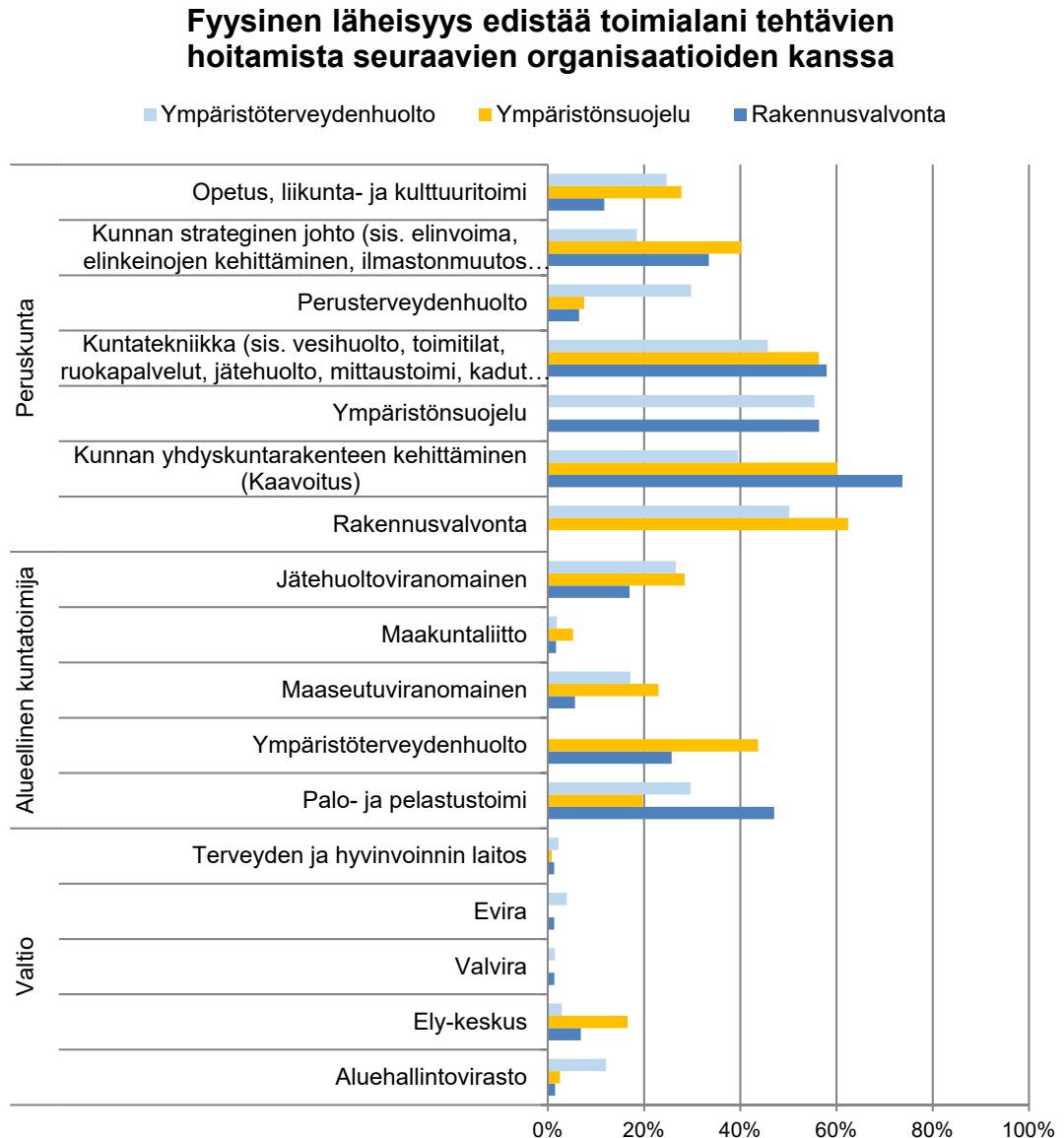
Kuva 12. Yhteistyön toistuvuus toimialojen välillä (Parviainen 2016, Virvahankkeen väliraportti)



Selvityksen toimialojen yhteistyön toistuvuutta tarkasteltaessa korostuvat selvityksen toimialojen väliset yhteydet sekä yhteydet kaavoitukseen ja kunnallistekniikkaan. Ympäristöterveydenhuollon yhteydet peruskuntaan ovat osin heikommat kuin ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan. Ympäristöterveydenhuollon yhteistyötarpeet ovat myös osin erillisiä rakennusvalvonnasta ja ympäristönsuojelusta, joiden keskinäiset verkostot ovat usein hyvin yhteneviä lukuun ottamatta ympäristönsuojelun yhteyttä aluehallintovirastoon, mitä rakennusvalvonnalla ei ole.

Rakennusvalvonnan osalta on havaittavissa toistuva yhteys palo- ja pelastustoimeen, mikä korostuu rakennuslupien käsittelyssä. Muilla toimialoilla yhteys ei korostu vastaavalla tavalla. Yhteydet maakuntaliittoon, opetustoimeen ja perusterveydenhuoltoon ovat heikot kaikilla selvityksen toimialoilla mitattaessa yhteistyön toistuvuutta.

Kuva 13. Fyysisen läheisyyden merkitys yhteistyön sujuvuudelle. (Parviainen 2016, Virva-hankkeen väliraportti)



Ympäristönsuojelu ja rakennusvalvonta kokevat noin 60 prosentissa tapauksista, että toimialojen fyysinen läheisyys edistää rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun tehtävien hoitamista sekä toimialojen kesken että tehtäessä yhteistyötä kaavoituksen ja kuntatekniikan kanssa (Parviainen 2016).

Rakennusvalvonnan edustajista jopa 73 prosenttia kokee, että fyysinen läheisyys kaavoituksen kanssa edistää tehtävien hoitamista. Ympäristöterveydenhuollon osalta lukemat ovat pienemmät, mikä johtunee myös siitä, että alueellistamisen myötä ympäristöterveydenhuolto on irtaantunut osin kunnan muusta toiminnasta.

Ympäristönsuojelu kokee 43 prosentissa tapauksista fyysisen läheisyyden edistävän yhteistyötä ympäristöterveydenhuollon kanssa. Ympäristöterveydenhuolto kokee puolessa tapauksista, että fyysinen läheisyys rakennusvalvonnan kanssa on eduksi tehtävien hoidon kannalta. Rakennusvalvonta kokee, että fyysinen läheisyys (47 %) on eduksi toimiessa palo- ja pelastustoimen kanssa.

Sit nää yhteistoiminnan edut, mitä minä oon tuossa jossakin vaiheessa kirjannut. Eli tämä oman organisaation tiivis yhteistyö. Meillä on tuota toimitaan fyysisesti samassa pisteessä. On tämä ympäristöterveydenhuolto, ympäristön suojelu ja rakennusvalvonta samalla osastolla. Samaten kaavotus ja muu maankäyttö. Ja meillä on teknisen ja ympäristötoimen kanssa sama osasto, että me sitäkin kautta tehään paljon kyllä yhteistyötä. Ja tää fyysinen yhteys on siinä aika suuri merkitys sillä. Minä näkisin sitä, että se päivittäinen yhteydenpito. Jopa kahvitauot on niitä, mistä tää yhteistyö. (Ryhmähaastattelu 5.)

Kaavoittajista tehty tutkimus osoittaa, että kaavoitustoimi näkee yhteistyön muiden toimialojen kanssa suunnitteluvaiheessa parantavan suunnitelmien laatua sekä sitouttavan kaikki toimijat siihen (Puustinen 2006, 247). Rakennusvalvonnalla ja ympäristönsuojelulla on tässä kokonaisuudessa merkittävä rooli. Ympäristönsuojelun kohdalla korostuu suunnitteluun osallistuminen. Rakennusvalvonta sekä valvoo kaavoituksen tavoitteiden toteutumista että antaa palautetta kaavoitukselle rakennuslupavaiheessa ilmenevistä haasteista.

Kokonaisuudessa juuri suunnitteluvaiheen yhteistyön on nähty olevan vaikuttavinta. tärkeitä ympäristöasioita voi olla hyvin hankala huomioida jälkeenpäin, jos niitä ei ole otettu huomioon jo aivan maankäytön suunnitteluvaiheessa (Harle 2008, 47). Pelastustoimessa ja ympäristöterveydenhuollossa on ollut suuntauksena myös vuorovaikutuksen lisääminen kaavoituksen kanssa.

Yhteistyön kehittäminen kaavoituksen kanssa edellyttää kaikilta suunnitteluun osallistuvilta toimialoilta sekä riittävää erikoistumisastetta että aikaa yhteistyöhön. Jos kaikki resurssit kuluvat esimerkiksi lupien myöntämiseen, ei yhteistyölle jää käytännön resursseja, vaikka yhteistyö pitkällä aikavälillä tehostaisi toimintaa ja lupakäsittelyä. Sama koskee myös kehittämistä. Jos toimiala haluaa olla edelläkävijä yhteiskunnassa, kaikki resurssit eivät voi olla sidottuja lupa- ja valvontatehtäviin.

7 YHTEISEN VIRANOMAISYKSIKÖN HYÖDYT JA HAITAT TEORIANÄKÖKULMASTA

Pääsääntöisesti tällä hetkellä kunnittain järjestettävien toimintojen kokoamisella suurempiin yksiköihin on, kuten kaikilla toiminnan organisoinnin muutoksilla, todennettavia hyötyjä ja haittoja verrattuna aiempaan asiantilaan.

Yhteistyön vaikutukset voidaan jakaa karkeasti kustannusvaikutuksiin, laatuvaikutuksiin sekä vaikutuksiin, joita yhteistyö aiheuttaa kunnallisdemokratian osalta. Tyypillinen näkemys yhteistyön vaikutuksista on, että sillä ei suoraan saavuteta mekaanisia säästöjä, vaan suurimmat hyödyt muodostuvat palvelun laadun parantumisesta (Laamanen & Aronen 2006).

Sveitsiläisissä tutkimuksissa on havaittu, että laatu ja suorituskyky ovat parantuneet kuntayhteistyön tuloksena, mutta taloudelliset säästöt eivät ole aina toteutuneet. Haittapuolena on todettu kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien heikentyminen ja palveluyksiköstä johdettu tuotanto, joka ei ole aina sopinut paikallisiin tarpeisiin. (Leppisaari 2011).

Hyötyjen ja haittojen arvioiminen kokonaisuutena on osin jopa mahdotonta, koska kyse on aina myös arvovalinnoista. Suurempien yksiköiden hyötyjen ja haittojen tarkastelulle on toisinaan tyypillistä, että niissä keskitytään lähinnä sektorikohtaiseen ja kustannuspainotteiseen tarkasteluun. Tällöin mittakaavahyötyjen tavoittelu vaikuttaa usein hyvin rationaaliselta, mikä samalla häivyttää arvovalintoihin liittyvät ja hankalasti mitattavat yhteistyöstä ja paikallisuudesta kasvavat potentiaalit. Alueellistamisen haitat, kuten yhteistyön transaktio- ja koordinaatiokustannukset sekä mahdolliset negatiiviset ulkoisvaikutukset, ovat hankalemmin havaittavia ja voivat jäädä ilman riittävää tarkastelua.

Kaikilla kunnan toimialoilla ei ole merkittäviä ja jatkuvia kytkentöjä kunnan muuhun toimintaan, jolloin myöskään alueellistamisen haitat yhteistyön järjestämisen näkökulmasta eivät muodostu merkittäviksi.

Kunnallisten toimintojen alueellistamisen hyötyjen ja haittojen lopullinen arviointi liittyy pitkälti siihen, minkälaisia painotuksia niille annetaan, ja minkälaisen roolin välillisten vaikutusten arviointi saa. Kunnat arvioivat alueellistamisen hyötyjä ja haittoja omista paikallisiin olosuhteisiin muovautuneista rakenteistaan ja paikallisyhteisön tahtoa ilmaisevista strategisista lähtökohdistaan käsin.

Seuraavassa esitellään yleisellä tasolla tunnistettuja alueellistamisen hyötyjä ja haittoja kunnallisten toimijoiden osalta. Nämä havainnot perustuvat muuan muassa rakennusvalvonnasta ja ympäristöterveydenhuollosta tehtyihin selvityksiin. (Esim. Aronen 2013, Axelsson 2008, Hytönen 2008 ja Nurminen et al. 2014.) Yleisellä tasolla voidaan huomata, että alueellistamiseen/ suuremman yksikön hyödyt, haitat ja riskit ovat pitkälti samoja toimialasta riippumatta. Esimerkiksi Leppisaari (2011) on saanut vastaavia tuloksia selvittäessään kuntien yhteistyötä infrastruktuuripalvelujen järjestämisessä.

Alueellistamisen ja suuremman ylikunnallisen yksikön yleiset hyödyt:

- Suuremmissa yksiköissä erikoistuminen on mahdollista.
- Suurissa yksiköissä on tarjolla kollegiaalista tukea ja neuvontaa.
- Suuret yksiköt pystyvät tarjoamaan palveluitaan tasaisesti sairaslomista, vuosilomista ja henkilöstön muualle siirtymisestä huolimatta.

- Suurissa yksiköissä osaamista voidaan siirtää uusille työntekijöille suunnitelmallisesti.
- Kehitystyön edellytykset kasvavat toimintayksikössä.
- Resursseja pystytään käyttämään tehokkaasti ilman hallinnollisia raja-aitoja.
- Hankinnat ja tukipalvelut voidaan hoitaa keskitetysti ja siten kustannustehokkaammin.
- Parantaa asiakkaiden tasa-arvoisuutta.
- Viranomaisen riippumattomuus lisääntyy.

Alueellistamisen ja suuremman ylikunnallisen yksikön yleiset haitat ja riskit:

- Paikallistuntemus ja paikallisen kehittämisen intressi voi heikentyä.
- Alueellinen yksikkö voi jäädä vieraaksi kansalaisille.
- Alueellinen yksikkö saattaa voimistaa professionaalista agenda.
- Alueellinen yksikkö voi vieraantua ja erkaantua yhteistyössä liian kauaksi muista toimijoista.
- Sektorien välille voi muodostua ylimääräistä muodollisuutta ja byrokratiaa.
- Toiminnan läpinäkyvyys voi heikentyä.
- Demokratiaperiaate ja läheisyysperiaate toteutuvat vain osittain.
- Palvelut keskittyvät (fyysinen saavutettavuus heikkenee).
- Saattaa vähentää mahdollisuuksia huomioida paikalliset olosuhteet.
- Vahva alueellinen toimialayksikkö voi osoittautua hankalaksi ohjata.

Hyötyjen ja haittojen voidaan todeta olevan osin ristiriitaisia. Sama peruste voidaan vain hiukan eri painotuksella laskea joko hyödyksi tai haitaksi. Osaa hyödyistä on mahdotonta saavuttaa ilman, että syntyy haittoja. Alueellistamisen hyödyt, haitat ja riskit realisoituvat kunnittain eri tavoin, ja niille annetaan paikallisesti poikkeavia merkityksiä.

8 KESKEISET UUDELLEEN ORGANISOINNIN KRITTEERIT

Siinäkin kyllä se sopivan kokonen yksikkö on varmaan se, että siinä säilyy molemmat. Sekä yhteistyön tekeminen, että se taju siitä, että mistä maksetaan. (Ryhmähaastattelu 3.)

Hahmoteltaessa uusia riittävät mittakaavaedut toteuttavia sekä muihin toiminnan tuloksellisuuden kannalta tiiviisti kytkeytyviä viranomaisyksiköitä, on tarkasteltava useita kriteerejä. Tällaisen tarkastelun pohjalta on mahdollista hahmottaa paikallisiin tarpeisiin sopiva monialainen ja kokonaisuuden kannalta optimaalisen kokoinen viranomaisyksikkö.

Seuraavissa luvuissa esitellään erilaisia huomioitavia kriteerejä. Pääosin kriteerit voidaan joutaa kolmeen päätekijään, jotka liittyvät yksikön kokoon, yksikön toiminta-alueeseen ja toiminnan organisointiin (yhteistyösuhteet). Näitä kriteerejä tarkastellen on mahdollista lähestyä organisaatiomallia, joka vastaisi tutkimuskysymyksiin taloudellisuudesta, asiakasnäkökulmasta ja yhteydestä kunnan kehittämiskokonaisuuteen tavalla, jossa myös viranomaistehtävän hoitamiseksi olisi suotuisat olosuhteet rakenteellisesti riittävän itsenäisyyden muodossa.

Koska Suomi on monimuotoinen alue, ei suoraan voida arvottaa toisia kriteerejä yli muiden. Alueellista/ nykyistä suurempaa viranomaisyksikköä voidaan perustella toiminnallisilla objektiivisilla tarpeilla. Toisaalta kyse on myös poliittisesta päätöksestä, esimerkiksi lähipalvelun tarvetta ja palvelutasoa voidaan perustellusti painottaa kunnissa eri tavoin.

8.1 Yksiköiden koko

On olemassa monta kriteeriä, joiden pohjalta lähestyä optimia yksikkökokoja. Yksikössä tulisi toteutua samalla laatutekijät, kuten korkea asiakastyytyväisyys ja matalat yksikkökustannukset. Kuitenkin yksikön koon kasvaessa voimakkaasti yhteys palvelun käyttäjiin todennäköisesti heikentyy. Pienen yksikön etuna pidetäänkin juuri joustavuutta ja asiakaslähtöistä toimintatapaa, mikä osaltaan kompensoi mittakaavaetujen puutetta (Luoma & Moisio 2005, 6). Monet selvityksen toimialojen ongelmista paikannettiin haastatteluissa pieniin yksiköihin ja tutkimusnäyttöä on siitä, että juuri pienimmissä yksiköissä mittakaavan kasvattamisella on saavutettavissa hyötyjä.

Pienet yksiköt ovat hyvin haavoittuvaisia palvelukatkoksille, ja esimerkiksi loma-aikojen palvelujen turvaaminen ei onnistu. Toisaalta suurissakaan kaupungeissa rakennusvalvonta ei välttämättä nykyisellään käsittele rakennuslupia heinäkuussa. Pelkästään organisaatiomuutoksilla ei voida ratkaista ongelmia, jotka ovat myös työnjohdollisia.

Ympäristöterveydenhuollossa on saatu aikaan isompia yksiköitä säätämällä laissa niiden vähimmäisresursseista (10 htv). Henkilötyövuosikriteeri on yksinkertainen ja sinällään tasapuolinen keino määrätä yksikön koosta. Tällaiseen tarkkaan määrättyyn kriteeriin liittyy kuitenkin myös ongelmia. Niissä yksiköissä, joissa kriteeri ylitetään juuri ja juuri, syntyy kannustinongelma tuottavuuden lisäämiseksi. Tuottavuuden kasvattamisen esteenä on se, että yksikön olemassaolon ehdot eivät täyty. Toinen tuottavuuteen liittyvä näkökulma on, että ihmiset ja toiminnot keskittyvät Suomessa vahvasti kasvualueille. Syrjäisemmille alueille voidaan yksillä kansallisilla kriteereillä määräten luoda yksiköitä, jotka saattavat nopeasti muotoutua yliresursoituiksi paikallisiin tarpeisiin nähden, ja aluepohjaa joudutaan laajentamaan, jolloin taas etäisyyksiin liittyvät haasteet kasvavat.

Henkilötyövuosikriteeri ei ota huomioon työntekijöiden osaamista ja kokemusta. Riittävän korkealle asetettuna henkilötyövuosikriteeri takaa kuitenkin riittävän osaamisen. Tällöin ongelmaksi muodostuu kuitenkin hyvin erilaisten toiminta-alueiden syntyminen. Toisaalla voi syntyä optimaalisen kokoisia alueita (talousalue), mutta toisaalla voi syntyä maantieteellisesti laajoja ja epäyhtenäisiä alueita, jotka toiminnallisuuden näkökulmasta ovat epätarkoituksenmukaisia. Polarisoituvassa Suomessa ongelma korostuu tulevaisuudessa.

Tarkan henkilötyövuosikriteerin sijaan yksikön koosta mahdollisesti määrättäessä olisi syytä harkita laveampaa ohjeistusta. Jo tällä hetkellä on katsottu, että ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen kriteerit täyttyvät myös siinä tapauksessa, että yksikkö hoitaa muitakin tehtäviä ja yksikkö muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden esimerkiksi rakennusvalvonnan kanssa.

Kriteerinä voisi siten olla, että viranomaisyksiköllä on oltava maankäyttö- ja rakennuslain, ympäristönsuojelulain ja terveydensuojelulain mukaisten rakennusvalvonta-, ympäristönsuojelu- ja terveydensuojeluviranomaisen tehtävien hoitoon käytettävissä vähintään x henkilötyövuotta siten, että jokaista viranomaistehtävää hoitaa kuitenkin enemmän kuin x henkilöä.

Tällaisen laveamman kriteerin etuna voi pitää sitä, että se jättää joustavuutta toiminnan järjestämiseen ja paikallisten painotusten tekemiseen. Kriteeri ei myöskään poissulje erilaisia järjestämistapoja vaan määrittää pelkät reunaehdot.

Haastateltavat kokivat, että tarvitaan jonkinasteista lakia tai muuta voimakasta ohjausta, jossa määritellään yksikön vähimmäiskoko. Erityisesti rakennusvalvonnassa ei uskottu tapahtuvan yhteistyökehitystä kuntien välillä ilman valtion ohjausta.

Tämmösel seudullisella yhteistyölinjalla jatkos eteenpäin, että hyvä pohja mun mielest oli tää ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue, mis oli määritelty ne resurssit, millä pystyy hoitamaan mitäki aluet. Niin must siin ois ollu niin hyvä malli tehdä rakennusvalvonta ja ympäristönsuojelu myös. Ja rakennusvalvonnan osalt niit alueellisii selvityksii on tehty, missä sen etu on nähty ihan selkeesti. (Ryhmähaastattelu 4.)

8.1.1 Toimipisteet ja toimialueen koko

Jos viranomaistoimintoja järjestettäisiin uudestaan henkilötyövuosikriteerin avulla, tuottaisi se maantieteellisesti erikokoisia viranomaisyksiköitä Suomeen. Tämän vuoksi on tarpeen pohtia vielä erikseen yksikön maantieteellistä toiminta-aluetta.

Haastatteluissa tuli yleisesti esiin, että tarkastustoiminnassa matkustaminen kuuluu keskeisesti työhön. Tällöin suuremmilla ja erityisesti väljemmin asutetuilla toimialueilla yhä suurempi osa työajasta kuluisi matkustamiseen. Sivutoimipisteet vähentäisivät matkustamista, mutta laaja sivutoimipisteverkoston ylläpitäminen on ristiriidassa alkuperäisten tavoitteiden eli mitta-kaavahyötyjen tavoittelemisen kanssa. Haastatellut kokivat myös viranomaisten fyysisen läheisyyden hyvin tärkeäksi tehtävien hoidossa, mikä puoltaisi toimintojen keskittämistä.

Jonkinasteinen hajakesittäminen on myös mahdollista. Päivystystoimipisteet mahdollistavat lähipalvelun tarjoamisen kuntalaisille sekä läheisen yhteydenpidon eri kuntien maankäyttöön. Hyvin laajalla alueella syntyy ylläpidettäviä yhteistyösuhteita huomattava määrä, mikä voi muodostua ongelmaksi, koska yhteistyön edellytykset kaikkien kuntien kanssa eivät ole yhteneviä.

Se täytyy tunnustaa, että jos tässä nyt näin jatketaan ja itselleen tavoitteita asetetaan, niin pitäisi tiivistää yhteistyötä ympäristökuntien näiden yksiköiden kanssa. Keskuskaupungin kanssa toimii aivan loistavasti. Me ollaan myös samassa rakennuksessa kaavotuksen, rakennusvalvonnan, jätehuoltoviranomaisen kanssa. Ja se on ollu kans semmonen eittämättä yksi tekijä, joka on edesauttanut sitä yhteistyötä. Mutta että vois vielä paremmin ympäristökuntien kanssa. (Ryhmähaastattelu 3.)

Haastatteluissa tuotiin useaan otteeseen esiin, että sopivin toiminta-alue mukailee kaupunkisetua. Sitä pidettiin kompaktina alueena, jossa on joka tapauksessa tarve yhteen sovittaa eri toimijoiden näkemyksiä. Seututasoiset yhteiset tulkinnot hyödyttävät myös eniten alueen taloudellisia toimijoita ja ovat muun muassa pienrakentajan näkökulmasta tasa-arvoisia. Haastatteluissa korostettiin lisäksi, että jos on olemassa useita aluetoimijoita, toimialueet olisi pyrittävä harmonisoimaan.

Kunnallistieteellisessä tutkimuksessa seututaso on myös nostettu esiin toiminallisena tasona, koska se muodostaa yhteisen työssäkäynti- sekä asiointialueen (Antiroiko et al. 2007, 273-276). Rakentamalla ja muuttamalla hallinnon rajoja voidaan toiminallisia seutuja vahvistaa tai heikentää. Myös pienet maakunnat on nostettu esiin toiminallisina alueina, ja joissain tapauksissa kokoero seutuun ei ole edes huomattava. Osamaakunnista sisältävää selvästi useita toiminnallisia seutuja. (Antiroiko et al. 2007, 286.) Tällöin maakunnallinen toiminallisuus ei piirry selkeänä. Tämä lähtökohta puoltaisi mallia, jossa eri alueilla tehtäviä voisi olla joko maakunnilla tai seuduilla.

Haastatteluissa tuli myös esille, että toiminnallinen alue voidaan hahmottaa myös kaupunkimaaseutu-asetelmasta. Kaupungissa ja maaseudulla tarkastuskohteet ja ympäristötekijät ovat erilaisia. Vastaava havainto on tehty kuntien teknisen toimen kuntayhteistyötä käsittelevässä tutkimuksessa, jossa havaittiin, että yhdessä toimivien kuntien tulisi olla samankaltaisia toimintaympäristöltään ja kooltaan, jotta esimerkiksi palveluntuotannon profiiliin liittyvät toimintakulttuurierot kaupunkien ja maaseutukuntien välillä eivät muodostuisi esteeksi yhteistyölle. (Leppisaari 2011, 85.)

Osa haastateltavista katsoikin, että maaseudulla tarvittava osaaminen ei välttämättä kehity tekemällä yhteistyötä ison kaupungin kanssa, vaan yhteistoiminta olisi mielekästä järjestää maaseutumaiden kuntien kesken. Argumentti vaikuttaa pääosin pätevältä, koska maatalous ja siihen liittyvä rakentaminen ja ympäristönäkökulmat, kuten loma-asuntorakentaminen, ovat lähinnä maaseutumaiden kuntien asioita. Kaupungissa toimiminen on lähtökohdiltaan erilaista ja vaatii toisenlaista osaamista.

Eli mennään ihan sen ison kunnan sääntöjen mukaan sinne maaseudulle. Eli kaupunkimaisen kunnan säädösten mukaan mennään sinne pieniin maaseutukuntiin. Eli minusta se ei kyllä hyvä. Ne pitäis olla sieltä elinkeinorakenteeltaan samantyyppisiä, joissa se hoidetaan, että siellä ymmärretään ne sen alueen jutut. Ne maatalouteen liittyvät asiat ja tämmöset. Hirveen vaikee rakentaa niitä rakennusjärjestyksiä ja semmosia sitten semmoselle isolle alueelle, jossa on erityyppisiä kuntia elinkeinorakenteeltaan. (Ryhmähaastattelu 5.)

8.2 Asiakasnäkökulman toteutuminen

Hallintoa tehdään ihmisiä varten, joten asiakasnäkökulman tulee olla jo lähtökohtaisesti viranomaistoimintojen uudelleen organisoinnin keskiössä. Hyödyt jäävät vajaiksi, jos palveluiden saatavuus heikkenee tai palveluiden laatu muuttuu huonommaksi. Toisaalta on mietittävä,

mikä on esimerkiksi lähipalvelun tarve näissä toiminnoissa ja miten digitaalisuus tulee muuttamaan asiakastapahtumaa tulevaisuudessa.

Palveluverkko tulisi laatia siten, että palvelu on helposti asiakkaan saatavilla ja toteutuu viranomaisten välistä yhteistyötä tukeva rakenne. Toimiva viranomaisrakenne välittyy myös loppukäyttäjälle sujuvana palveluna ja esimerkiksi laadukkaina lupapäätöksinä.

Haastateltavat viranhaltijat kaikilta toimialoilta näkivät että malli, jossa kaikki toiminnat ovat riittävän suuressa peruskunnassa, tarjoaa parhaat lähtökohdat asiakasnäkökulman toteutumiseen. Haastatellut korostivat myös, että organisaatorakenne voi vaihdella, mutta asiakaspinnan on oltava selvä ja yksiselitteinen palvelun tarvisijalle. Tässä tapauksessa korostettiin myös, että sähköiset menettelyt luovat uusia mahdollisuuksia palvelutarjontaan, mikä vapauttaa asiakkaan esimerkiksi virastojen aukioloajoista. Sen sijaan sähköisten menettelyjen ei nähty korvaavan suoraan viranomaisten läheisyyteen perustuvaa yhteistyötarvetta, vaikkakin digitalisaation edistyminen helpottaa muun muassa tiedonvaihtoa viranomaisten välillä.

Syksyn 2015 kyselyn tulos viranhaltijoille ei anna tilanteesta yhtä yksiselitteistä kuvaa kuin haastattelut. Kyselyssä rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun viranhaltijoista noin 40 prosenttia näki yhdistetyn viranomaisorganisaation lyhentävän käsittelyaikoja ja olevan yleisesti nykyistä asiakasystävällisempi. Ympäristöterveydenhuollon vastaajista kuitenkin noin 55 prosenttia näki parannusta molemmissa. Heidän vastauksensa perustuu myös kokemukseen oman toimialan alueellistamiskehityksestä. (Parviainen 2016.)

Erityisesti keskisuurten kuntien viranhaltijat kokivat, että he pystyvät ketterästi kokoamaan kunnan puolelta kaikki olennaiset tahot esimerkiksi tapauksessa, jossa kuntaan suunnitellaan suurempaa investointia. Haastateltavat näkivät, että toiminnan keskittyminen yhteen organisaatioon mahdollistaa asiakkaan kohtaamisen kaikki hänen tarpeensa huomioiden.

Usein se asiakkaan asia on semmonen, että se saattaa koskettaa meitä kaikkia. Ja meidän ei tarvi tätä asiakasta juokсутtaa luukulta toiselle, koska me voimme sopia, että mennäänpä kaikki tuohon vaikka x huoneeseen ja hän saa meiltä kaikilta sen tiedon saman tien siinä muunkaansa. Hänelle neuvotaan, mitkä lomakkeet hänen mahdollisesti tulee täyttää. Se on suuri rikkaus. Ja mä koen, että se on varmasti parantanut meidän palvelua. (Ryhmähaastattelu 5.)

Liian suuren yksikön nähtiin etäännyvän liiaksi asiakkaasta ja hänen tarpeistaan, jolloin hallinnosta tulee helposti kasvotonta ja asiakasorientaatio jää taka-alalle. Kuntien johto koki vahvasti, että elinkeinonäkökulma on pidettävä tiiviisti omissa käsissä, sillä kunnan tehtävänä on tarjota luvat laadukkaasti ja kohtuullisessa ajassa.

Suurimmat kunnat korostivat, että heiltä lupia saa harvoin yhtä nopeasti kuin pienemmistä kunnista. Tämän vastapainona tuotiin esiin, että on myös asiakkaan etu, kun lupakäsittelyssä toteutuvat oikeusvarmuus, tarkoituksenmukaisuus sekä laatu. Haastateltavien kertomukset ovat samansuuntaisia teoriakirjallisuuden kanssa. Pienillä ja suurilla yksiköillä on omat etunsa, ja uudelleen organisoimisessa tulisi arvioida näitä etuja suhteessa tehtävien luonteeseen ja niissä tarvittavaan yhteydenpitoon.

Haastatteluissa pohdittiin vielä tarkemmin, mitä asiakasnäkökulman toteutuminen tarkoittaa. Eräissä puheenvuoroissa tuotiin esiin, että yksilön näkökulman huomioiminen on riittämätön tapa lupaprosessin arvioimiseksi. Erityisesti kaavoitukseen liittyen asiakas on samalla koko yhteiskunta. Kaikkien etu on, että lupaprosessi toteuttaa maankäytöstä yhteisesti sovitut tavoitteet sekä lain tavoitteet.

Mutta lähtökohta on se, että minkä takia nämä toiminnot ovat yleensä olemassa, mitä tehtävää ja tavoitetta ne ylittäään edesauttaa. Ja silloin on tietysti hyvä lähteä miettimään, että mikä tää asiakkuus oikeesti on, onko käyttäjäasiakas, josta tässä ollaan parhaillaan puhuttu, onko se yritys, onko se kunta, onko se yhteiskunta, vai ovatko ne kunnan muut sisäiset yksiköt jotka käytännössä tarvitsee näiden yksiköiden apua erityisesti rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun. (Ryhmähaastattelu 1.)

Haastatteluissa korostui kunnan toiminnallinen näkökulma ja tuotiin esiin, että siinä missä rakennusvalvonnan palveluja sama henkilöasiakas käyttää keskimäärin muutamia kertoja, niin kunnan sisällä hallintokunnat ovat toistensa asiakkaita jatkuvasti.

Mut rakennusvalvonta, vaikkei kansalaiset tartte elämässään sitä kun muutamia kertoja, mut kyl me sisäl talos tarvitaan sitä viikottain. (Ryhmähaastattelu 4.)

Jos kunnilla olisi yhteinen viranomaistoimintoja tarjoava palveluyksikkö, sen kaikki jäsenkunnat olisivat myös sen sisäisiä asiakkaita. Tässä tapauksessa pitäisi olla myös mahdollista sopia jossain määrin palvelutasosta kuntakohtaisesti, muuten toimittaisiin desentralisaatioteoreeman vastaisesti (esim. Leppisaari 2011, 46).

Toimialoilla on myös eroa sen suhteen, miten tärkeätä henkilökohtainen asiointi on. Erityisesti rakennusvalvonnassa halutaan pitää kiinni asiakkaan kohtaamisesta. Kokonaisuutena rakennusvalvonta on hyvin tärkeä asiakaspinta kunnalle, ja sen painoarvon voi nähdä kasvavan tulevaisuuden kunnassa. Tämä puoltaa paikallisten osa-aikaisten toimipisteiden ylläpitoa kunnissa, vaikka toimittaisiin alueellisessa yksikössä. Pienillä paikkakunnilla yhteinen tuotantoyksikkö voi näyttäytyä asiakkaan näkökulmasta heikennyksenä nykytilaan, kun tuttu palvelu tuotetaan osittain muualla ja myös asiointitavat voivat muuttua.

Joillakin pienemmillä paikkakunnilla on vähän näkynyt sillä tavalla, että siellä on henkilöstön määrä vähentynyt. Alkuvaiheessa (pelastustoimen alueellistaminen) mun mielestä tavallaan se pelko oli nimenomaan se, että se asiakas ei saa sitä henkilökohtaista palvelua. Sehän pitää tietysti paikkansa, että jos väki siirtyy jonnekin, niin eihän sitä tule sitä henkilökohtaista. Hirveen vähänhän sitä monellakin alalla on oikeastaan tarvetta sille henkilökohtaiselle. Se on siirtynyt nyt tähän verkkoon varmasti se toiminta. Ja sitä käytetään niitä sähköisiä palveluita, mitkä vähentää sitä asiakaspalvelun tarvetta... Sitten taas tämmösen viranomaisten yhteistyön kannalta niin varmasti tietysti helpompaa on, mitä tavallaan vähemmän toimijoita keskenään, niin varmasti viranomaistyön kehittäminen siinä, sen yhteistyön kehittäminen on aina selkeämpää. (Ryhmähaastattelu 1.)

Haastatteluissa tuli esiin, että erityisesti isompien hankkeiden kohdalla viranomaisten yhteistyö on tiivistä, ja ennakkoneuvotteluilla pyritään nopeuttamaan ja sujuvoittamaan kokonaisprosessia. Myös taustakirjallisuudessa (esim. Rämä 2004, Veijalainen 2004) korostetaan ennakkoneuvonnan merkitystä, vaikka se on työlästä. Myös valtion ympäristötoimintaa käsitelleessä selvityksessä on saatu vastaavia tuloksia (Nyrölä 2016). Menettelyssä on edelleen tiivistämisen varaa. Viranomaisten fyysinen läheisyys on eduksi luottamuksellisen ja tiiviin yhteistyön mahdollistajana.

Siis pienemmässä kunnassa me, ainakin nimenomaan ne ennakkoneuvottelut ja sen hakijan kanssa se kontakti tekee niistä laadukkaita hakemuksia, koska sitä kautta ikään kuin me pysytään yhdessä keskustelemaan ja ohjaamaan sitä asiakasta tekemään riittävät selvitykset, ja kuitenkin koko homma menee hyvässä hengessä ja sujuvasti.

Viranomaisten asiakkaat muodostuvat useista eri tahoista, joilla on myös keskenään erilaisia tarpeita. Tältä osin tarvittaisiin lisätutkimusta eri yhteistyömallien vaikutuksista asiakastytyväisyyteen. Myös sähköisten palveluiden käyttökokemuksista tarvittaisiin lisää tietoa, jotta voitaisiin arvioida niiden tuottavuusvaikutuksia viranomaistoiminnassa.

8.2.1 Yhden luukun periaate

Yhteiskunnassa on ollut jo pidempään suuntauksena kehittää viranomaistoimintaa nykyistä asiakaskeskeisempään suuntaan. Perinteiseen byrokraatiaan pohjautuvien viranomaisraken- teiden ei ole nähty riittävässä määrin kykenevän vastaamaan asiakaspalvelun tarpeisiin, ja toimintaprosesseja on haluttu myös tehostaa kustannussyistä. Nykyistä sujuvimilla menet- telyillä on pyritty helpottamaan toiminnanharjoittajan työtaakkaa ja lisäämään näin yhteiskun- nallista tehokkuutta ja investointihalukkuutta.

Yhden luukun periaatteen keskeisenä tavoitteena on, että asiakas saisi palvelun kaikkiin tar- vitsemiinsa asioihin yhdestä paikasta eikä esimerkiksi kerran toimitettua informaatiota tarvit- sisi toimittaa uudestaan eri viranomaisille.

Yhden luukun periaatteeseen kuuluva ajatus hankkeiden läpiviemisestä hankekokonaisuuk- sina on tavoiteltavaa. Nyt tehtyjen haastattelujen perusteella tällaista menettelyä käytetään kunnissa. Uusien investointien kohdalla viranomaisyhteistyö kunnassa tiivistyy, ja näissä ta- pauksissa käydään esimerkiksi yhteisiä ennakkopalavereja luvan hakijan kanssa prosessin sujuvoittamiseksi.

Näihin palavereihin osallistuu lupa- ja valvontaviranomaisen lisäksi myös kaavoitus ja kunta- tekniikka. Prosessi pyritään katsomaan yhdessä läpi, mutta se etenee omissa viranomaisme- nettelyissään, jolloin esimerkiksi eri luvat voivat valmistua eri aikaan ja on hankala ennakoida, milloin kokonaisuus on valmis. Myös hallituksen digihaasteessa korostetaan, että kerran toi- mitetut tiedot tulisi olla kaikkien asianomaisten viranomaisten käytössä ja viranomaisten olisi pystyttävä antamaan ennakkoselvityksen perusteella arvio koko lupapaketin valmistumisesta ja siihen liittyvistä velvoitteista.

Siinä harkintavaiheessa, alueella on yrittäjä, niin erittäin tiiviissä yhteistyössä tämä yrittäjä ja meidän ympäristönsuojelun edustaja siellä käy keskenään läpi, että mikä on mahdollista, mikä on mahdotonta. Se kaikki tehdään siinä vaiheessa. Jos näin ei tehtäis, me tehtäis erit- täin tiukka kaava, joka rajaisi niitä toimintamahdollisuuksia sellaisiakin, mitä ei tarvitsisi rajata. Ja mitä tää tarkoittaa? Sitä, että ei synny taloudellista yhtälöä. Se yritys ei voi sinne sijoittua, ei synny kilpailukykyä, ei synny työpaikkoja, ei synny euroja, joilla maksetaan tän yhteiskun- nan kustannukset. (Ryhmähaastattelu 1.)

Viranomaisyhteistyötä voisikin edelleen tiivistää siten, että koko lupapaketti olisi ns. kaikkien viranomaisten yhteinen suorite ja se vietäisiin hankekokonaisuutena läpi. Viranomaisten vä- listä koordinointia on syytä kehittää edelleen. Tätä tukisi yhteinen viranomaisyksikkö ja sille yhteiset työsuoritteet. Tämä tarkoittaisi sitä, että jokaisen viranomaisen työ olisi valmis vasta, kun koko hankekokonaisuus valmistuisi.

8.3 Erikoistumisen tarve

Nykyistä suurempia yksiköitä on perusteltu tarpeella erikoistua erilaisiin tehtäviin. Tarve on ilmeinen laajan tehtäväkentän ja nopeasti muuttuvan ja tarkentuvan lainsäädännön myötä.

Rakentaminen teknistyy jatkuvasti, ja esimerkiksi energiatehokkuuskriteerit muuttavat rakentamista. Rakentamisessa käytettävät materiaalit kehittyvät. Ympäristönsuojelussa tehtävät ja niiden vaatimustaso ovat kasvaneet jatkuvasti (esim. Harle 2008). Mittakaavaedut voidaankin hahmottaa alhaisempien yksikkökustannusten lisäksi nimenomaan laadun kehittymisenä eli muun muassa kykyä erikoistua (Luoma & Moisio 2005, 5).

Yhden henkilön viranomaisyksiköt eivät voi selvitä kohtuullisesti pitkällä aikavälillä kaikista tehtävistä ja osaamisalueista. Erityisiä haasteita asettaa lainsäädännön monimutkaistuminen. Erikoistumisella on saavutettu hyötyjä pelastustoimessa ja ympäristöterveydenhuollossa. Erikoistumisasteen kehittäminen on nähty pienten yksiköiden haavoittuvuuden vähentämisen ohella alueellisten yksiköiden keskeiseksi hyödyksi toimialasta huolimatta (esim. Korpivaara & Syrjälä 2015, Aronen 2013).

Erikoistumisen tarve selvityksen toimialoilla on tunnustettu ja jaettu laajasti yhteiskunnassa. Siitä ei vallitse täyttä yhteisymmärrystä, miten erikoistumisen haasteeseen pitäisi vastata. Kuinka erikoistumisastetta sitten tulisi kasvattaa? Lainsäädännöllä varmistaen vai vapaaehtoisuuteen pohjautuen? Sektoreittain vai monialaisesti?

Yksinkertaisin ja melko mekaaninen tapa varmistaa mahdollisuus erikoistumiseen on kasvattaa yksiköt suuriksi määrittelemällä esimerkiksi henkilötövuosilla niiden minimikriteerit. Tällöin riskinä on, että niistä tulee maantieteellisesti tarpeettoman suuria paikallisiin olosuhteisiin nähden, ja yhteistyö peruskuntien kanssa hankaloituu. Kriteerin joustamattomuus voi aiheuttaa myös tehotonta organisoitumista, jos alueella tarpeet viranomais toiminnalle vähenevät merkittävästi tai tuottavuushyötyjä realisoitaisiin henkilöstövähennyksinä.

Mutta me ei oo tarkoituksellisesti haluttu täysin erikoistua niin, että minä hoidan vain pelkkää elintarvikevalvontaa, koska me on sitkeästi kapinoitu sitä vastaan, koska me on koettu, että meistä on vähän enempään, kuin hyvin kapeaan toimialaan. Ja meille on todella suuri mielekkyystekijä tähän työhön, että me ei katsota vain kapeasti jotakin tiettyä sektoria, vaan me nimenomaan on haluttu tehdä vähän laajemmin sitä, että se paremmin pitää sitä motivaatiota yllä siinä työssä. (Ryhmähaastattelu 5.)

Liiallinen erikoistuminen voi heikentää työn mielekkyyttä sekä vähentää kokonaisymmärrystä ja lisätä täten koordinaatiokustannuksia. Työn organisoimisessa tulisi varmistaa, että kaikilla on käsitys työn kokonaistavoitteista.

Viranomaisorganisaatiot on asetettava vastaamaan lähtökohtaisesti normaaleita tehtäviä, joissa on suuret volyymit. Erikoisemmat ja haastavammat tehtävät voidaan hoitaa muilla menettelyillä, kuten kuntien välisillä ostopalveluilla. Paikallisesti erikoistumisen tarve vaihtelee esimerkiksi elinkeinorakenteen mukaan. Olennaista on luoda riittävän suuria yksiköitä, joilla on kykyä erikoistua paikallisiin tarpeisiin.

Haastatellut henkilöt pitivät erikoistumista selvänä tulevaisuuden tarpeena, ja se olisi nykyistä suurempien viranomaisyksikköjen keskeisin hyöty. Erityisesti lainopillisissa asioissa tarvitaan jatkuvasti lisää osaamista.

8.4 Palvelutuotannon turvaaminen

Erikoistumisen ohella yksikön riittävään kokoon liittyvä hyöty on mahdollisuus palvelujen tarjoamiseen katkoitta ympäri vuoden ja yllättävistä tapahtumista johtuvien palvelukatkoksien minimoimismahdollisuus. Rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun nykyisistä yksiköistä

huomattava osa on hyvin haavoittuvaisia. Pelkästään lomat ja sairastapaukset voivat muodostaa merkittäviä katkoksia käyttäjäpalveluihin sekä hidastaa esimerkiksi maankäyttöön liittyviä prosesseja tai muita yhteistyötä edellyttäviä toimia. Pieneen syrjemässä olevaan yksikköön voi olla myös hankala saada työvoimaa, ja tietty jatkuvuus jää helposti uupumaan toiminnassa.

Ne jää just näitä haavottavia yhen tai puolen ihmisen toimintoja, jossa yks sairausloma romuttaa aina puoleks vuodeks koko palvelutuotannon. (Ryhmähaastattelu 2.)

8.5 Tasavertaisen kohtelun varmistaminen ja yhtenäiset tulkinnot

Oikeusvaltion keskeisiin periaatteisiin kuuluu, että kansalaiset tulvat kohdelluiksi tasavertaisina lain edessä ja laki toteutuu. Nykyiseen kuntajaotukseen perustuvaa kuntarakennetta on pidetty osin ongelmallisena tasavertaisen kohtelun ja yhtenäisten tulkintojen vuoksi, ja suurempia viranomaisyksiköitä on perusteltu tästä näkökulmasta. On todettava, että yli kolmeen sataan kuntaan perustuva kuntajaotus, jossa on siten paljon myös hyvin pieniä yksiköitä ei ole optimaalisin, jos tehtävien hoidon kannalta olennainen tavoite on tasavertaisuuden turvaaminen.

Tasapuolisuus kuntalaisia kohtaan, tai kansalaisia kohtaan, varmaan paranis. Mutta sitte taas se peruskuntaan, niin no, joo, ne ois niin isoja yksiköitä, että sitte se taas kankeutus kyllä se käytäntö t yhteistyö kunnan tasolle, se siinä on sitä miinusta. Mutta tietysti kuntalaisia tai kansalaisia jos ajattelee, luvanhakijoita, niin ehkä saatas vähän vähemmän epätasapuolisia päätöksiä aikaseks kun tällä hetkellä syntyy 300 rakennusvalvonnassa. (Ryhmähaastattelu 2.)

Haastatteluissa tuli myös selvästi esiin, että toimialojen resursointia ei pidetty riittävänä pienimmissä kunnissa, ja tällä on luonnollisesti vaikutuksia kansalaisten tasavertaisen kohtelun toteutumiseen.

Niin, rakennusvalvonnan lisäksi, niin siel pienis kunnis ympäristönsuojelu on ihan aliresursoitu. Mä rupesin nyt miettiin niit meidän jätelautakunnan kuntia, niin kyl niis puolessa, eli neljässä, on se tilanne, et siel ei oo viranhaltijaa täl hetkellä tai on joku nimetty, mutta hoitaa rakennusvalvonnan tehtäviä eikä pysty hoitamaan niit ympäristönsuojelutehtäviä. Kyl siel pienten kuntien ympäristönsuojelutehtävät on aika heikoissa kantimissa. (Ryhmähaastattelu 4.)

Läheisyysperiaatteen näkökulmasta päätökset on tehtävä lähellä ihmisiä. Läheisyysperiaatteen katsotaan tekevän päätöksenteosta joutuisaa ja edesvastuullista kansalaista kohtaan. Läheisyysperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen välillä on osin ylitsepääsemätön ristiriita, sillä molempia ei voi toteuttaa puhtaasti yhtä aikaa. Tämän vuoksi on punnittava aina tehtävä kerrallaan, mikä on sen keskeisin tavoite, ja näin arvioida paikallisuuden tarvetta sekä toisaalta tasavertaisuuden riittävää toteutumista.

Niissä tehtävissä, jotka ovat sidottuja paikkaan, täydellisen tasavertaisuuden tavoittelemisen on osin tarpeetonta, koska paikat ja alueet ovat erilaisia. Tästä syystä nimenomaan maankäyttö- ja rakennuslaki sekä ympäristölainsäädäntö tunnistavat paikalliset tulkinnot.

Myös viranhaltijoiden haastatteluissa näkyy jakautuminen kahteen koulukuntaan. Osa viranhaltijoista korostaa tasavertaisuuden näkökulmaa ja toinen asiakaslähtöisyyttä. Taustalla vaikuttanee se, minkälaisia tehtäviä henkilö on hoitanut, omat kokemukset viranomaistehtävien hoidosta sekä henkilökohtainen koulutustausta.

Ja sitten näissä asioissa mä nyt jos sitten edustan sitä viranomaisnäkökulmaa, niin tietenkä viranomaisnäkökulmasta se on aina hyvä asia, että asiaa voidaan viedä eteenpäin laajalla alueella. Ja samoin periaattein. (Ryhmähaastattelu 3.)

Vahvaa viranomaisnäkemystä kannattavat henkilöt korostavat toiminnan riippumattomuutta ja vahvaa itsenäisyyttä sekä selvästi määriteltyjä tehtäviä. Tällöin kannatetaan usein tiettyä etäisyyttä poliittisesta päätöksenteosta sekä myös asiakkaasta. Tavoitteena voi pitää erillistä voimakkaasti omaan tehtäväänsä sitoutunutta organisaatiota. Tehtäviä voidaan myös hoitaa etäällä asiakkaasta. Tällainen organisaatio täyttää klassisen weberiläisen byrokratian ehdot, ja sitä voikin pitää osin soveltuvana lupa- ja valvonta-asioissa. Mallin heikkoudet liittyvät rakenteen jäykkyyteen ja vahvaan viranomaisorientaatioon, jossa asiakasnäkökulma jää rakenteellisesti toissijaiseksi.

Paikallisuutta korostavat viranhaltijat lähestyvät viranomaistoimintaa paikallisten olosuhteiden ja asiakkaan näkökulmasta. He näkevät myös viranomaistoiminnan laajempänä tehtävänä kuin lupien myöntämisenä ja niiden valvontana. Tällöin korostuvat asiakaslähtöisyys ja joustavat prosessit. Asiakkailta ja poliittisen päätöksenteon taholta tuleva paine katsotaan positiivisena ajurina, joka sopeuttaa viranomaistoiminnan paikallisiin olosuhteisiin ja lähtökohtaisesti pitää asiakkaan toiminnan keskiössä. Nämä viranhaltijat pitävät usein myös tärkeänä hyvin matalaa asiakaskynnystä ja laajaa palveluverkkoa. Malli ja toiminnan toteutus ovat selvästi asiakasystävällisempiä kuin puhdas viranomaisorganisaatio.

Kyl mä näkisin, että se on tosi tärkeetä kuitenkin pitää se semmonen tietty läheisyys siihen asiakkaaseen. Se pelko on sitten se, että jos ollaan organisaatiossa, joka on irrallaan näistä sitten muusta kunnasta ja kunnan toiminnoista, niin sitten se ohjaa myöskin sitä byrokraattisempaan suuntaan sitä viranomaistoimintaa... jos mentäs sellaiseen tiiviiseen viranomaisyksikköön, missä olis koko iso maakunta, niin se vois, siinä on pelko, että se muuttuisi hyvin samantyyppiseksi toiminnaksi, että tavallaan ollaan erillään kaikesta kontaktista niihin muihin toimijoihin. Ja sitten se hakemus tulee, ei oo, tavallaan hakemus tulee sisään, asiakkaat ei lähesty itsekään puhelimitse niistä hakemusasiakirjoista. Ja kynnys tarkastukseen juuri tehdään näihin paikkoihin, kun taas esimerkiksi kunnassa, kun tulee ympäristölupahakemus, niin ihan poikkeuksetta käydään katsomassa paikan päällä, jos siellä jotakin on. (Ryhmähaastattelu 1.)

Mallin riskinä voi pitää jossain määrin liiallista asiakasystävällisyyttä, jolloin viranomaistoimintoihin kuuluva tasavertaisuuden toteutuminen voi jäädä heikoksi. Asiakasorientaatio voi näytettyä myös siten, että viranomainen luopuu liiaksi omasta tehtävästään esimerkiksi valvoessaan kunnan omaa toimintaa. Yhden henkilön yksiköissä riski kasvaa.

Käytännössä vain suurimmissa kunnissa henkilöstöä on siten, että eri henkilöt hoitavat lupa-asioita ja toiset kehittämistehtäviä. Viranomaistehtävien hoitoon kunnassa sisältyy aina tiettyä rakenteellista ristiriitaista tavoitteenasettelua. Kun laki toteutuu, tämän voi katsoa olevan eduksi toiminnan järjestymiselle siten, että joudutaan jatkuvasti pohtimaan toiminnan tarkoitusta.

Yhtenäisellä talousalueella voidaan katsoa olevan järkevää noudattaa suurin piirtein samantaisia säännöksiä. Rakennusjärjestys tekee tästä pienen poikkeuksen, mutta niitäkin voidaan harmonisoida toiminnallisella alueella. Suuret erot lupamaksuissa voivat johtaa epäterveen kilpailuun, ja huomattavan epäyhtenäiset tulokset haitata talousalueella toimivia yrittäjiä sekä vaikuttaa kokonaisuuden kannalta epätoivottavalla tavalla asukkaiden ja yritysten sijoituspäätöksiin. Tämä on myös toiminut perusteluna nykyistä suuremmille viranomaisyksiköille erityisesti rakennusvalvonnassa.

Sitten jos pureudutaan sinne syvemmälle, niin sit sitä asiakasnäkökulmaa kyllä mä uskon, että tämä seudullinen on tuonut sitä tasapuolisuutta sitten näiden toimialueiden kuntien alueella. Meidän etu on se, että me ollaan tiivis paketti. Me voidaan olla yhdessä toimipisteessä, jollonka se vielä muotoutuu se valvontatoimenpiteet ja valvonnan taso yhtenäisemmäksi. (Ryhmähaastattelu 3.)

Tärkein kysymys on lopulta, kuinka tasalaatuisia kuntien palveluiden, mukaan lukien viranomaispalvelut, tulisi olla kuntien kesken, ja mitä tällä tasavertaisuudella tavoitellaan. Lähtökohtana oikeusvaltiossa on pidettävä lain toteutumista. Kunnat kuitenkin kilpailevat asukkaista ja yrityksistä keskenään, ja ilman tätä kilpailua ei syntyisi uusia innovaatioita eikä tuotavuuden kasvulle olisi kannustimia. Myös selvityksen viranomaistoiminnot kuuluvat kuntien kilpailuvalikoimaan. Sujuvat lupa- ja valvontaprosessit sekä toimialojen asiantuntijuus ja palvelukyky houkuttelevat uusia toimijoita. Viranomaistoimintojen suurimmat vaikutukset syntyvät houkuttelevan ympäristön luomisella pidemmällä aikavälillä. Yritysten ja kotitalouksien sijoittumispäätöksiin vaikuttavat monet tekijät (Laakso & Loikkanen 2004), joista viranomaistoimintojen suorat vaikutukset ovat melko pieniä.

Kuntien välisessä kilpailussa uusista toimijoista ei lähtökohtaisesti ole mitään väärää, se on jopa suotavaa. Kilpailu voi kuitenkin muodostua haitalliseksi, jos se vahingoittaa pitkän aikavälin taloudellista ja esimerkiksi ekologista kestävyyttä sekä oikeusvaltion legitimitiä siten, että kilpaillaan lyhyellä aikavälillä alhaisilla lupamaksuilla, osaoptimoimalla seututasolla sekä liian joustavalla lain tulkinnalla.

8.5.1 Muu viranomaisyhteistyö ja yhtenäiset tulkinnat

Monilla alueilla viranomaiset tekevät jo nykyisellään ylikunnallista verkostomaista yhteistyötä, jonka myötä muun muassa tulkinnat ja taksat ovat yhtenäistyneet toiminnallisilla alueilla. Tähän on johtanut ilmiselvä yhteistyötarve heikkenevien resurssien vallitessa. Verkostomaisella yhteistyöllä voidaan saavuttaa merkittäviä hyötyjä ilman organisaatioiden yhdistämistä. Verkostomaisen yhteistyön ei voi kuitenkaan nähdä sellaisenaan korvaavan kokonaan aivan pienimpien yksiköiden koosta johtuvia toiminnan tehokkuuteen liittyviä riskejä.

Niin siitä tasalaatuisuudesta, niin meillä on ympäristökuntien nää ympäristöviranhaltijat, niin me ollaan laadittu yhteistyössä ympäristönsuojelumääräykset, mut se koskee Tampereen seutua, mut kuitenkin. Ja alueellinen jätehuoltoviranomainen, niin sitä kautta on tullu jätehuoltomääräykset, tai ne on tullu jo pitkään Pirkanmaan Jätehuollon puitteissa joka tapauksessa. Rakennusjärjestystä juuri yhtenäistetään sillä tavalla, että ainakin muodoltaan. Toki ajatushan on, että ne on kuntakohtaisia, että toki siellä saa olla eroja. Mutta se, että se yhteistyö, epävirallinen yhteistyö toimii aika hyvin tässä niinkun tasossa. (Ryhmähaastattelu 1, ympäristötoimiala)

Myös esimerkiksi alueelliset jätehuoltoviranomaiset ovat tietyiltä osin heijastevaikutuksena yhtenäistäneet ympäristönsuojeluviranomaisten toimintaa omalla alueellaan. Samoin on käynyt pelastustoimen osalta suhteessa rakennusvalvontaan.

Viranomaiset tekevät siis keskenään paljon yhteistyötä yli kuntarajojen. Yhteistyö on usein jäsentynyt seututasolle. Myös muilla kuin selvityksen toimialoilla epävirallinen ja projektipohjainen yhteistyö seututasolla on kuntien kesken yleistä. Toiminta on kuitenkin vain harvoin edennyt viralliseen yhteistyöhön. Onkin mahdollista, että epävirallisella yhteistyöllä on saavutettu riittäviä etuja, joten yhteiseen yksikköön ei ole ollut tarvetta. Toisaalta keino vaikuttaa riittämättömältä korjaamaan pienimpien yksiköiden rakenteellisia haavoittuvuuksia.

Hyvin pitkälle vietyinä epävirallisen, mutta järjestäytyneen kuntayhteistyön riski on, että päätösvaltaa siirtyy ikään kuin huomaamatta perusrakenteiden ulkopuolelle poliitikkojen ja kunta-laisten ulottumattomiin, mikä voi pahimmillaan rapauttaa hallinnon legitimitettiin (Vrt. Puustinen et al. 2016, 108).

8.6 Viranomaistoiminnan riippumattomuuden turvaaminen

Haastatteluissa ja syksyn 2015 kyselyn avoimissa vastauksissa tuli useasti esiin se, että erityisesti pienemmissä yksiköissä viranomainen voi joutua painostuksen kohteeksi toiminnassaan ja yksiköt ovat rakenteellisesti alttiita politiikan ja viranomaistoiminnan sekoittumiselle epätoivottavalla tavalla. Tämän rakenteellisen haasteen vastapainoksi on siten usein muodostunut tavoite vahvemmassa ja mahdollisesti kunnan toiminnasta erillisestä viranomaisyksiköstä. Rakennusvalvonnan alueellistamista koskevassa selvityksessä enemmistö rakennus-tarkastajista oli sitä mieltä, että poliittista toimielintä ei tarvittaisi ollenkaan tehtävien hoidossa. Myös aikaisemmissa selvityksissä on nähty viranomaistoiminnan riippumattomuuden turvaaminen kehityskohteeksi (esim. Hytönen 2008).

Viranhaltioiden kannaltahan näe pienet kunnat on ongelmallisia, koska siellä kerta kaikkiaan lainsäädäntötyötä tai lainsäädännön perusteella siihen pohjautuvaa työtä, ni rajotetaan maallikoiden toimesta, eli valtuustojen jäsenten toimiasta. Että siinä, se on minusta yks vahva peruste sen takia, että kuntakokoo pitää saada kasvatettua tai yhteistyöelimen kokoo pitää saaha kasvatettua.. Joko erillisen yksikön muodostaminen tai kuntien määrän, kuntien niputtaminen tai mikä tahansa, millä saahaan sitä kokoa kasvaan, että se riippumattomuus kasvaa. (Ryhmähaastattelu 2.)

Viranomaisen pyrkimys turvata asema, jossa sen riippumattomuus on ehdoton, on tavoitteena oikeansuuntainen. Liiallinen erkaantuminen poliittisesta toiminnasta ja sen demokratia-perustasta on kuitenkin myös ongelma. Viranomaisen läheisyys suhteessa esimerkiksi toimielimeen tuottaa myös tietoa päätöksenteolle. Suhde toimii molempiin suuntiin, ja viranomainen saa suhteesta kontekstin sille tulkinnalle, joka lainsäädännössä on mahdollistettu.

On hankala arvioida, kuinka paljon pienimpien yksiköiden rakenteen heikkous altistaa viranomaistoimintaa poliittiselle painostukselle. Haastatellut nimittäin toivat esille, että alueellisen yhteistyön esteenä on ollut päättäjien tosiasioihin nojaamaton ajatus siitä, että viranomaistoimintaan voisi vaikuttaa laajasti. Viranomaiset näyttävät näin tunnistavan hyvin roolinsa ja pysyvän siinä. Ristiriita viranomaistehtävien hoitamisessa ja kunnan yleisen edun edistämisessä on sisäänrakennettu esimerkiksi ympäristöviranhaltijan tehtävänkuvaan (Harle 2008, 15). Organisaatiot on rakennettava siten, että ristiriita ei kärjisty.

Poliittisesti ajatellaan, että kun lupien käsittely on kunnassa, niin niitä käsitellään kunnan edun mukaisesti. Samalla myös riippumaton asema asetetaan kyseenalaiseksi "poliittisen ohjauksen" eli painostuksen kautta. Unohdetaan että käsittely on lakiin ja asetuksiin perustuvaa, ja organisaatiosta riippumatta lupa on myönnettävä jos luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät (kyselyaineisto).

Vaikuttaa siltä, että myös riippumattomuuteen liittyvät ongelmat olisivat korjattavissa maltillisilla yksiköiden kasvattamisilla. Nykytilanteessa ongelmat voivat henkilöityä, jolloin asiaan vaikuttavat esimerkiksi viranhaltijan työkokemus ja koulutustausta. Kunnassa toimimiseen liittyy ristiriitoja poliittisten, taloudellisten ja viranomaisintressien välillä, ja suhtautuminen tähän sinänsä luonnolliseen ja laajaan intressivyyhtiin vaihtelee viranhaltijan ominaisuuksien mukaan.

Kunnanvaltuustojen ja hallitusten poliittinen päätöksentekokulttuuri on estänyt toimivan yhteistyön kuntien viranomaisten kesken ja yhteisten viranomaisyksiköiden perustamisen. Oman "kylän" asioiden kotiinpäin vetämisen kulttuuri on suurin este kehitykselle (kyselyaineisto).

Koska viranomaistoiminnot liittyvät tiiviisti kunnan maankäyttöön, voi myös viranomaistehtävissä oleva henkilö tunnistaa olevansa toimija esimerkiksi kuntien välisessä osaoptimoinnissa hyvistä asukkaista. Näissä tilanteissa voidaan tehdä ratkaisuja, jotka eivät ole kokonaisuuden kannalta kestäviä ja perusteltuja. Tilanne voi olla epämieluisa viranhaltijalle, mutta ei sellainen, mikä perustelisi voimakkaampaa riippumattomuutta kunnan päätöksenteosta. Kääntäen asian voi nähdä siten, että viranomaistehtävissä oleva viranhaltija voi tuottaa päätöksenteoelimityksiä informaatiota lain asettamista rajoista ja siten parantaa päätöksenteon laatua.

Syksyn kyselyssä rakennustarkastajista noin 30 prosenttia ja ympäristöterveydenhuollon sekä ympäristönsuojelun viranhaltijoista alle 20 prosenttia katsoi, että riippumattomuuden turvaamiseksi heidän ei tulisi osallistua kunnan kehittämistoimintaan. Vaikuttaa siltä, että vaikka riippumattomuus koetaan välillä haasteeksi, viranhaltijat näkevät silti tiiviin yhteyden kunnan kehittämiseen olevan eduksi myös omien tehtävien hoidossa.

Kyselyyn vastanneista rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun viranhaltijoista noin 50 prosenttia pitää toimialaansa keskeisenä toimijana kunnan kehittämisessä. Ympäristöterveydenhuollon osalta vastaava luku on noin 30 prosenttia. (Parviainen 2016.) Tämä kuvastaa ympäristöterveydenhuollon niukempaa yhteyttä kunnan kehittämiseen verrattuna rakennusvalvontaan ja ympäristönsuojeluun.

8.7 Toimintaympäristön muutos

Keskeinen kysymys laadittaessa malleja toiminnan organisoinnille on, millaiseen Suomeen organisaatioita ollaan rakentamassa. Kysymys viittaa sekä hallinnon rakenteisiin ja toimijoiden (ihmiset ja yritykset) sijoittumiseen maantieteellisesti että teknologiseen muutokseen (digitalisaatio). Hallinnon osalta voidaan todeta, että uudet maakunnat muuttavat merkittävästi perinteistä työnjakoa suomalaisessa julkishallinnossa, jolle tyypillisiä ovat olleet vahvat ja monialaiset kunnat.

Maantieteellisesti Suomi on muutoksessa. Suomessa on vahvasti erilaisia alueita ja kehitys polarisoituu edelleen. Osa alueista taantuu ja menettää väestöään samalla kun muutamat suuret kaupunkiseudut kasvavat voimakkaasti. Väestörakenteen muutokset ja esimerkiksi teknologinen kehitys vaikuttavat siihen, miten toiminnan järjestämisen optimikoko muotoutuu (Luoma & Moisio 2005, 7). Digitalisaatio voi vaikuttaa muutoksen dynamiikkaan muuttamalla käsitystä maantieteellisestä etäisyydestä ja saavutettavuudesta. Osa syrjäisemmistä alueista saa siten uusia mahdollisuuksia parantaa elin-voimatekijöitään nykyisestä.

Kuitenkin vallitseva trendi on väestön keskittyminen suurimpiin kaupunkeihin ja näiden ympäriskuntiin. Kaksi kolmasosaa suomalaisista asuu 34 suurimman kaupunkiseudun taajama-alueilla, ja kaupunkiseututaajajien väestö kasvaa noin 30 000 asukkaalla vuodessa. Suomalaisista 90 prosenttia elääkin suurten kaupunkiseutujen vaikutuspiirissä. Maaseudun jäljelle jäävä väestö vähenee ja ikääntyy. (ALLI-kartasto 2013.)

Pelkästään maaseutu ei menetä väestöään. Myös perinteisissä teollisuuskaupungeissa, rautatieliikenteen solmukohdissa ja hallintokaupungeissa kärsitään rakennemuutoksista ja väestön vähenemisestä (Laakso & Loikkanen 2003). Verrattaessa Suomen kaupungistumisastetta

yleiseurooppalaiseen trendiin Suomessa asuu 10–15 prosenttiyksikköä vähemmän ihmisiä kaupungeissa kuin Euroopassa yleensä. Jos ajatellaan, että Suomi saavuttaisi Ruotsin tason kaupungistumisasteessa, tämä tarkoittaisi noin puolen miljoonan ihmisen siirtymistä maaseudulta kaupunkiin. (Aro 2016.)

Polarisoituvan aluekehityksen vaikutus rakentamiseen on merkittävä, sillä vain noin 30 nykyisistä kunnista on muuttovoittokuntia. Tämän lisäksi poismuuttajia muuttotappioalueilla ovat pääsääntöisesti nuoret eli tulevaisuuden rakennushankkeeseen ryhtyvät. Suunniteltaessa viranomaistoimintojen järjestämistä tulevaisuudessa olisi kyettävä huomioimaan, miten viranomaistoiminnan tarve muuttuu alueellisesti seuraavina vuosikymmeninä ja miten tarpeeseen voidaan osaltaan vastata esimerkiksi digitalisaation keinoin.

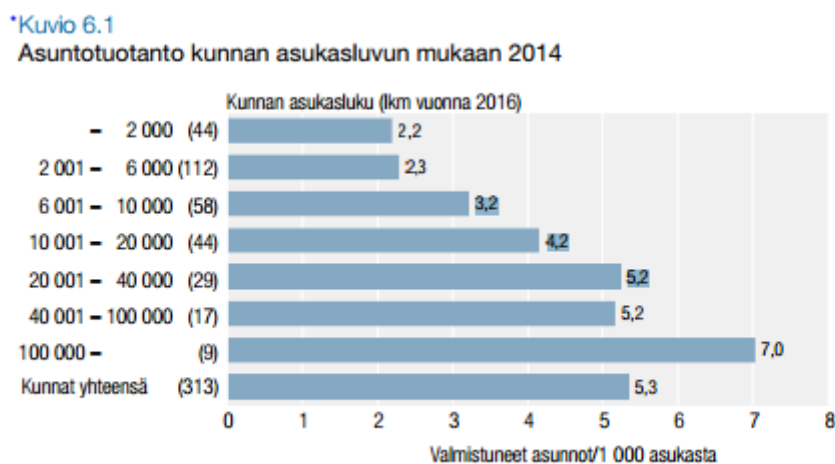
Niillä alueilla, joissa väestö vähenee, on rakentaminen lukuun ottamatta vapaa-ajan asumista vähäistä ja pääosin tavanomaista eli lähinnä omakotitalorakentamista ja lomarakentamista (Hurmeranta & Parviainen 2014). Myös maatalouden tuotantolaitosten määrän ennakoitaan vähenevän tulevaisuudessa, mutta toisaalta niiden osalta tarvitaan entistä enemmän osamista, koska keskimääräinen tilakoko kasvaa.

Vapaa-ajan asumisen suosioon voi olla tulossa muutoksia, jos nuorempien sukupolvien vapaa-ajanviettopreferenssit poikkeavat aikaisemmista sukupolvista. Toistaiseksi asukasluvultaan pienenevissä kunnissa on rakennettu vielä suhteellisen paljon kasvaneen vapaa-ajan asumisen ansiosta.

Suomessa voi olla tulevaisuudessa laajojakin alueita, joissa ensisijaisesti väestön vähenemisen ja myös muiden tekijöiden vuoksi lupia ja valvontaa edellyttävien kohteiden määrä vähenee. Alueiden kasvavasta heterogeenisuudesta johtuen on haastavaa luoda yksiselitteistä ohjeistusta viranomaistoimintojen järjestämisestä siten, että toiminta muodostuisi kaikkialla tehokkaaksi ja tarkoituksenmukaiseksi myös pitkällä ja keskipitkällä aikavälillä.

Lähtökohtana toiminnan organisoimisessa tulisi olla paikalliset vaihtelut palvelun kysynnässä ja ennusteet sen muuttumisesta tulevaisuudessa. Resursoinnin tulisi vastata alueen yleistä tarvetta. Tavanomaisesta poikkeava silloin tällöin ilmenevä palvelunkysyntä voidaan hoitaa esimerkiksi kuntien välisillä ostopalveluilla.

Kuva 14. Asuntotuotanto kunnan asukasluvun mukaan 2014. (Tilastokeskus 2016)



Nykyisellään tilanne on jo se, että seitsemääntoista kuntaan ei valmistunut yhtään asuntoa vuonna 2014 (Tilastokeskus 2016). Pienimpien ja kasvuun heikosti kytkeytyneiden alueiden osalta voidaan yleispiirteisesti todeta, että nykyiseen kuntajaotukseen perustuva viranomais-toiminnan organisointi vaikuttaa kyseenalaiselta jo pelkästään toiminnan pienien volyymien vuoksi.

8.8 Demokratiaperustan ylläpitäminen

Demokratiaperustan ylläpitämisessä tärkeintä on löytää sopiva tasapaino viranomaistoimin-nan ja politiikan välille. Organisaatioratkaisujen tulee olla sellaisia, että kuntalaisten vaikutus-valta toimintaan säilyy ja rakenne pysyy selkeänä ja hahmotettavana. Toisaalta on huolehdit-tava, että niissä tehtävissä, joissa viranomaisen liikkumavara on pieni lainsäädännön näkö-kulmasta, viranhaltijalle ei muodostu haasteeksi lain noudattaminen.

Demokratianäkökulmaa voidaan lähestyä kunnan tilivelvollisuuden kautta. Tilivelvollisuuden voi tiivistää siihen, että palvelun käyttäjä tunnistaa, mistä hän maksaa joko asiakasmaksuina tai veroina ja kenelle, ja mikä on demokraattisen vaikuttamisen yhteys tähän kokonaisuuteen (esim. Leppisaari 2011).

Erilaisten yhteistyömallien samanaikainen soveltaminen vähentää toiminnan selkeyttä edel-leen. Lähipalveluiden keskittäminen vaikuttaa osaltaan halukkuuteen rahoittaa toimintaa. De-mokratiaperustan vajausta on pidetty keskeisenä seudullisen toiminnan puutteena ja sen yh-teensovittamista tehokkuusvaatimuksen kanssa haastavana. (Anttiroiko et al. 2007, 46-47.) Mikäli kunnallispalvelujen tuotannosta huolehtii sekä kunnallisia että seudullisia tuotanto-or-ganisaatioita, asukkaille ei välttämättä ole selvää, kuka on mistäkin vastuussa.

Viranomaistoiminnan yhteyttä paikallisdemokratiaan pidetään usein kompleksisena viranhalti-joiden keskuudessa. Maallikoiden nähdään toisinaan puuttuvan liiaksi toimintaan ja heikentä-vän päätösten laatua. Pitkälle viety tehtävien delegointi ja riittävä organisatorinen etäisyys nähdään toivottavana viranhaltijoiden keskuudessa.

Toisaalta haastateltavat nostavat esiin, että heidän työnsä liittyy paikalliseen toimintaympäris-tön kehittämiseen, ja siitä löytyvät myös kannustimet tehtävien hoidolle. Näkemykset vaikut-tavat keskenään ristiriitaisilta.

Sari Puustinen (2006) on saanut vastaavan tuloksen tutkiessaan suomalaisten kaavoittajien työnkuva. Tämä havaittu ristiriita on sisäänrakennettu viranhaltijan työnkuvaan. Myös ympä-ristönsuojelun viranhaltijat kokevat vastaavasti, että toisinaan on havaittavissa ilmeinen risti-riita ympäristöasioiden edistämisen ja muiden asioiden edistämisen välillä (Harle 2008).

Voidaan kuitenkin perustellusti todeta, että juuri näiden erilaisten tavoitteiden tasapainottami-nen ja esiin tuominen on poliittisen johdon ja toimialajohdon keskeisin tehtävä. Siinä kohtaa-vat paikalliset demokratiaperusteiset näkemykset ja toisaalta kaikille yhteinen lain pykälä.

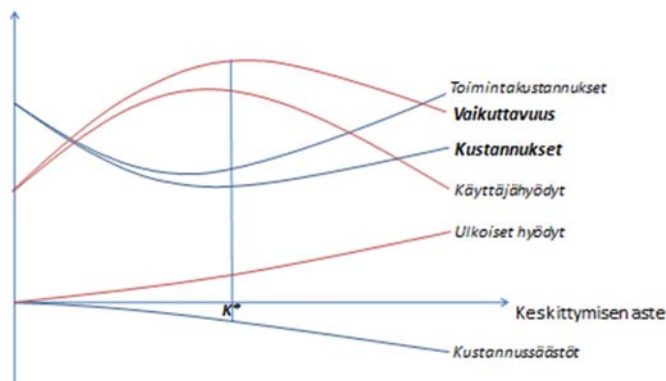
Optimaalinen organisaatioratkaisu tarkoittaa myös sitä, että löydetään sopiva tasapaino vi-ranhaltijoiden ja poliittisen toimielimen välille. Yhden henkilön yksikössä tämä ei välttämättä onnistu, mutta toisaalta huomattavan vahva kunnan ulkopuolinen yksikkö voi kasvattaa jo lii-aksi virkamiesten valtaa ja etäännyä päätöksenteosta. Ajan kuluessa kuntalaisten käsitys koko toiminnasta voi heikentyä, mikä saattaa murentaa viranomaisten uskottavuutta ja vaikut-tavuutta. Toiminnasta halutaan luultavasti maksaa myös vähemmän, jos sen legitimitetti on heikentynyt.

8.9 Tuottavuus ja vaikuttavuus

Viranomaistoimintojen uudelleenorganisoinnin lähtökohtia on syytä tarkastella useasta näkökulmasta, jotta voidaan lähestyä kokonaisuuden kannalta optimaalista ratkaisua. Keskiöön nousee kysymys siitä, onko uudelleenorganisoinnilla mahdollista saavuttaa nykyistä tuottavampia yksiköitä. Laajemmin kysymystä voidaan lähestyä vaikuttavuuden näkökulmasta, jolloin tulee myös huomioida taloudellisten seikkojen lisäksi laatukriteerit sekä toiminnan ulkoisvaikutukset.

Organisoinnin optimaalisuudella tarkoitetaan tässä yhteiskuntataloudellista tehokkuutta, joka koostuu kustannustehokkuudesta ja toiminnan vaikuttavuudesta. Molempia on arvioitava sekä palveluntuottajan että palvelunkäyttäjän näkökulmasta, mutta kokonaistehokkuuden viimekätinen mittari on kansalaisten kokema yhteiskunnallinen hyvinvointi. (Laurila & Laine 2017.)

Kuva 15. Optimaalinen toimintaskaala. (Laurila & Laine 2017)



Suorien vaikutusten lisäksi viranomaistoiminnot tuottavat ulkoisvaikutuksia, jotka korostuvat vahvan maankäyttöyhteyden johdosta. Ulkoisvaikutuksilla tarkoitetaan palvelun välittömän tuottajan ja/tai käyttäjän kokemuspiirin yli meneviä positiivisia tai negatiivisia seuraamuksia. (Laurila & Laine 2017.) Tässä tapauksessa keskeinen positiivinen ulkoisvaikutus on turvallinen, viihtyisä ja kestävä ympäristö, joka lisää alueen kilpailukykyä.

Nykyisin pääsääntöisesti varsin pienissä yksiköissä toteutettujen rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun vaihtoehtoisten ylikunnallisten viranomaisyksiköiden lähtökohtana on oltava, että ne ovat nykyistä tuottavampia ja vaikuttavampia. Ilman tällaista tavoitteenasettelua muutos ei näyttäytyä kannattavana, koska muutokseen itseensä liittyy muutosvaiheen kustannuksia.

Suoria säästöjä yhteen kokoamisella ei ole saavutettavissa heti. Jos esimerkiksi erikoistumisaste kehittyä nykyisillä panoksilla, tuottavuus paranee. Kustannuksia syntyy useista eri lähteistä, ja ne voivat vaihdella alueittain perustellusti. Pääosa kustannuksista syntyy kuitenkin kaikilla käsiteltävillä toimialoilla palkkakuluista, ja muutoksen keskiössä on siten pääsääntöisesti työntekijöiden tuottavuuden kasvattaminen lisäämällä erikoistumista ja toisaalta turvaamalla riittävä jatkuva palvelutaso. Yhteistoiminnalla on perinteisesti saavutettu juuri parempaa

tuottavuutta kuntayhteistyössä ja jonkin verran kustannussäästöjä (esim. Aronen & Laamanen 2006).

Perinteisen kustannusteorian näkökulmasta toiminnan keskittäminen laskee aluksi tehtävän hoidon kustannuksia. Tämä johtuu muun muassa panosten käytön tehostamisesta ja tuotosten laadun paranemisesta sekä esimerkiksi teknologian kehittymisestä ja kyvystä ottaa sitä käyttöön. Jossain vaiheessa keskittämisestä alkaa koitua myös haittoja, koska asioimiseen liittyvä vaiva lisääntyy nostaen kynnyistä palveluiden käytölle ja koska palveluista tulee yksilöllisesti heikommien kohdistuvia. Keskittämisen myötä valvonta- ja neuvontamatkat pitenevät, mikä aiheuttaa kuluja ja syö tehokasta työaikaa. Asiantuntijapalveluiden osalta kasvava osa palvelun kustannuksista siirtyy palvelun käyttäjille matka- ja aikakustannuksina sikäli kuin palvelu edellyttää palvelunkäyttäjän henkilökohtaista asiointia. (Laurila & Laine 2017.)

Kunnan elinvoimaisuuden ja kestävyysedistämisen näkökulmasta tarkasteltuna viranomaispalvelujen kustannusvaikuttavuudessa on kyse sen kohdentumisesta kunnan omaksi pitkän tähtäyksen eduksi. Elinvoimaisuutta edistäviä tekijöitä syntyy itse palvelutoiminnassa ja varsinkin sen ohessa esiintyvänä ulkoisvaikutuksina. Paikallisen kehittämisen tavoitteet voidaan pelkistää kilpailukyvyen luomiseksi.

Rakennusvalvonta kytkeytyy maankäytön toteutukseen. Sillä on siten rakennetun ympäristön muodostumista koskevien vaikutustensa lisäksi vaikutusta myös paikallisten markkinoiden toimivuuteen, eli tiheyden ja etäisyyden hallittavuuteen. Sama pitää paikkansa myös ympäristöterveydenhuollon ja ympäristönsuojelun kohdalla elinkeinotoiminnan ja asumisen yleisen turvallisuuden ja viihtyisyyden takaamisessa. Kaikilla tarkasteltavilla aloilla voidaan siis osaltaan vaikuttaa kunnan houkuttelevuuteen elinkeinotoiminnan ja asumisen ympäristönä, eli kunnan elinvoimaisuuteen. (Laurila & Laine 2017.)

Toisena hankkeen toimialojen kannalta keskeisenä lähtökohtana voidaan esittää, että talusteoreettisesti paikalliset julkis palvelut ovat tehokkaimmin tuotettuja paikallisesti (Tarkemmin Nordin & Parviainen 2017). Hajauttamisteoreeman mukaisesti palvelut tulisi tuottaa mahdollisimman lähellä niiden kuluttajia, kun alueiden välillä on eroja kysynnässä ja preferensseissä. Ympäristöterveydenhuollossa kaikki tehtävät eivät kuitenkaan täytä edellä mainittuja kriteerejä esimerkiksi elintarviketurvallisuus on taustaltaan lähtökohtaisesti valtakunnan tason toimintaa.

Suurella ja pienellä tuotantoyksiköllä on lähtökohtaisesti omat vahvuutensa ja puutteensa. Pienten yksikköjen uskotaan pystyvän toimimaan joustavasti ja asiakaslähtöisesti, kun taas erittäin suurissa tuotantoyksiköissä esiintyy mittakaavahaittoja. (Solakivi ja Virén 2005, 40). Pienellä tuotantoyksiköllä on toisaalta usein kapeampi taloudellinen liikkumavara. Erittäin pienissä kunnissa palvelutuotanto on haavoittuvaisempaa esimerkiksi saatavuusongelmien ja poissaolojen osalta, jolloin menot voivat nousta korkeiksi. Nimenomaan pienten yksiköiden kasvattamiselle voidaan saavuttaa helpoiten tehokkuushyötyjä. (Luoma ja Moisio 2005.)

Eräissä haastatteluissa tuli esille, että nykyistä seudullista yksikköä ei enää haluttu kasvattaa, koska sillä ei enää saavutettu hyötyjä sen jäsenkuntien näkökulmasta. Kun keskimääräiset yksikkökustannukset alkavat kasvaa toimijoiden määrän noustessa joko mittakaavaetujen loppumisen tai ruuhkautumisen seurauksena, ollaan optimaalisessa järjestämistasossa (Olson 1965).

Selvityksen toimialoilla toiminta ei edellytä erityisen suurien kiinteiden kustannuksien. Tilakustannuksista voidaan saada säästöjä, jos toiminnat keskitetään yhteen toimipisteeseen. Kääntöpuolena on kuitenkin jossain määrin kasvavat matkakulut. Tilakustannuksissa säästäminen

edellyttää, että alue on melko kompakti. Hyvin suurilla alueilla tarvitaan jo vakituisia sivutoimipisteitä.

Kuntaliitostapauksissa on harmonisoitu kunnallisia taksoja, minkä seurauksena vanhentuneet taksat on päivitetty ja maksutulot ovat kasvaneet. Kuntaliitostapauksissa haastatellut henkilöt ovat myös kertoneet tuottavuuden kasvaneen, koska on pärjätty pienemmällä henkilöresursoinnilla kuin aikaisemmin.

Tiiviin keskitetyn yksikön myötä on pystytty luopumaan osin lausuntomenettelyistä. Kaavan tulkinnassa on saatu aikaan joustavuutta, kun kaikilla toimijoilla on yhteinen käsitys sen tavoitteista. Myös tiedonkulku on parantunut, ja esimerkiksi katselmuksia on tehty yhteisesti.

Haastateltavat kaikilla toimialoilla korostivat suunnitteluvaiheen yhteistyön vähentävän toteutusvaiheen kustannuksia, jotka muodostuvat muun muassa epäsymmetrisestä informaatiosta ja yhteistyön epävarmuuteen liittyvistä kustannuksista. Toiminnan yhteen kokoamisen nähdäänkin vähentävän yhteydenpidon transaktiokustannuksia. Synergia, työnjako ja yhteiskäytöedut ovat tavoitettavissa, kun toimitaan fyysisesti lähellä. Maantieteellinen läheisyys vähentää yhteydenpidon kustannuksia.

Muun muassa erällä nykyisistä yhteistoiminta-alueista rakennusvalvonta, ympäristönsuojelu ja ympäristöterveydenhuolto antavat yhteisen lausunnon esimerkiksi kaavoitukselle. Tällöin lausunto lähtökohtaisesti sisältää kolmen viranomaisen yhteen sovitun näkemyksen. Myös lausunnon vastaanottajan näkökulmasta tämä tehostaa prosessia ja päällekkäisen työn määrää.

Ja meidän annetaan esimerkiksi kaavotukseen niin lausunto uusista kaavoista. Ja se annetaan vielä yhteislausuntona. Elikkä lausutaan terveydensuojeluviranomaisen ja ympäristösuojeluviranomaisen kanssa yhdessä. Elikkä se on sinne kuntaan järkevää, että he yhdellä lausuntopyynnöllä saa sitten kolmelta eri viranomaiselta lausunnon. (Ryhmähaastattelu 5.)

Eräät kustannukset ovat suoraan riippuvaisia eri toimijoiden määrästä alueella. Jos yhteistyötahoja on lukuisia, ja ne toimivat vielä eri aluerajoilla, syntyy yhteydenpidon ylläpitoon liittyviä transaktiokustannuksia.

Kyse on nimenomaan siitä joustavasta yhteistoiminnasta siellä tasolla, jossa ne tosiasialliset toimenpiteet ja vaikka rakennushankkeet lähtee liikkeelle, niin kyllähän se tarkoittaa sitä, että jos sillä saavutetaan hyötyä, niin sitten me yhtäikaa joudutaan siihen yhteistyöhön panostamaan. Niidenhän täytyy sitten työskennellä sitten jatkuvasti yhdessä. Ja ne joutuu taas resursoimaan siihen yhteistyöhön, tällaiseen istumiseen huomattavasti enemmän aikaa kuin siihen, että se tapahtuu siellä luontevasti vaikkapa kahvipöydässä. (Ryhmähaastattelu 1.)

Riittävän läheisyyden voidaan nähdä myös edesauttavan viranomaistoiminnan teho-kasta suorittamista. Jos yhteys paikallisviranomaisiin ja paikallisten olosuhteiden tuntemus heikkenevät olennaisesti, ei läheisyyden etuja saada hyödynnettyä täysmittaisesti. Tehokas ja toimiva työskentely edellyttää paikallisten olosuhteiden tuntemista ja huomioimista.

Kun ajatellaan vaikka ympäristöterveydenhuoltoa, niin meillä on valtavan korkealla tasolla elintarviketurvallisuus, talousvesiturvallisuus, kun me tunnetaan ne meidän omat kohteet ja paikat. Ja me on saatu se sillä valvonnalla vuosikymmenien kuluessa. Siis en yritä ottaa kuntaani itselleni, vaan vuosikymmenien kuluessa saatu se niin hyvälle tasolle. Ja jos me etäännytään valtavasti niistä kohteista, niin me ei enää tosi asiassa tietä, mitä siellä tapahtuu. Ja sillon se väistämättä se meidän työn vaikuttavuus heikkenee ja meidän on myös viranomai-

sina pakko katsoa sitä, että se meidän työ on vaikuttavaa, että se on niiden lakien ja asetusten puitteissa järjestetty se toiminta. Minä väitän, että siinä se alueellinen läsnäolo ja paikallistuntemus on äärimmäisen tärkeä. (Ryhmähaastattelu 5.)

Taloudellista tehokkuutta ja toiminnan vaikuttavuutta voidaan yrittää lähestyä myös määrittelmällä yksión optimin kokoluokan lisäksi sen optimi toiminta-alue. Samalla joudutaan pakostakin ottamaan kantaa siihen, missä määrin ja millä alueella on järkevää yhtenäistää tulkin-toja ja periä samoista suoritteista vastaavan suuruisia maksuja.

Melko yleisen tulkinnan mukaan toiminnallisilla alueilla tulisi välttää kaikenlaisia raja-aitoja, jotka vähentävät mahdollisuuksia vuorovaikutukseen. Suomalaisessa kuntakontekstissa työsäkäyntialueet muodostavat niin sanotut toiminnalliset alueet, jotka mukailevat myös yrityksiens markkina-alueita. (Laurila & Laine 2017.)

Voidaan siis todeta, että toiminnallisilla alueilla huomattavasti toisistaan eroavat laintulkinnat sekä hinnoitteluerot viranomaismaksuissa sekä vääristävät kilpailua että aiheuttavat yrityksille kuten myös yksityishenkilöille ylimääräisiä kustannuksia. Tämä perustelisi seutupohjaista organisoitumista, mikä pääpiirteissään noudattelisi työssäkäyntialueita.

Vaikuttaa siltä, että toimialojen kokoamisella yhteiseen seudulliseen yksikköön voidaan saavuttaa tuottavuushyötyjä ja lisätä toimialojen vaikuttavuutta. Jotkin yhteydet, kuten kytkös kunnan maankäyttöön, voivat kuitenkin heikentyä. Irtaantumisella peruskunnasta on myös haitallisia vaikutuksia demokratian näkökulmasta. Näitä näkökulmia tulee kuitenkin lähestyä haasteina, koska jo lähtötilanteessa monet toimialat ovat irrallaan peruskunnista, ja toisaalta peruskunnissa on toimialoja organisoitu edelleen hyvin pieniin yksiköihin.

9 YLIKUNNALLINEN YHTEISTYÖYKSIKKÖ

Haastatteluaineistosta nousseet yhteisen viranomaisyksikön hyödyt ja haitat vastaavat hyvin teoreettista ja empiiristä kokemusta ylikunnallisista yksiköistä. Tässä luvussa esitellään, mitä hyötyjä ja haittoja lähtökohtaisesti seuraisi rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja terveysuojelun yhteisestä yksiköstä, joka perustuisi pääosin seudulliseen ratkaisuun. Samassa yhteydessä esitetään myös, kuinka ehkäistä suurimpia peruskunnasta erotetun toiminnan riskejä ja haittoja.

Seutupohjaisen yhteisen viranomaisyksikön keskeisin etu olisi verrattuna nykytilaan erikoistumisasteen paraneminen ja haavoittuvuuden väheneminen yksikön koon kasvaessa. Toinen huomattava hyöty muodostuisi, kun keskenään synergiset toimialat olisi koottu samaan rakenteeseen, joka mahdollistaisi entistä tiiviimmän ja suunnitelmallisemman yhteistyön.

Todennäköisesti myös maksuja pystyttäisiin keräämään kustannusvastaavammin kuin nykyisellään. Asiakas saisi palvelun ns. yhdeltä luukulta, ja hankkeita pystyttäisiin viemään kokonaisuutena läpi. Asiat käsiteltäisiin myös samassa luottamuselimessä. Seudun yritykset hyötyisivät samanlaisista käytännöistä, ja ihmisten arjessa yhteiset tulkinnat näkyisivät nykyistä sujuvampana asiointina.

Seudullisesta perusratkaisusta huolimatta olisi kuitenkin edelleen jätettävä mahdollisuus kuntakohtaisiin määrittelyihin esim. rakennusjärjestyksen osalta, vaikka pääosin taustalla olisi yhteinen ratkaisu. Myös kuntakohtaisissa palvelutasoissa olisi oltava mahdollisuus erilaisuuteen, jotta myöskään yhteistoiminnassa ei tyydyttäisi tarjoamaan keskimääräistä palvelua kaikille kunnille. Samankaltaisten kuntien kesken tarvitaan vähemmän palvelutasojen määrittelyjä.

Fyysinen läheisyys edistäisi viranomaisten mutkatonta keskustelevaa yhteistyötä, ja vakituisesti miehitettyjä sivutoimipisteitä ei tarvittaisi. Yhteinen yksikkö pystyisi myös antamaan lausunnot kuntien kaavoitustoimille yhtenä pakettina. Muille toimijoille, kuten pelastuslaitoksille ja jätehuoltoviranomaisille, etua syntyisi siitä, että niillä olisi nykyistä vähemmän yhteistyötahoja, minkä tulisi lisätä niiden toiminnan tehokkuutta.

Kasvaneen erikoistumisasteen myötä yhteinen yksikkö voisi hoitaa myös muita tehtäviä, joihin kunnissa ei ole kokopäiväisen työntekijän tarvetta. Myös kehittämistehtäviä, kuten ilmasto-ohjelmia, voitaisiin koordinoita seututasolla. Kehittämistehtäviin pienten kuntien voimavarat ovat olleet usein riittämättömiä.

Yhteinen yksikkö vahvistaisi myös rakenteellisesti viranomaisen itsenäistä asemaa siten, että sillä olisi kuitenkin selvä poliittinen toimielin. Yhteinen yksikkö harmonisoisi tulkintoja ja maksuja seudulla, mikä olisi eduksi alueen asukkaille ja vähentäisi todennäköisyyttä kuntien väliselle epäterveelle lyhytjänteiselle kilpailulle. Seututasolla paikallistuntemuksen heikentyminen ei olisi huomattava riski.

Yksikössä toimisi useampi viranomainen ja tämä tasapainottaisi liian vahvoja professionaalisia pyrkimyksiä, jotka voivat muodostua ongelmaksi sektorikohtaisessa alueellistamisessa. Yhteen kokoaminen vähentäisi myös joillain alueilla kokonaistoimijoiden määrää verrattuna nykyiseen ja tekisi hallinnosta nykyistä läpinäkyvämpää. Demokratianäkökulmia, jotka liittyvät toimijoiden irrottamiseen peruskunnasta, ei pidä vähätellä. Koska seututasolla ei ole vahvaa

legitimiteettiä, jäisi yhteinen yksikkö edelleen demokratian näkökulmasta ns. harmaalle alueelle. Tämä on kuitenkin jo usein vallitseva asiantila, joten yhteinen yksikkö sinällään selvittäisi tilannetta.

Keskeisin yhteisen yksikön haaste on sen toimivan suhteen ylläpitäminen alueen kaikkien kuntien maankäyttöön sekä kuntatekniikkaan. Jos tätä suhdetta ei saada varmistettua ja esimerkiksi rakennusvalvonnan osalta pidettyä yhtä toiminallisena kuin nykyään, asettaa se koko yhteisen yksikön mielekkyyden uuteen tarkasteluun. Myös ympäristönsuojelun ja terveysuojelun kokonaisvaikuttavuus lähtee osallistumisesta suunnitteluvaiheeseen kaavoituksen kanssa. Seuraavien neljän kriteerin on täyttyvä pääsääntöisesti, jotta yhteinen viranomaisyksikkö olisi kokonaisuutena parannus nykyiseen toimintarakenteeseen.

- Nykyistä parempaa laatua ja erikoistumista viranomaistoimintaan
- Nykyistä kustannustehokkaammin
- Asiantuntevampaa ja jatkuvasti saatavilla olevaa asiakaspalvelua ja neuvontaa
- Yhteys kunnan maankäyttöön ei saa heikentyä

10 YHTEISTYÖN ESTEET JA YHTEISTYÖTÄ EDISTÄVÄT TEKIJÄT

Miksi yhteistyö ei ole kehittynyt vapaaehtoisuuteen perustuen laajasti, vaikka sen hyödyt tunnetaan? Ensinnäkin on huomattava, että yhteistyö on kehittynyt niillä toimialoilla, jotka ovat vähemmän kytkeytyneitä kunnan kehittämistehtävään, kuten esimerkiksi ympäristöterveydenhuolto. Ympäristönsuojelussa yhteistyö on kasvanut tasaisesti. Rakennusvalvonnassa kuntayhteistyön kehittyminen on ollut niukkaa, vaikka yksiköiden pienuudesta johtuvat riskit ja haitat ovat ilmeisiä.

Rakennusvalvonnan osalta on perustellusti kyseenalaistettu kaavoitusyhteistyön toimivuus, jos rakennusvalvonta on irrallaan peruskunnasta. Myös rakennusvalvonnan muiden tehtävien hoitaminen erityisesti pienissä kunnissa on ollut haastetekijä. Yhteinen yksikkö voisi ottaa näistä mahdollisesti osan hoitaakseen. Rakennusvalvonta on nähty myös tärkeänä kontaktipintana kuntalaisiin, ja se on haluttu pitää omana tuotantona. Rakennusvalvonnan tehtävänkuvaan on toisinaan liittynyt myös osin vääristyneitä mielikuvia poliittisesta vaikutusmahdollisuudesta, mikä on voinut olla hidaste yhteistyön kehittämiselle.

Myös viranhaltijoiden usein havaittava pyrkimys vahvistaa omaa toimialaansa sektorikohtaisilla ratkaisuilla ei ole antanut välttämättä tilaa pohtia yhteisen viranomaisyksikön hyötyjä. Ympäristöterveydenhuollon viranhaltijat ovat muun muassa nähneet, että muiden kunnan viranomaisten olisi hyvä toimia samalla aluetasolla, mutta ei välttämättä samassa yksikössä (Aronen 2013). Selvityksessä Turun seudun rakennusvalvonnasta on havaittavissa samoja professionaalistoimintayrityksiä, jotka ilmenevät haluna päästä eroon muista tehtävistä ja korostaa rakennusvalvonnan omien lakisääteisten tehtävien merkitystä (Latokylä 2008). Viranhaltijoiden toimialakohtaiset pyrkimykset ovat voineet myös olla siten este laajemmalle kuntayhteistyölle.

Yhteistyön edellytys on, että siitä on saatava hyötyä. Tästä syystä suuret kaupungit tuskin lähtevät yhteistyöhön, eikä siihen ole juuri perusteluja resurssinäkökulmasta. Niillä on riittävän paljon osaamista viranomaistoiminnoissa, jota täydentää tiivis yhteistyö toimialojen välillä sekä yhteydet maankäyttöön kunnan sisällä. Isot kaupungit voisivat kuitenkin esimerkiksi kehittää ostopalvelujen myyntiä pienille kunnille.

Viranomaisten toimimista yhteisessä yksikössä edesauttaa myös riittävä delegointiaste. Tärkeä näkökulma on myös läpinäkyvä kustannusjako. Yhteinen yksikkö edellyttää laajaa luottamusta, jolloin kustannusjaon tulee olla hyvin perusteltu ja läpinäkyvä. Yhteistyölle voi löytyä myös hedelmällinen alusta jostain yhteisestä tavoitteesta, jota halutaan alueella yhdessä kehittää, mihin kuitenkin resurssit eivät riitä yksin toimiessa.

Viranomaisyhteistyötä aloitettaessa on hyvä käydä läpi mahdolliset muut yhteistyökokemukset alueella ja ottaa niistä oppia. Jos alueella on jo jokin ns. seututoimija, jonka puitteissa yhteistyö on ollut onnistunutta, uutta yhteistyötä voidaan rakentaa tälle pohjalle. Tämä myös ehkäisisi uusien seututoimijoiden syntymistä, mikä on niiden lukumäärän kasvaessa liialliseksi jo haitaksi. Myös pitkään toiminut yhteinen hanketyöskentely, jossa luottamusta on kehittynyt laajasti, voi olla hyvä ponnistuslauta laajemmalle yhteistyölle (Harle 2008).

Joitain tehtäviä voidaan myös jättää yhteisen toimielimen alaisten kuntajaostojen hoidettaviksi, joissa kunnilla on yksinvalta oman kunnan asioihin. Tämä ratkaisu voi sujuvoittaa yhteistyön rakentamista. Tällaisten asioiden määrä olisi kuitenkin pidettävä pienenä, jotta alkuperäinen ajatus yhteisestä toiminnasta ei murene.

Nykytilanteessa on myös huomioitava, että kuntayhteistyötä ei ole aina koettu tarpeelliseksi, koska omilla resursseilla on pärjätty. Pienessäkin yksikössä voi olla riittävän osaavaa henkilöstöä, varsinkin jos alueella esimerkiksi rakentaminen on pääsääntöisesti tavanomaista. Tämä ei kuitenkaan poista pienen yksikön rakenteeseen liittyviä riskejä. Kestävät organisatioratkaisut eivät voi olla sidottuja yhden henkilön ominaisuuksiin ja pelkän nykytilan arviointiin.

Haastatellut viranhaltijat olivat myös melko epäileväisiä sen suhteen, voiko yhteistyö kehittyä nykyisestä ilman jonkinlaista lainsäädännöllistä pakkoa. Epäilykset kohdistuivat nimenomaan rakennusvalvontaan. Lainsäädäntö voikin olla huomattava kannustin yhteistyön kehittämiseksi ja pohtimiselle. Jos lainsäädäntö ei ole liian ohjaava ja tarkka, se voi käynnistää yhteistyöprosesseja, joissa kunnille jää laajat mahdollisuudet vaikuttaa lopputulokseen.

Oulun seudulla laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminnasta heijastui myös ympäristönsuojelun organisointiin. Vastaavaa on tapahtunut myös muualla. Ympäristönsuojelun järjestämisen haasteet pienten yksiköiden toimesta oli tunnistettu jo aikaisemmin, mutta ilman ulkopuolista muutosajuria tilanne oli pysynyt ennallaan.

Mutta että kun laki tuli (ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta), niin silloin tällä seudulla on katsottu, että nämä olisi sellaisia toimintoja. Varmaan just siinä on ollu se iso näkemys siitä, että niitä ympäristönsuojelun viranomaisia kuitenkin niissä kunnissa on ollu puoli tai yks. Siinä ei oo katsottu sitten olevan sitä semmosta järkee. (Ryhmähaastattelu 3.)

Yhteistyön esteenä voi olla myös suoranaisten pelko vaikutusvallan siirtymisestä toiselle (isommalle) kunnalle. Lähtökohtaisesti tätä uhkaa voi lievittää tekemällä yhteistyötä samankaltaisten ja saman kokoisten kuntien kanssa. Joissain tapauksissa on mahdollista, että kaikilla kunnilla niiden kokoluokasta huolimatta on saman verran edustajia luottamuselimessä.

Haastatteluaineistosta ilmeni toisaalta, että suuret kunnat eivät ole erityisen halukkaita olemaan isäntäkuntia, koska se aiheuttaa usein ylimääräistä työtä ja piilokustannuksia. Tosiasiassa kaupunkimaisen kunnan ja maaseutumaisen kunnan käytännöt voivat erota siinä määrin, johtuen paikallisista olosuhteista ja palveluprofiilista, että käytäntöjen yhtenäistäminen ei ole edes mielekäästä.

Hidaste viranomaisyhteistyölle on myös riski mahdollisesta yhteistyön heikentymisestä peruskuntien eri toimialojen kanssa ja oman asiakaspalvelutason heikentyminen. Seutupohjaisessa ratkaisussa välimatkat pysyvät kuitenkin vielä kohtuullisina eikä yhteistyön järjestämisen pitäisi muodostua mahdottomaksi. Yhteistyön järjestäminen peruskuntien maankäytön kanssa vaatii erityistä huolellisuutta, koska toimialat kytkeytyvät nimenomaan siihen vahvasti.

11 SKENAARIOMALLITARKASTELUT

Selvityksessä käytetyt skenaariomallitarkastelut eivät sellaisenaan tarjoa yksiselitteistä ratkaisua rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoimiseksi. Kaikista malleista löytyy sekä hyötyjä että haittoja, ja ne toteutuvat malleissa eri tavoin eri puolilla maata. Tarkastelemalla tehtävien järjestämistä skenaariomallien avulla voidaan kuitenkin löytää päättelyä helpottavia tulkintoja optimaalisen tason löytämiseksi toiminnan järjestämisessä. Organisoimisen tarkastelu skenaariomallien avulla edesauttaa myös selvityksen toimialojen tarkastelua osana maakuntauudistusta. Osana ryhmähaastatteluja haastateltavia pyydettiin arvioimaan tehtävien hoitamista seuraavissa malleissa.

- **Maakuntamalli** (tehtävät siirretään kokonaan tuleviin maakuntiin)
- **Tehtävien jakaminen ja uudelleen organisointi** (kunnat, alueet ja valtio jakavat tehtävät uudestaan yhteistyötarpeisiin ja muihin toiminnallisiin näkökulmiin perustuen poiketen nykyisestä)
- **Kuntakohtaisesti erilaiset mallit** (rakenteellisesti erilaiset lähtökohdat hyväksytään esim. kunnan koko). Tehtävät voivat olla erilaisia jo lainsäädännön tasolla eri kunnissa)
- **Nykytilaan perustuva malli** (evolutionäärinen kehitys: pääsääntöisesti nykyisiin rakenteisiin perustuvat mallit, joissa yksikkökoot kasvavat vähitellen ja yhteistyö mahdollisesti tiivistyy)
- **Valtiollistaminen** (tehtävä siirretään kokonaisuutena valtion hoidettavaksi)

Suomen kunnat eroavat toisistaan huomattavasti kokoluokaltaan ja toiminnalliselta ympäristöltään. Yhtään skenaariomalleista ei voida suoraan esittää kokonaisratkaisuna siten, että se tuottaisi kaikkialla parannuksen verrattuna nykytilaan. Kun otetaan vielä huomioon edelleen polarisoitua aluekehitys ja väestön kasaantuminen kaupunkiseuduille, vaikuttaa yhteen malliin perustuva toteutustapa epätarkoituksenmukaiselta. Myös toimialojen erilaiset kytkökset kunnan muuhun toimintaan asettavat omat ehtonsa optimaalisen ratkaisun löytämiselle.

Karkealla tasolla optimaalista toiminnan tasoa voidaan lähestyä kahdesta eri näkökulmasta: toiminnan tehokkuus (mittakaavaedut) ja synergiaedut. Jos toiminnassa on vähän yhteyksiä kunnan muuhun toimintaan, on järkevää etsiä mittakaavaetuja, jolloin kokoluokka toiminnan järjestämiselle kasvaa. Kun yhteydet kunnan muuhun toimintaan ovat vahvat, mittakaavaetuja voidaan saavuttaa vain rajoitetusti synergiaetujen heikentymättä.

Mittakaavaetujen lisääminen on tavoiteltavaa, vaikka synergiat heikentyisivät jonkin verran, jos kyseessä on varsin pieni yksikkö ja esimerkiksi osaaminen ei ole riittävää eikä toiminnan jatkuvuutta voida turvata. Pelkästään nykytilaan perustuvalla mallilla ei voida jatkaa tulevaisuudessa.

Mittakaavaetujen ja synergiaetujen lisäksi on pohdittava asetettua vaatimusta yhdenvertaisuudelle ja toisaalta paikallisen päätöksenteon tärkeyttä. Jos toiminnan ensisijainen tarkoitus on turvata yhdenmukaiset palvelut, on pohdittava yhtä kuntaa selvästi suurempaa järjestämisaluetta. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta selkein taho olisi valtio. Mitä enemmän tehtävissä tarvitaan paikallistuntemusta ja kyse on luonteeltaan itsehallinnon piiriin kuuluvista asioista, sitä sopivampi toiminnan järjestämisen taso on kunta.

Koska osa nykyisistä kunnista on liian pieniä hoitaakseen kaikkia tehtäviä, tässä hankkeessa pyritään etsimään ratkaisumalleja, jotka säilyttäisivät yhteydet kunnan muuhun toimintaan,

kunnioittaisivat ja mahdollistaisivat itsehallinnolliset periaatteet sekä tarjoaisivat mahdollisuuden saavuttaa mittakaavaetuja toimintojen järjestämisessä.

Seuraavassa käydään läpi skenaariomalleihin pohjautuen rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin mahdollisuuksia.

11.1 Maakuntamalli

- Hyödyt
 - Pienimpien yksiköiden laatu ja osaaminen paranevat
 - Yksiköiden riippumaton luonne kasvaa
- Haitat
 - Yhteys kunnan muuhun toimintaan heikkenee ja hankaloituu
 - Rakennusvalvonnan ja kaavoituksen siirtyminen eri hallinnon tasoille
 - Välimatkat
- Ongelmakohtat/epävarmuustekijät
 - Maakuntajako on hyvin heterogeeninen
 - Tehtävät viedään pois myös niiltä kunnilta, jotka ovat niitä halukkaita ja kyvykkäitä hoitamaan. Läheisyysperiaate ja asiakaspinta kärsivät.

Maakuntamallin keskeiset ongelmat liittyvät siihen, että sen myötä myös niillä kunnilla, joilla on halua ja kykyä hoitaa viranomaistehtäviä, ei olisi enää mahdollisuutta niiden hoitamiseen. Monissa, eritoten suuremmissa kunnissa viranomaistehtävät on organisoitu yhteen kunnan kaavoituksen ja kuntatekniikan kanssa. Tämä toiminnallinen ja kokemusten perusteella toimintaa tehostanut yhteys heikkenisi todennäköisesti maakuntamallissa. Maakuntamallissa tehtäviä siirtyisi myös monia kuntia asukasluvultaan pienemmille maakunnille, mikä ei vaikuta perustellulta.

Suurelle kaupungille tästä ei olisi hyötyä. Mutta sitten jos mä ajattelen sitä substanssia, niin pikkukunnille olisi hyötyä, jos ne ei oo nyt saaneet riittävän suuria alueellisia yksiköitä, niin jos nyt lainsäädännöllisesti pakotetaan ne tämmöselle maakunnan tasolle, niin kyllä mä luulen, että sinne olis hyötyjä. (Ryhmähaastattelu 3.)

Maakuntamallin nähdään suurissa kaupungeissa lisäävän jäykkyyttä hallintoon ja ohjaavan asiakkaita eri asiakaspinnoille, koska viranomaistoiminnot kytkeytyvät vahvasti myös kunnan muihin toimialoihin ja niistä erityisesti kaavoitukseen ja kuntatekniikkaan.

Näen huonona sen yhteistyön katkeamisen näihin etenkin kaavoitus, rakennusvalvonta ja sitten kunnan johto. Ja sitten byrokratisoitumisen vaara, elikkä ruvetaan lausuntoja pyytelemään sieltä sun täältä, joka asiasta pitää aina kuulla jokaista mahdollista eri tahoa, ja niitä lausuntoja sitten pyöritellään, ja niihin lausuntoihin vastaaminen vie sitten aikaa. Ja pelkään, että prosessit hidastuu, koska siinä ei ole semmosta talousvastuuta mitä poliitikotkin vähän vaatii, elikkä että meilläkin on monesti, monessa on nää käsittelyajat on merkitty talousarvioon mikä on tavoite. Kyllä se pikkasen sitä jännitettä tuo siihen lupakäsittelyynkin, että joutuu sen tiettyssä aikataulussa käsittelemään tai sitten joutuu selittelemään että miksi ei. Tavallaan sitten pelkään, että tämmösessä tulisi prosessiin hidastumista. Toisaalta maakuntamallissa asiantuntijapohja laajenisi tiettenkin. Olisi parempi, monipuolisempi osaaminen. Ja sit se viranomaistoiminnan puolueettomuus kasvaisi. (Ryhmähaastattelu 1.)

Haasteena on myös se, että mikä olisi maakuntien tahtotila viranomaistehtäviin liittyvien kehittämistehtävien hoitamiseen ja miten niiden hoitaminen käytännössä järjestettäisiin kaikkia alueen kuntia tasapuolisesti kohdellen, jos maakunnan alueella on esimerkiksi toistakymmentä kuntaa. Kehittämistehtävät ovat luonteeltaan jatkuvia ja laajaa yhteistyötä edellyttäviä. Keskusta-alueiden kehittäminen tai johdonmukainen ja kestävä ilmastotyö ovat muun muassa vuosikymmeniä kestäviä hankkeita, joihin tarvitaan laajasti eri toimijoiden osallistumista ja sitoutumista. Ilmastotyön osalta on jo nyt havaittu, että koordinointi- ja vastustuskysymykset ovat haastavia (Parviainen 2015). Toimijoiden sijoittaminen eri hallinnon tasolle ja eri organisaatioihin luultavasti hankaloittaisi työtä edelleen.

Lupa- ja valvontatehtävien siirtäminen maakunnille voisi olla kuitenkin mahdollista. Tähänkin liittyy kuitenkin ongelmia sen suhteen, mitkä olisivat kuntien mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi lupien käsittelyaikoihin. Nykyisellään kunnat voivat allokoida ja priorisoida resursseja tarpeen mukaan. Lupaprosessista ja valvonnasta syntyy myös olennaista tietoa esimerkiksi maankäytön suunnittelun ja rakennusvalvonnan käyttöön, ja tieto käytännöstä välittyy suunnittelutyöhön. Lupa- ja valvontatehtävien erottamista kehittämistehtävistä ei pidetty kannattavana.

Maakuntamallin selvimpänä hyötynä pidettiin erikoistumisen kasvamista ja siten asiantuntijuuden laajentumista. Hyötynä nähtiin myös yhdenvertaisuuden kasvaminen ja viranomaisen riippumattomuuden turvaaminen. Toisaalta suurissa kunnissa ei nähty merkittäviä resurssiongelmia, ja tiiviit yhteydet muihin toimialoihin koettiin jopa tärkeämmäksi kuin oman toimialan mittava asiantuntijuuden kasvu. Tietyissä erityistehtävissä, kuten sisäilmakysymyksissä ja piilaantuneisiin maa-alueisiin liittyvissä tehtävissä, asiantuntijuutta tosin tarvittaisiin yhä enemmän. Tällaisen osaamisen tarve ei välttämättä kaikkein isoimmissakaan kunnissa ole jatkuvaa, joten kunnat voisivat tehdä nykyistä laajemmin yhteistyötä näissä asioissa.

Maakuntamallin selvinä haittoina pidettiin toiminnan byrokratisoitumista, jos siirrytään takaisin raskaisiin lausuntomenettelyihin. Riskinä nähtiin, että yhteys kuntiin, ainakin alueen pienimpiin, heikkenee. Rakennusvalvonnan osalta koettiin, että yhteys kaavoitukseen heikkenisi, mikä olisi haastateltavien mielestä erittäin epätoivottava kehityssuunta. Haastatellut kokivat myös, että prosessien laatu heikkenee, kun maakunnalla ei ole talousvastuuta eikä suoraa poliittista vastuuta suhteessa alueisiin, joille lupia myönnetään.

Myös välimatkojen kasvua pidettiin ongelmallisena. Maakunnan keskuskaupunki, jonne pääosa toiminnoista todennäköisesti keskittyisi, sijaitsee eri maakunnissa maantieteellisesti eri tavoin saavutettavassa paikassa. Keskuskaupungin sijainti vaikuttaa siten todennäköisesti siihen, millaisiksi matkat ja siihen kuluva aika muodostuvat. Matkustaminen kuuluu joka tapauksessa viranomaistoiminnoissa laajasti työnkuvaan.

Kokonaisuutena maakuntamallin hyödyt nähtiin selvästi haittoja pienempinä. Erityisesti hyödyt ei koettu saavutettavan siellä missä jo nykyisellään toimittiin seudullisesti. Pienille tai seutuyhteistyön ulkopuolella oleville kunnille maakuntamallin hyödyt nähtiin merkittävänä. Tämäkin näkemys koskee lähinnä ympäristönsuojelua. Rakennusvalvonnan yhteys kunnan kehittämiseen on niin merkittävä, että pienetkään kunnat eivät päästäisi sitä kuntayhteyden ulkopuolelle.

Maakuntamalli ehkä nykyisen jos aatellaan, että meillä on seudullisesti nämä järjestetty. Eli niinkun tuossa kuultiin, että kuinka hyvin toiminnallisesti on pystytty luomaan tää kokonaisuus. Niin ehkä sinällään hyötyjä ei ois enää ehkä kaupungille saatavissa tämmösessä maakuntamallissa. (Ryhmähaastattelu 3.)

Jos maakunnan kaikki kunnat näkevät, että maakunta on sopiva paikka ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan hoitamiseen ja yhteistyö saadaan toimimaan, ei tällaiselle ratkaisulle ole kategorisia esteitä. Ympäristöterveydenhuollon osalta maakuntaa piti osa haastateltavista sille sopivana paikkana.

Selvä haaste syntyy niistä yhteistyösuhteista, jotka ovat jatkuvia. Alueellisten kuntatoimijoiden parissa on huomattu, että yhteys alueen pienimpiin kuntiin heikkenee helposti.

11.2 Tehtävien jakaminen ja uudelleen organisointi

- Hyödyt
 - Tehtävät hoidetaan siellä, missä se on tehokkainta ja synergiaedut ovat mittavampia.
 - Tehtävien tehokasta hoitamista voidaan aidosti tarkastella irti historiallisesti muotoutuneista kehityskuluista.
- Haitat
 - Joidenkin toimivien yhteistyörakenteiden (ymp.terv.) purkautuminen ja mahdollisesti toimialan osalta taantuminen
 - Niukkojen resurssien jakaminen erillisiin yksiköihin (laillisuusvalvonnan ja kehittämistehtävien erottaminen)

Haastatellut kokivat, että joidenkin tehtävien aivan uudenlainen jakaminen ja siihen liittyvä tarkastelu voi olla mielekästä. Teorianäkökulmastakin toimialoilla ja niiden sisällä on myös tehtävätasolla omat optimitasonsa, joten suurissa uudistuksissa on syytä pohtia myös kokonaan uusia toiminnallisia jakoja.

Tällaisiksi mainittiin muun muassa päällekkäisyyksien karsiminen (luonnonsuojelu, vesilaki) ns. jaetuissa valvontatehtävissä. Haastatellut pohtivat samalla, miten valtion tehtävät tullaan organisoimaan tulevaisuudessa ja miten se vaikuttaa selvityksen viranomaistoimialojen kehitykseen yhteiskunnassa. Kokonaisuutena arviointia pidettiin melko hankalana ja osin jopa epämielikkäänä, koska niin moni asia on yhtä aikaa muutoksessa.

No sitten tehtävien jakaminen ja uudelleen organisointi, niin mun mielestä tässä olis kyllä hyvä pohja siis. Päällekkäisyyksien perkaaminen, vesilaki varsinkin on yks semmonen, missä asiantuntijuus on puhtaasti, tai en nyt sano puhtaasti, mutta en usko, että kovinkaan monessa kunnassa on vesilain tämmösiä aukottomia asiantuntijoita. Ja meillä on kuitenkin sitä päällekkäistä valvontavastuuta. Ja se on vähän menny sit siihenkin, että Elyn puolelta on yritetty ikään kuin salaviihkäa vyöryttää se vastuu meille että kai te nyt sieltä voitte käydä katsomassa kun te olette lähempänä. (Ryhmähaastattelu 1.)

Ympäristönsuojelun osalta pohdittiin mahdollisuutta eriyttää luvan myöntäminen ja valvontatehtävät kehittämistoiminnasta. Syksyn 2015 kyselyssä selvityksen toimialojen edustajista lähes 70 prosenttia koki, että laillisuusvalvonnassa ja kehittämistehtävissä tarvitaan samaa asiantuntemusta (Parviainen 2016).

Sitten jos kauheesti erotetaan viranomaistoimintaa ja valvontaa, mikä liittyy nyt siihen, että pitäis mun mielestä yhtenäisenä tämä paketti sitten pitää joko kunnassa, tai sitten aluehallinnossa.., Tai sitten että ruvetaan erottaa näiden lakien sisältä niitä viranomaistehtäviä ja ennalta ehkäiseviä tehtäviä, että pitäis ymmärtää se, että se asiantuntemus ainakin meidän yksikössä on kertynyt myös siitä valvontatyöstä siihen ennalta ehkäisevään työhön. Semmonen on ainakin haaste, jos niitä ruvetaan sillä tasolla jo repimään. (Ryhmähaastattelu 3.)

Käytännössä pienemmissä kunnissa erottelu ei olisi edes mahdollista resurssinäkökulmasta. Isoissa kunnissa viranhaltijat ovat usein erikoistuneet, ja toisille kuuluu siten enemmän lupaja valvonta-asioita. Hyötynä voidaan kuitenkin nähdä viranomaisen riippumattomuuden kasvaminen ja kunnan oman toiminnan valvonnan loppuminen, jos luvan myöntäminen ja niiden valvonta tapahtuisi muualla kuin kunnassa. Erillisessä kunnan ulkopuolisessa yksikössä myös erikoistuminen olisi nykyistä tehokkaampaa. Kokonaisuutena tällainen jaottelu ei vaikeuta kuitenkaan mielekkäältä. Hyvin rajallisen resurssin jakaminen kahtia tarkoittaisi luultavasti kuntaan jäävän kehittämisosaamisen näivettymistä, kun sen rinnalla ei olisi pakollisia viranomaistehtäviä.

Jotkin tehtävät voivat olla luonteeltaan sellaisia, että niiden kunnallisuus ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi eläinlääkintähuolto sekä elintarviketurvallisuus. (Esim. Alaranta 2014, 74-76.) Näissä tehtävissä nykyistä suuremman järjestämisalueen koetaan tuovan tehokkuushyötyjä, ja niiden siirtoa myös valtiolle on pidetty kyselyaineiston perusteella mahdollisena. (Nevas & Lepistö 2015.)

Sitte, kun siel joku esimerkiks elintarvikevalvonta on niin voimakkaasti nyt säädelty sieltä keskusviran, niin he ois voinu sillä porukalla ottaa sen vaikka hoitaakseen alusta loppuun, niin ei siinä ois ollu mitään. Mut sitte taas tämmöset niin ku terveydensuojeluun liittyvät asiat, mitkä kytkeytyy kuntien toimintoihin, niin mun mielestä ne olis saanu olla, jos ei kunnassa, niin ainaki alueellisesti hoidettui. (Ryhmähaastattelu.)

Terveydensuojelun irrottamista kunnasta on vastustanut 80 prosenttia viranhaltijoista, koska tiiviit yhteistyösuhteet kunnan muiden toimijoiden kanssa ovat eduksi tehtävien hoidolle. Toisaalta myös elintarviketurvallisuuteen ja eläinlääkintähuoltoon voi liittyä kunnan näkökulmasta erityinen intressi joissain tapauksissa, mutta pääsääntöisesti se jää vähäiseksi.

Jos vielä siihen elinkeinonäkökulmaan. Tai oikeestaan niihin perusteluihin kans. Niin tuotiin nää elintarviketeollisuus ja muu, niin sehän on hyvin keskittynyttä myös tähän meidän kaupunkiseudulle. Ja osaksi siksi on myös nähty erittäin tärkeenä, että tää on tiiviisti meidän käsissä kans. Ja tukee sitten sitä meidän elinvoimanäkökulmaa. Sillä tavalla niinku laboratoriot ja tämmöset. Jos sen niinku laajemmat vaikutukset siitä, että niin on tärkeätä pitää näitä asioita omissa käsissä tällä. Siinä mielessä tää ehkä kans asettaa siihen jo yhen näkökulman. (Ryhmähaastattelu 3.)

Haastatteluissa saatiin ristiriitaisia näkemyksiä siitä, kuinka yhtenäinen nykyinen ympäristöterveydenhuolto on kokonaisuutena, mikä vaikutti myös merkittävästi näkemyksiin nykyisten ympäristöterveydenhuollon tehtävien jakamisesta eri hallinnon tasoille. Sama ristiriita on tullut esiin myös muissa selvityksissä. Vaikka on nähty selvästi, että osassa tehtäviä voitaisiin harvita jopa valtiollistamista ja osassa olisi pysyttävä lähellä kuntaa, kannatetaan myös yhtä aikaa ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden säilyttämistä.

Riskinä nähtiin, että ympäristöterveydenhuollon nykyisen rakenteen purkaminen tarkoittaisi taantumista toimialan osalta. Tämä on ymmärrettävää siinä valossa, että ympäristöterveydenhuollon asema vahvistui merkittävästi sen alueuudistuksen johdosta.

Haastateltavien erilaiset näkemykset ympäristöterveydenhuollon nykyisen kokonaisuuden uudelleen jakamisen mielekkyydestä perustunevat sen vastikään vahvistuneeseen asemaan sekä toimialan eri tehtävien erilaiseen kytkeytyneisyyteen suhteessa kunnan muuhun toimintaan.

Mutta sitten taas se meillä on se huoli siitä substanssista, että se niinkun purettais se yhteistoiminta, niin tai että sitä ei ees mahdollistettais, niin olishan se paluu kivikauteen, jos siellä taas siellä kunnassa olis se puoli tai yksi viranomaisen sitä tehtävää kohti. (Ryhmähaastattelu 3.)

11.3 Kuntakohtaisesti erilaiset mallit

- Hyödyt
 - Kuntien tehtävät ovat niiden itse valitsemia ja sopeutettuja niiden kantokykyn
- Haitat
 - Syntyy moninaisia ja entistä poikkeavampia rakenteita
- Ongelmakohtat/epävarmuustekijät
 - Idea yhdestä kunnasta häviää
 - Kuka/mikä hoitaa tehokkaana kokonaisuutena ne tehtävät, jotka eivät ole pienille kunnille mahdollisia ja millaiseksi muodostuu toimialan yhteiskunnallinen kokonaistehokkuus?

Kuntakohtaisesti erilaiset mallit olivat haastateltaville jossain määrin hankala ajatus. Toisaalta kunnilla on jo nyt hyvin erilaisia malleja, joten kuntakohtaisesti erilaiset mallit ovat tosiasiallinen lähtökohta toiminnan suunnittelulle, kuten teoriaosassa on tuotu esille. Selvimpänä näkökulmana nousi esiin se, että suurten kaupunkien erilaisuus on huomioitava päätöksenteossa: ei yhtä sapluunaa Suomeen.

No sit nää tehtävien jakaminen, uudelleen organisointi ja kuntakohtaisesti erilaiset mallit, nykytilaan perustuva malli, niin me kyllä osittainhan nykyisin jo mennään tavallaan ainakin näissä erilaisilla malleilla (Tässähän on osittain on, joku kunta hoitaa kaiken itse. Sitten on näitä kuntien yhteistoiminnassa olevia juttuja. Tässähän ollaan jo nyt tavallaan tämmösessä vähän sekamallissa joka tapauksessa tällä hetkellä, että mun mielestä se on vähän niin kuin nykytila. Se, että tehtäviä jaettas ja uudelleen organisoitas, se on varmaan harkinnanarvoinen juttu tässä. (Ryhmähaastattelu 1.)

Yhtenä vaihtoehtona voisi olla kahden eritasoisen järjestelmän luominen, mikä on tuotu esille myös ympäristöministeriön rakennusvalvontaselvityksessä 2015:

Mahdollista olisi myös muodostaa kahdella eri tavalla resursoituja rakennusvalvonnan yksiköitä. Isomman yksikkötyypin vähimmäisresurssit ja asiantuntemus mahdollistaisi itsenäisen toiminnan kaikenlaisten rakennushankkeiden lupamenettelyn ja rakennustyön aikaisen valvonnan osalta. Pienempi yksikkötyyppi olisi mitoitettu asiantuntemuksensa ja resurssiensa osalta hoitamaan itsenäisesti vain pienempien, tavanomaisten rakennushankkeiden lupamenettelyä ja rakennustyön aikaista valvontaa. Pienemmän yksikkötyypin käsiteltäväksi voisi tulla myös hankkeita, joiden käsittelemiseksi yksiköllä ei olisi riittävää asiantuntemusta. Tällöin yksikön tulisi hankkia puuttuva osaaminen toiselta rakennusvalvontayksiköltä. Kahdella eri tavalla resursoitujen yksiköiden muodostamisella voitaisiin saavuttaa sekä suuren että pienemmän yksikön etuja. Suuremmissa yksiköissä korostuisi monipuolinen asiantuntemus ja

mahdollisuus erikoistua. Pienemmissä korostuisi puolestaan paikallistuntemus sekä lyhyempi fyysinen etäisyys asiakkaisiin ja kuntien muuhun toimintaan. Työryhmä tunnistaa maan eri alueiden rakentamisen, etäisyyksien ja väestökehityksen voimakkaan erilaisuuden. Kahdella eri tavalla resursoituilla yksiköillä olisi mahdollista huomioida eri alueiden erityispiirteistä joh-
tuvat erilaiset tarpeet. (Korpivaara & Syrjälä 2015)

Mallia olisi syytä tarkastella lisää. Malli voisi toimia siten, että kaupungeilla olisi laajat tehtävät ja pienillä kunnilla suppeat. Toisaalta mallia voisi käyttää myös työnjakoon kuntien ja maa-
kuntien välillä.

11.4 Nykytilaan perustuva malli

- Hyödyt
 - Mahdollistaa kuntien omiin tarpeisiin muovautuneet rakenteet
 - Viranomaistoimintojen läheinen yhteistyö kaavoitukseen ja kuntateknii-
kaan säilyy
 - Joustavat paikalliset ratkaisut ja hyvä paikallistuntemus
- Haitat
 - Osa yksiköistä liian pieniä tehtävien hoitamiseen
 - Viranomaistehtävien ja politiikan osin haastava suhde
- Ongelmakohtat/epävarmuustekijät
 - Kasvatatko yksikkökoot vähitellen?

Pääosa haastatelluista haluaisi jatkaa nykytilaan perustuvalla mallilla. Tässä yhteydessä ko-
rostettiin yhteistyötä kunnan muiden toimijoiden kanssa ja erityisesti rakennusvalvonnan yh-
teyttä maankäytön kokonaisuuteen.

*Rakennusvalvonta, mikä liittyy niin paljon siihen kunnan elinvoimaan ja kaavotukseen ja tän-
tapasiin asioihin, niin se olis ihan vihonviimest siirtää jonneki maakuntahallintoon. Sillon kyl
byrokratia alkaa paisumaan, et tulee semmosta. Mut se on, et kunnat on selkeesti aliresur-
soinu, monet kunnat tälläki alueel, just rakennusvalvonnan ja sitte osittain ympäristönsuoje-
lunkin. Sen tähden sen ois nähny mieluummin, et se ois hoidettu alueellisesti. Kyl siel on pal-
jon semmost perustyötä nyt, mitkä liittyy karttapohjiin, tietojärjestelmiin ja semmosiin, mitkä
olis järkevämpi tehdä isommil alueil ja tehokkaammin. Sähköinen asiointi ku tulee, niin se
pienien kuntien mahdollisuudet tehdä niit on ihan olemattomis. (Ryhmähaastattelu 4.)*

Nykytilaan perustuva malli ei voi tarjota riittäviä mahdollisuuksia laadukkaisiin viranomaispal-
veluihin kaikkialla. Pienimpien kuntien vapaaehtoisen yhteistyön olisi kehityttävä huomatta-
vasti aikaisempaa pidemmälle ja laajemmalle erityisesti rakennusvalvonnassa, jotta nykyti-
laan perustuva jatkumo olisi mielekäs ratkaisu. Haastateltavat tunnistivat tämän näkökulman.
Esiin tuotiin jopa vahvan ohjauksen tarve, jotta tilanne kehittyisi kaikkialla.

*Mut ite kyllä liputan tän neloskohdan nykytilan kehittyvän mallin pohjalle, että kyllä nää yksik-
köt ilman muuta kasvaa. Ja yhteistyötä on tiivistetty. Mutta tässä pitäis erityisesti kiinnittää
huomioo niihin pakotekeinoihin, että ne kuitenkin pitää kaupunkiseudut jollakin keinolla pakot-
taa tähän yhteistyöhön. Ilman sitä pakotetta niin kyllä niitä vastarannan kiiskiä sitten löytyy ja
tekosytä löytyy sitten vaikka kuinka paljon. Se on ehkä valtiotason asia sitten panna ne tietyt
raamit siihen, että millä keinoilla ne yhdistyy. (Ryhmähaastattelu 3.)*

11.5 Valtiollistaminen

- Hyödyt
 - Teoriassa paras malli, jos tavoitellaan tasalaatuisuutta
 - Jos kunnalla ei merkittävää kytköstä tehtävään ja valtio säätelee voimakkaasti, luonnollisinta olisi, että valtio myös hoitaisi tehtävän
 - Jos kokonaisuutena pieni toimiala tai vaatii korkeaa erityisosaamista, ei kannata hajauttaa.
 - Jos ei tarvita paikallisuutta (harkinta/asiakaskontakti)
- Haitat
 - Etääntyminen kunnan muusta toiminnasta
 - Rakennusvalvonnan ja kaavoituksen asettuminen eri hallinnon tasoille
- Ongelmakohtat/epävarmuustekijät
 - Ei koeta mielekkääksi viranhaltijoiden keskuudessa
 - Useissa selvityksissä koettu tarpeettomaksi/tehottomaksi malliksi selvityksen toimialojen osalta.

Haastateltavat eivät juuri kannattaneet ajatusta toimintojen valtiollistamisesta. Valtiollistamisen nähtiin voimakkaasti erkaannuttavan toiminnot paikallisen kehittämisen näkökulmasta, ja sitä pidettiin myös raskaana mallina.

Valtiollistaminen ei ole juuri saanut kannatusta myöskään erilaisissa kyselyissä. Riippuen kyselyistä, noin 20–30 % viranhaltijoista on kannattanut oman toimialansa valtiollistamista (esim. Parviainen 2016).

Sitten valtiollistamista jos aattelee, niin kyllä siinä se suurin haaste on se positiivisessa mielessä paikallistuntemuksen säilyttäminen, että ei tavallaan erkane se viranomaistoiminta siitä esimerkiksi elinkeinoelämän ymmärtämisestä. Se mun mielestä on se suurin riski, että sit voi olla niinkun musta tuntuu tällä hetkellä, että jos ne hukkuu töihinsä, niin sitten ne vaan aattelee, että no kestää vuoden tai kaks ennen kun tulee. Mutta että ei oo huolta siitä kuntalaisen pärjäämisestä ja elinkeinon pärjäämisestä. (Ryhmähaastattelu 3.)

Ympäristöterveydenhuollon tuloksellisuustarkastelussa tuodaan esiin, että osa toimialan edustajista näkee toimialansa niin säädeltynä, että kunnallisuus ei ole itseisarvo tehtävien hoidolle. Tästä huolimatta pääosa selvitykseen haastatelluista vastustaa toimialan valtiollistamista, koska valvonnan oletettiin vähenevän ja paikallistuntemuksen heikentyvän. (Nurminen et al. 2014, 42.)

Ympäristöterveydenhuollon valtiollistamisesta tehty esiselvitys luo asiasta tarkemman kuvan. Ympäristöterveydenhuoltoon liittyvien eläinlääkintähuollon tehtävien valtiollistamista on kannattanut 65 prosenttia johtavista viranhaltijoista, ja erityisesti terveydensuojelu nähdään taas tärkeänä osan kunnan toimintaa, koska siinä tarvitaan paikallistuntemusta ja yhteistyö kunnan muiden toimijoiden kanssa on tiivistä. Vastaajista 83 % epäili, että yhteistyö heikentyisi kunnan muiden toimijoiden kanssa valtiollistamisen myötä. Toisaalta valvonnan näkökulmasta terveydensuojelu haluttiin pitää irrallaan kunnan muusta toiminnasta mahdollisten jääviysongelmien vuoksi. (Nevas & Lepistö 2015.)

Valtiollistamista koskeviin näkemyksiin vaikuttavat luultavasti myös kuntien kokemukset nykyisestä valtion aluehallinnosta, mikä sai laajasti kritiikkiä. Valtion aluehallinnossa on ollut käynnissä huomattava tuottavuusohjelma ja aluehallinnon toimintakyky on ollut koetuksella

(Karppi et al. 2013). Myös valtionhallinnon edustajien haastatteluissa tuli esiin, että yhteistyö on vähentynyt resurssipulan vuoksi nimenomaan kehittämissasioissa, joissa kunnat ovat aikaisemmin saaneet muun muassa valtion taloudellista tukea ja neuvontaa.

Tämä neuvonta hyvin isossa roolissa, niin sitten siinä on kyllä se, että nyt ei ainakaan meidän näkökulmasta ei esimerkiksi nuo valtiollistetut toiminnat ole hirveen kovassa kurssissa ja huurossa siinä, että se olis joustavaa ja lähellä olevaa. Niinkun suuremmat toimialueet on hyvä, mutta siinä pitää sitten just se, että kuinka suuri. Niin että se säilyy se läheinen. Ja tietysti toisaalta siinä nyt kun ollaan monesti siinä suunnitteluvaiheessa ja neuvontavaiheessa, niin siinä on tärkeätä, että sitä on edistänyt se, että ollaan samassa kaupunkiorganisaatioissa. (Ryhmähaastattelu 3.)

11.6 Yhteenveto skenaariomalleista

Skenaariomallien avulla pyrittiin selvittämään toimialoille sopivinta hallinnon tasoa sekä muita nykyisestä poikkeavia uudelleenjärjestelyjä, kuten tehtävien jakamista ja tehtävien asettamista kunnan kokoluokan mukaan. Pääsääntöisesti haluttiin jatkaa nykyisellä mallilla, mutta tunnistettiin myös sen heikkoudet ilman kasvavaa yhteistyötä kuntien kesken.

Samalla todettiin, että lähtötilanne poikkeaa jo nyt kunnissa huomattavasti toisistaan, joten erilaistumiskehitys on totta eikä siitä kannata välttämättä huolestua. Kaupungeilla on tehtävien hoitoon pääosin riittävät resurssit, ja ne näkevät vahvasti itsenä hoitamassa tehtävänsä itsenäisesti myös jatkossa.

Hirvonen (2002) on lähestynyt kuntien yhteistyötä tuotannon mittakaavahyötyjen sekä monituote-etujen näkökulmasta. Jos toimialakohtaiset mittakaavaedut poikkeavat huomattavasti toisistaan, on sektorikohtainen yhteistyö tehokkain tapa järjestää toiminta. Jos taas hallinto- ja tukipalveluiden muodostamat synergiaedut ovat merkittäviä, kannattaa kasvattaa yhteistuotantoyksikköä.

Tätä ajatusta voidaan soveltaa myös tämän selvityksen toimialoihin korvaamalla hallinto- ja tukipalvelut sekä sektoreiden yhteisillä että keskinäisillä yhteistyötarpeilla väliraportissa hahmottelulla tavalla. Tämä tarkastelu osoittaisi ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan ja osan ympäristöterveydenhuoltoa yhteiseksi toimintakokonaisuudeksi, joka on myös yhtä aikaa riittävä kokonaisuus yhteisille hallinto- ja tukipalveluille. Lähtökohtaisesti myöskään rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun toimialakohtaiset mittakaavaedut eivät poikkeaa merkittävästi toisistaan.

Ympäristöterveydenhuolto nähdään suurissa kaupungeissa tärkeänä toimijana osana maankäytön suunnittelua (terveydensuojelu). Vasta isoissa kaupungeissa on toisaalta tarvetta tällaiselle terveyshaittojen arvioinnin osaamiselle rakennetussa ympäristössä. Perusteltuna voi siis nähdä ympäristöterveydenhuollon ainakin osittain pysyvän kunnassa.

Rakennusvalvonnalla ja ympäristönsuojelulla on tiiviit välit kunnan kaavoitukseen. Väestöään menettävillä alueilla kaavoitus ei ole yhtä merkittävä kunnan työkalu kuin kasvavilla seuduilla, jolloin tämän yhteistyösuhteen merkitys ei ole yhtä keskeinen kuin kasvavilla kaupunkiseuduilla.

Syrjäisemmillä taantuvilla alueilla maakunta voi olla mielekäs ratkaisu toimialojen hoitamista varten, vaikka esimerkiksi kasvavat välimatkat muodostuvat jossain määrin ongelmaksi. Ko-

konaisuutena voidaan todeta, että yhdellä mallilla ei voida saavuttaa tyydyttäviä ratkaisuja toimialojen järjestämiseksi koko maassa, sillä kasvavien kaupunkiseutujen ja taantuvien alueiden toiminnalliset erot ovat liian suuret, ja ne kärjistyvät edelleen.

12 KESKEISTEN YHTEISTYÖTAHOJEN NÄKEMYKSIÄ VIRANOMAISTOIMINTOJEN ORGANISOIMISESTA

Toimialojen omien kehittämisenäkemyksien lisäksi, kun tavoitteena on kokonaisuuden kannalta optimaalinen ratkaisu, on olennaista myös huomioida läheisten yhteistyötahojen näkemykset viranomaistoimintojen organisoimisesta. Analyysin jättäminen tarkasteltavana olevien kolmen toimialan tasolle voisi myös korostaa liiaksi professionaalista näkemystä. Tätä mahdollisuutta tasapainottamaan nostetaan siten erikseen keskeisten yhteistyötoimialojen näkemykset.

12.1 Kuntatekniikka

Kuntatekniikka on kaikkien kolmen toimialan keskeinen yhteistyötaho. Kuntatekniikan näkökulmasta on ollut etu, kun viranomaistoiminnot ovat olleet lähellä ja helposti käytettävissä. Myös viranomaiset ovat korostaneet, että läheinen yhteistyö on syventänyt esimerkiksi valvottavien kohteiden tuntemusta ja tehnyt työstä siten laadukkaampaa. Toisaalta mahdolliset jääviysongelmat mainittiin, mutta niitä ei pidetty keskeisinä tai laajempia ongelmia aiheuttavina asiakohtina

Ja se että jos nämä kaikki henkilöt olis sitten ihan jossain muualla, niin erittäin vaikea olis näitä tehtäviä hoitaa järkevästi. Ja ainakin vähintään vasteajat kasvaa huomattavasti siitä, mitä ne on nyt. Ja sitten kuinka paljon niitä tapaamisia pitäis järjestää joka tapauksessa sitten jonnekin muualle sen ajamisen ja sen ajan käytön löytäminen siihen. (Ryhmähaastattelu 5.)

Vesilaitokset ovat olleet tyytyväisiä nyt tehtyjen haastattelujen perusteella nykyisiin ympäristöterveydenhuollon alueisiin. Ne ovat pystyneet toimimaan hyvinä yhteistyötahoina, ja vesilaitokset ovat hyötynet ympäristöterveydenhuollossa tapahtuneesta erikoistumiskehityksestä. Ympäristöterveydenhuollon kehitys on ikään kuin välittynyt myös yhteistyötahona toimivalle vesilaitokselle. Ilman tällaista kehitystä nykyisten pienten vesilaitosten tilanne olisi erään haastateltavan arvion mukaan heikohko.

Vesihuollon näkökulmasta terveydenhuolto ja ympäristönsuojelu on meillä oikeastaan kaikista tärkein yhteistyökumppani. Vaikka porukkaan tavallaan valvoo meidän toimintaa. Se on heille se tärkein tietysti heidän näkökulmasta. Mutta sitten se kumppanuus jos tehdään jotain varautumissuunnittelua, harjoittelua, epidemioihin varaudutaan ja niin edelleen. Tavallaan pienempien laitoksien kentän asiatkin jos ottaa tähän esille, niin kyllähän he ovat aika onnettomassa tilanteessa, jos ei tämmönen seudullinen toimija oo siinä rinnalla opastamassa ja ohjeistamassa asioita. Kyllä se tolla sektorilla on tää kokoontuminen ja kokoaminen isompaan ryhmään on erittäin hyvää laadullisesti ollu. Varmasti kaikille toimijoille. (Ryhmähaastattelu 3.)

12.2 Jätehuoltoviranomainen

Jätehuoltoviranomainen on pystynyt toimimaan kohtuullisen hyvin laajallakin peruskunnista irrotetulla toiminta-alueella, minkä seurauksena toimintatavat ovat yhtenäistyneet koko yhteis-

kunnassa. Yhteistyö alueen useiden ympäristönsuojeluyksiköiden kanssa, jotka ovat jätehuoltoviranomaisen keskeinen yhteistyötaho, on toisinaan haaste. Ympäristönsuojeluyksiköiden osaaminen ja kyky osallistua yhteistyöhön jätehuoltoviranomaisen kanssa vaihtelee suuresti. Tämä heijastuu ajoittain ns. ylimääräisenä työnä jätehuoltoviranomaiselle. Toisaalta jätehuoltoviranomainen on pystynyt toimimaan laajalla toiminta-alueella nimenomaan, koska työssä tarvittava paikallistuntemus syntyy yhteistyöstä asiakkaita lähempänä olevan ympäristönsuojelun kautta.

Jossaki asias niit lausuntoi ja pyyntöi vaan lähtee sit useampi, mut totta kai se helpottaa sitte, et jos pyydettäs vaan yhdeltä taholta, että tää olis yhtenäinen tää yhteistyöalue ympäristönsuojelunki osalta. Tietenki sillon pyydettäs vaan yhdeltä taholta, mutta ei se merkittävästi. (Ryhmähaastattelu 4)

Yhteistyötahoja on kuitenkin siinä määrin vähän, että yhteistyö on pystytty järjestämään. Jätehuoltoviranomaisen ja ympäristönsuojelun välinen yhteistyö vaikuttaa siten toimivalta. Alueellinen jätehuoltoviranomainen on myös yhteistyön kautta ympäristönsuojelun kanssa yhtenäistänyt tulkintoja, määräyksiä ja linjauksia koko alueella. Jätehuoltoviranomaisen alueellisuus on siten heijastunut myös ympäristönsuojeluun. Jos ympäristönsuojelu on organisoitu vastaavaan aluepohjaan, käytännöt leviävät nopeasti. Pienistä yksiköistä muodostuvassa viranomaisrakenteessa käytännöt leviävät hitaammin kuin jos yksikkökoko olisi hiukan suurempi.

Mä oon ihan samaa mieltä siis silleen, että siis jätehuoltoviranomaisen kannalta se, että seudullisen ympäristötoimen kanssa työn tekeminen on ollu hirveen helppoa, koska meillä on sama alue, samat periaatteet. Ja se helpottaa ihan merkittävästi sitä työn tekemistä. Ei tarvihe mieltä, kenen kanssa keskustele, ei tarvihe mieltä niistä suuntaviivoista, koska ne on samat joka paikassa ja joka alueella. (Ryhmähaastattelu 3.)

Huomattavissa on kuitenkin, että jos asiaa tarkasteltaisiin vain jätehuoltoviranomaisen näkökulmasta ja tälle annettaisiin kaikki painoarvo, organisaatiokysymys muuttuisi olennaisesti. Toimialoilla on usein ensisijaisesti omat pyrkimyksensä ennen kuin ne ajattelevat kokonaisuutta. Tästä syystä kuntien viranomaistoiminnan organisaatiokysymyksissä on etsittävä tasapainottavia tekijöitä toimialojen intressien yhteensovittamiseksi.

Jätehuoltoviranomaisen kannalta olisi hyvä, että meillä olisi maakunnan kokoinen jätehuolto ja maakunnan kokoinen ympäristövalvonta. Tämä nyt on siis ihan yksinomaisesti mun oman työn kannalta. Eli tavallaan sillon me jätehuoltoviranomaisena saatais niitä resurssihyötyjä. (Ryhmähaastattelu 3.)

12.3 Kaavoitus

Kaavoitukselle ehdottomasti tärkein yhteistyötaho on rakennusvalvonta, jonka kanssa tiivistä ja jatkuvaa yhteistyötä pidetään olennaisena. Suhteen painoarvo on kuitenkin alisteinen maankäytön ja rakentamisen volyyymille. Kasvavissa kunnissa suhde on siten keskeisempi kuin väestöään menettävissä kunnissa. Myös ympäristönsuojelun osaamista tarvitaan jatkuvasti maankäytön suunnittelussa.

Kylhän sitä on käytännös päivittäin sitä yhteistyötä kaavojen valmisteluis liittyen rakennusvalvonnan kans ja ympäristöpuolen kanssa. Ja paljo yhteistyötä myös sitte, jos ulkopuolinen asiakas tulee vaikka rakennuslupa-asiaan liittyen rakennusvalvontaan, ni se on helppo sieltä asiaa valmistelevan henkilön tulla kaavotuksen puolelle sitte suunnittelijan kans esimerkiks

jos pitää asemakaavan tulkintaan liittyen jotain olla, ni se on hyvin nopeeta ja helpoo se yhteistyö sit siinä, ja sielt hoituu nopeesti, eikä mitään muodollisii lausuntopyyntöjä tai muita pyritään välttämään. (Ryhmähaastattelu 2.)

Kaavoituksen sujuvuuden ja toteutuksen kannalta on olennaista, että keskeiset yhteistyötahot pääsevät mukaan suunnittelun alkuvaiheisiin. Vallitsevana suuntauksena on, että myös esimerkiksi pelastustoimi sekä ympäristöterveydenhuolto voisivat vaikuttaa kaavoitukseen jo nykyistä varhaisemmassa vaiheessa.

Tietysti sen rakennusvalvonnan osalta, niin se on, siitähän oltiin aika huolissamme sitte tietysti, ja yleensäki tästä järjestelystä sillä tavalla, et sehän on, niin ku meilläki se on päivittäistä periaattees rakennusvalvonnan ja kaavotuksen, mä ite vastaan kaavotuksesta, niin se yhteistyö. Joku sitte on rakennushanke, niin siellä sitte rakennustarkasta-ja tulee keskustelemaan, että vastaaks se kaavotuksen ajatusta. Ja sit taas toisaalta sit, kun me tehdään kaavoja, niin me kysytään sitte taas rakennusvalvonnalta, miten ne näkee sen kaavotuksen, että onks se sellasta, että se vastais sitte heiän ajatuksia siitä, et se toimis sitte rakennuslupien ja tämmöisien perusteena. Ja sitte meillä kanssa täl hetkellä rakennusvalvonta sitte valmistelee yhdessä kaavotuksen kanssa tietysti suunnitteluratkaisut ja poikkeamisluvat. (Ryhmähaastattelu 4.)

Kaavoitus on kunnan keskeisin keino vaikuttaa ihmisten elinympäristön viihtyisyyteen, turvallisuuteen ja kestävyYTEEN. Kaavoituksella luodaan myös lähtökohdat taloudelliselle toiminnalle, ja sillä vaikutetaan olennaisesti kotitalouksien ja yritysten sijoittumis päätöksiin.

Kaavoituksen läheiset toimialat toteuttavat kaavoituksen tavoitteita, mutta käytännössä laadusta kaavoitusta ei voida saada aikaan ilman läheisten toimialojen osaamista ja näkemystä jo itse suunnitteluvaiheessa. Viime kädessä kaavoitus on myös kunnan poliittisen päätöksenteon keskeisin fyysinen ilmentymä, ja osallistuminen siihen tarkoittaa parhaimmillaan laajasti jaettua tavoitetilaa ja yhteistä ymmärrystä kaikesta maankäyttöön liittyvästä toiminnasta viranomaisten kesken.

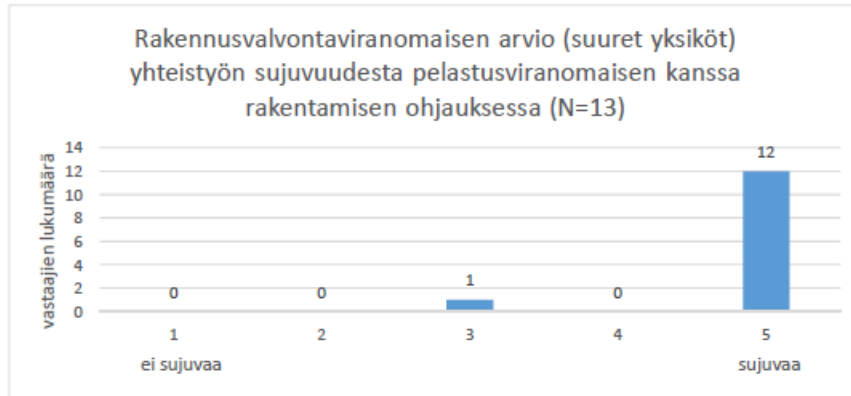
12.4 Pelastustoimi

Pelastustoimen sekä rakennusvalvonnan mielestä yhteistyö on tärkeintä suunnitteluvaiheessa eritoten haastavimmissa kohteissa. Rakennusvalvonta näkee kuitenkin yhteistyön usein tärkeämmäksi kuin pelastusviranomaisen. (Turunen 2016.)

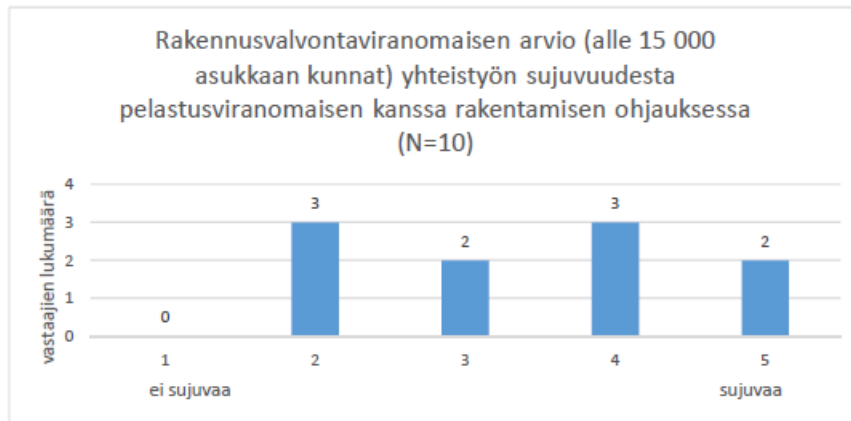
Yhteistyö toimialojen välillä on ollut pääosin sujuvaa eritoten suurempien rakennusvalvontayksiköiden kanssa. Pelastuslaitosten siirtyminen maakuntiin tuskin muuttaa tilannetta, sillä muutos nykyiseen ei ole radikaali, ja yhteistyötä on kehitetty palvelutasopäätöksiin kirjatuin muodoin.

Suurin muutos oli alueelliseen pelastustoimeen siirtyminen, ja se on todettu pääosin onnistuneeksi. Ongelmia on kuitenkin havaittu yhteistyössä pienimpien kuntien kanssa, koska pelastusviranomaisen oli aikaisemmin fyysisesti lähempänä. Pelastustoimen ammattitaito on toisaalta kasvanut alueellistamisen seurauksena, ja siten rakennusvalvonnat ovat saaneet aikaisempaa parempaa ja asiantuntevampaa osaamista käyttöönsä.

Kuva 16. Rakennusvalvonnan näkemyksiä yhteistyöstä pelastusviranomaisen kanssa. (Turunen 2016)



Kuvio 17. Rakennusvalvontaviranomaisen (suuret yksiköt) arvio yhteistyön sujuvuudesta pelastusviranomaisen kanssa rakentamisen ohjauksessa.



Kuvio 18. Rakennusvalvontaviranomaisen (alle 15 000 asukkaan kunnat) arvio yhteistyön sujuvuudesta pelastusviranomaisen kanssa rakentamisen ohjauksessa.

Eräänä pelastustoimen ja rakennusvalvonnan yhteistyön ongelmana on, että pelastustoimi saattaa osallistua jopa liiaksi rakennusvalvonnalle kuuluvaan rakentamisen ohjaukseen, koska rakennusvalvonnan palotekninen osaaminen voi olla vajaata. Joissain tapauksissa pelastusviranomaisen voi osallistua jollain menettelyllä lähes jokaisen rakennusluvan käsitteilyyn. Menettely on raskas. Pelastusviranomaisen voisi osallistua vain vaativiin hankkeisiin riskiperusteisesti. Rakennusvalvonnan pitäisi omilla resursseillaan selvittää tavanomaisesta rakentamisesta. Vaikka tehtävänjako on ollut osin epäselvä viranomaisten kesken, lopputuloksena on usein asiakkaan näkökulmasta ollut laadukas palvelu.

Toisaalta voidaan kysyä, pitäisikö rakennusvalvonta ohjata nykyistä vahvemmin yhteistyöhön pelastusviranomaisen kanssa, kun käsiillä on tarpeeksi haastava hanke, koska vaikuttaa kuitenkin siltä, että paloturvallisuuden liittyvä osaaminen ei ole aina riittävää rakennusvalvonassa.

Rakentamisen ohjaus on pelastustoimen ennaltaehkäisevää toimintaa, jolla vähennetään erilaisia turvallisuusriskejä. Pelastustoimen näkökulmasta myös käytönaikaisen valvonnan haasteet kasvavat, jos pelastusviranomaisen ei osallistu aktiivisesti suunnitteluvaiheeseen.

Asiakkaan näkökulmasta pelastustoimen ja rakennusvalvonnan yhteistyön heikentyminen rakentamisen ohjauksessa voisi pahimmillaan johtaa tilanteeseen, jossa asiakas saa rakennusvaiheesta ohjausta, josta pelastusviranomaisen on jälkikäteen eri mieltä.

Tästä näkökulmasta pelastustoimen on perusteltua osallistua rakentamisen ohjaukseen jo oman toiminnan lähtökohdista. Viranomaisten tehtävienjako tulisi kuitenkin olla selkeätä toimialojen kesken sekä asiakkaan näkökulmasta. Toimivaan mutta epäselvään yhteistyöhön piiloutuu riskejä, jotka voivat realisoitua muutostilanteissa. Pelastustoimen roolin kasvattaminen jo kaavoitusvaiheessa lisää mahdollisuutta ennaltaehkäistä turvallisuusriskejä kustannustehokkaasti.

Palotarkastuksissa syntyy tärkeitä informaatiota, jonka myötä pelastustoimi muodostuu keskeiseksi toimijaksi myös muille toimialoille. Rakennusvalvonta saa tarkastuksista tietoa rakennuksen käytössä ilmenneistä esimerkiksi paloturvallisuuteen liittyvistä asioista, jotka voidaan siten jo lupavaiheessa ottaa paremmin huomioon. (Turunen 2016.)

Palotarkastuksien yhteydessä syntyy myös tietoa, josta voivat hyötyä muun muassa ympäristöterveydenhuolto (terveyshaittaepäily) ja esimerkiksi sosiaalitoimi. Palotarkastuksista syntyy tärkeää tietoa siis myös muiden toimialojen käyttöön. Tällaisen tiedon välittämistä toimijoilta toiselle tulisi kuitenkin kehittää.

Jos rakennusvalvonnan osaaminen ei kehity nykyisestä paloteknisissä asioissa, lisääntynee paine edelleen rakentamisen ohjaukselle pelastustoimessa. Tämä voi aiheuttaa kitkaa toimialojen välille kiristyvien resurssien tilanteessa, ja huonoimmassa tapauksessa paloturvallisuuteen liittyvä rakentamisen ohjaus jää harmaalle alueelle toimialojen väliin ilman johdonmukaisuutta.

Riski voi kasvaa, kun toimialat sijaitsevat tulevaisuudessa lähtökohtaisesti eri hallinnon tasoilla sekä eri rahoituspohjalla ilman yhteistä kuntakehystä. Nykymallinen hiukan epämääräinen, mutta molempia toimialoja palveleva yhteistyö, on osin ollut mahdollista, koska on toimittu yhteisellä rahoituspohjalla.

Luonnollinen yhteys kuntien rakennusvalvontojen ja pelastusviranomaisen välillä voi heikentyä, ellei sitä johdeta haluttuun suuntaan. Rakentamisen ohjausta ei ole säädöspohjassa määritetty. Käsillä olevassa muutoksessa on vaarana, että pelastuslaitoksissa suunnataan resurssien käyttöä lakisääteisiin tehtäviin eikä rakentamisen ohjaukseen jää resursseja. (Turunen 2016.)

12.5 Kuntien poliittinen johto ja kunnanjohtajat

Kuntien johtoa haastatteluissa edustaneet henkilöt korostivat vahvasti rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun roolia kunnan työkaluna elinvoimapolitiikassa. Ympäristöterveydenhuollon osalta näkemyksissä oli eroavaisuutta. Suurimpien kuntien johtoa edustavat henkilöt pitivät myös ympäristöterveydenhuoltoa tärkeänä elinvoiman kehitystyössä, pienemmät kunnat eivät niinkään. Kuntien poliittisen ja virkamiesjohdon voi nähdä edustavan toimialaviranomaisia laajemmin kunnan kokonaisuutta, jossa on lähtökohtaisesti tasapainoiltava erilaisten intressien ja rajallisten resurssien kanssa. Tässä tasapainoa etsivässä lähestymistavassa myös käsiteltävät toimialat voivat näyttäytyä painoarvoltaan ja tavoitteiltaan erilaisina kuin toimialojen edustajien näkemyksissä.

Ympäristöterveydenhuollon osalta, niin kuin sanoinkin, että se on luontevaa sellainen toiminta. Mutta siinä ei ole painoarvoltaan samankaltaisia sisällöllisiä sisäisen asiakkuuden painoarvoja, kuin on tuolla ympäristönsuojelussa, rakennusvalvonnassa, ne on aivan eri teemoja. Mä ymmärrän hyvin teidät, mä ymmärrän hyvin palo- ja pelastustoimen, ne on sellaisia, joissa, mutta nuo kaksi (rakennusvalvonta ja ympäristönsuojelu) ovat meille kokonaisuuden kannalta ja sen palvelun tuo niiden sijainti siellä samassa organisaatiossa, se on erittäin tärkeitä. (Ryhmähaastattelu 1.)

Selvityksessä ei haastateltu kunnan luottamushenkilöitä. Tältä osin on voitu kuitenkin nojautua empiirisesti lausuntoihin hallituksen linjauksista itsehallintoalueiden perusteiksi (STM 2016:10), joissa kysyttiin maakunnan eri tehtävistä viitaten myös rakennusvalvontaan, ympäristönsuojeluun sekä ympäristöterveydenhuoltoon. Selvityksen tulosten testausvaiheessa myös luottamushenkilöitä oli ilmaisemassa näkemyksensä.

Kunnat koostaan riippumatta korostivat syksyn 2015 maakuntalausunnoissa, että kuntiin tulisi jättää riittävät kuntien elinvoimaan liittyvät tehtävät. Tällaisina tuotiin esille etenkin maankäyttö ja kaavoitus, elinkeinopolitiikka ja koulutus sekä joissain lausunnoissa myös rakennusvalvonta, ympäristönsuojelu ja ympäristöterveydenhuolto.

Rakennusvalvonnan siirtämistä maakunnille pääosin vastustettiin kaikenkokoisissa kunnissa joitakin yksittäisiä lausuntoja lukuun ottamatta. Sen katsottiin tukevan kuntien maankäyttöön ja elinvoimaan liittyviä tehtäviä.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtäminen jakoi lausunnonantajia voimakkaasti. Kunnissa pidettiin tärkeänä ympäristöterveydenhuollon tehtävien säilyttämistä yhtenä kokonaisuutena sekä yhteyttä kuntien ympäristönsuojeluun ja rakennusvalvontaan. Tätä korostivat voimakkaasti myös ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet itse.

Ympäristöterveydenhuollon ja ympäristönsuojelun siirtämistä maakunnille vastustivat etenkin yli 50 000 asukkaan kunnat sekä ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet. Niiden mukaan ympäristöterveydenhuollossa on hyvin vähän rajapintoja ELY-keskuksen, pelastustoimen tai maakuntien liittojen palveluiden kanssa.

Ympäristöterveydenhuollon kannalta läheisempi yhteistyötaho on kuntien tekninen toimi kuin perusterveydenhuolto. Sen sijaan alle 20 000 asukkaan kuntien ryhmässä ympäristöterveydenhuollon siirtäminen sai enemmän kannatusta. Ne olivat kuntakokoryhmistä myös voimakkaimmin siirtämässä kuntien ympäristönsuojelutehtäviä maakunnille, vaikka osa niistä esitti myös päinvastaisia kantoja. (STM 2016:10.)

Hankkeessa tehdyissä haastatteluissa korostui myös viranomaistoimintojen vahva rooli kunnan elinvoimatekijänä. Toimialoilla nähtiin tässä suhteessa olevan hiukan erilaisia rooleja. Rakennusvalvontaa pidetään tärkeänä asiakaspintana, ja sen tiivis ja toimiva yhteys kaavoitukseen on tärkeää maankäytön tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Ympäristönsuojelun osaamista tarvitaan erityisesti maankäytön suunnittelussa, mutta myös muun muassa ilmastoasioiden edistäjänä ja koordinoijana kunnassa (Parviainen 2015). Kaiken kaikkiaan puhdas ja ekologisesti kestävä ympäristö on kunnille tärkeä imagoitekijä. Ilmastoasiat ovat kunnassa myös usein ympäristönsuojelun koordinaatiovastuulla. Myös terveysuojelulain mukaista toimintaa pyritään kytkemään jo maankäytön suunniteltuvaiheeseen.

Rakennusvalvontaa ja ympäristönsuojelua osana tulevaisuuden kuntaa pidettiin tärkeänä nimenomaan vahvan kaavoitus- ja maankäyttökytköksen takia. Kuntien päättäjäkyselyssä kuntapäättäjät ovat korostaneet kaavoituksen ja maankäytön roolia tulevaisuuden kunnan rakentamisen välineenä. (Sandberg 2015.)

Mutta tää kuntaomistajan, toimijan näkemys näiltä osin on aivan yksiselitteinen, ja tää on hyvä tässä keskustelussa huomata. Ja samalla tavalla, kun me mietitään niitä riippuvuussuhteita tuohon kunnan muuhun perustoimintaan, joita siellä sitten on, elinkeinot ja kaavoitus ja muut, niin täytyy ymmärtää, että niillä riippuvuussuhteilla on tietty painoarvo. Ja jos mä mietin meidän kuntaa, niin heidän kaltaisia asiantuntijoita rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun puolella, he tekee meillä erittäin paljon yhteistyötä kaavoituksen kanssa. Ilman sitä siellä läsnäoloa ja muuta se tarkoittaa sitä, että kunta käytännössä joutuu ostamaan sen tuen ja avun ulkoa käytännössä konsulteilta ja niin edelleen. Sillä on erittäin suuri myös taloudellinen painoarvo, että me pystytään palvelemaan. (Ryhmähaastattelu 1.)

Kuva 17. Päättäjien näkemyksiä elinvoiman kehittämiseksi. (ARTTU2 päättäjätutkimus 2015)



12.6 Yhteenvedo keskeiset yhteistyötahot:

Selvityksen toimialojen keskeisten yhteistyötahojen näkemyksissä paljastuu eri toimialojen vahva keskinäisriippuvuus. Tämä korostuu kuntajohdon näkemyksissä, joille ominaista on kokonaisuuden hahmottaminen sekä erilaisten intressien ja toisaalta vajavaisten resurssien yhteensovittaminen paikallisessa kehityksessä. Viranomaisrakenne pitäisikin tunnistaa monisyi-

senä ekosysteeminä varsinkin sen keskeisten toimijoiden välillä. Keskeisten synergisten toimijoiden hajauttaminen useille hallinnon tasoille tai eri organisaatioihin vaikeuttaa olennaisesti ihanteellisen ohjausjärjestelmän luomista.

Systeemiteoreettisessa lähestymistavassa organisaatiota pidetään osajärjestelmien joukkona, jolla on lukuisia panos-tuotossuhteita sekä sisällään että ympäristönsä kanssa. Organisaatiota pidetään synergisena osana suurempaa järjestelmää, kuten yritys-verkoston tai tämän selvityksen tapauksessa osana viranomaisverkoston ja kuntaa. Systeemiteoreettisen lähestymistavan mukaan organisaation tavoitteet voidaan saavuttaa monin eri keinoin, mutta keskeisenä tavoitteena on toimivan ohjausjärjestelmän luominen. (Koivuporras 2008.)

Läheiset toimialat voivat sekä hyötyä että niille voi koitua haittoja muutoksista liittyen toisen tahon organisointiin ja sijaintiin hallinnossa. Muun muassa vesilaitokset ovat hyötöneet vahvistuneesta ympäristöterveydenhuollosta, ja jätehuolto on voinut nojautua paikallisuutta vaativissa asioissa kunnan ympäristönsuojeluun. Selvityksen toimialojen kesken vallitsevien vahvojen riippuvuuksien takia sekä niiden voimakkaan kaavoitusyhteistyön vuoksi voisi olla selvä lähestyä asiaa myös laajemmin systeemiteorian näkökulmasta.

Itseohjautuvan systeemin luominen verkostomaisesti voisi olla haastavaa, koska systeemi ja sen tavoitteet pohjautuvat paikallisdemokratiaan. Esimerkiksi verkostomainen malli, jossa alueellisesta toimivallasta olisi kokonaan luovuttu, näyttäytyy hankalana demokratian näkökulmasta.

Pääsääntöisesti on pyrittävä etenemään kohti toimialakohtaisia optimeja sekä huolehdittava hyötyjen välittymisestä myös toisille toimialoille. Pääsääntönä on pidettävä kuitenkin myös toimialakohtaista riittävää yksikkökokoja, jossa verkoston osa on siinä määrin itseriittoinen, että sen olemassaolo ei perustu pelkästään muiden vahvempien verkoston osien sille luovutamiin resursseihin.

Tehokkuutta voidaan hakea yli kuntarajojen, jos yhteydet paikallistasoon pysyvät vahvoina siten, että jokin synerginen toimiala tarjoaa lähipalvelua ja on lähellä asiakasta. Toimialalta toisella välittyvät hyödyt ja haitat pitäisi pystyä myös huomioimaan rahoituksessa. Esimerkiksi rakennusvalvonnan ja pelastustoimen välillä on tunnistettu riski, että jossain määrin epäselvä tehtävänjako voi tuottaa ongelmia, kun rahoituspohja edelleen erkaantuu toimintojen sijoituksessa pääsääntöisesti eri hallinnon tasoille.

13 ORGANISOINNISTA RIIPPUMATTOMAT KEHITTÄMISKOHTEET

On olemassa myös muita kuin puhtaasti organisaatioperusteisia ratkaisuja toimialojen kehittämiseksi ja niiden vaikuttavuuden lisäämiseksi. Näillä keinoilla on saatu onnistuneita tuloksia esimerkiksi seudullisiin tulkintoihin. Eräiden toimintatapojen voi nähdä myös kasvattaneen osaamista toimialoilla ja lisänneen kollegiaalista tukea. Nämä kehityskohteet voivat korvata osaltaan tarvetta organisatorisiin ratkaisuihin. Pienimmissä yksiköissä ne voidaan nähdä osana kokonaisratkaisua.

”Muulla vapaaehtoisella ja epävirallisella yhteistyöllä on voitu saavuttaa samaa tavoitetta edistäviä hyötyjä, mikä on vähentänyt muun organisoinnin tarvetta” (kyselyaineisto, avovastaus)

13.1 Ostopalvelut

Ostopalvelut ovat hyvä tapa hoitaa erikoisosaamista vaativia tehtäviä, joita alueelle tulee harvakseltaan. Yksikön perusosaaminen on mitoittettava yleisimpien suoritteiden mukaan, ja tätä voidaan täydentää ostopalveluilla tarvittaessa. Ostopalveluiden kehittäminen vaatisi kuitenkin selvien menettelytapojen luomista toimintaan, joten tarvitaan jonkinlaiset markkinat. Tällaisen menettelyn luomisen voi nähdä myös tasaavan kysynnän eroista ja vaihteluista johtuvaa resurssien vajaakäyttöä koko maan tasolla.

Kaupungit voisivat tehdä työnjakoa hyvin korkeaa erikoistumista vaativissa tehtävissä samaan tapaan kuin nykyisissä ELY-keskuksissa hoidetaan eräitä asioita keskitetysti vain yhden ELY:n toimesta. Tällaiset tehtävät liittyisivät asioihin, joita edes isoissa kaupungeissa ei ole jatkuvasti käsiteltävänä, ja niihin liittyvä osaaminen on harvinaista ja kallista. Muun muassa pilaantuneisiin maa-alueisiin sekä kehittämistehtävistä ilmasto-laskentaan liittyvissä asioissa työnjako voisi olla mahdollinen.

Mahdollisesti myös yksityisiä palveluntarjoajia voitaisiin käyttää tulevaisuudessa laajemmin täydentämään viranomaisen palvelutarjontaa tai tasaamaan kysyntäpiikkejä. Tämä edellyttäisi kuitenkin tarkkaa harkintaa, mitkä tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että myös yksityinen toimija voisi ne hoitaa.

13.2 Viranomaisten verkostoyhteistyön kehittäminen

Viranhaltijoiden yhteiset alueelliset ja valtakunnalliset toimijaverkostot ovat lisänneet mahdollisuuksia yhtenäisiin tulkintoihin sekä kasvattaneet viranomaisten tietopohjaa. Tällainen toimintatapa on kannatettava. Pidemmälle menevässä yhteistyössä myös alueen taksoja ja esimerkiksi rakennusmääräyksiä on yhtenäistetty. Tämä on näkynyt alueilla loppukäyttäjille yhtenäisenä toimintatapana.

13.3 Lainsäädännön tarkasteleminen

Toimialojen asettuminen eri hallinnon tasoille edellyttää selvää tehtävänjakoa toimialojen kesken. Tehtävien nykyinen joustava yhteinen hoitaminen ei saa vaarantua siitä syystä, että tehtävät kuuluisivat tulevaisuudessa eri hallinnon tasoille. Tällaisia riskejä on havaittavissa pelastustoimen ja rakennusvalvonnan välillä rakentamisen ohjauksessa sekä esimerkiksi meluasioissa ympäristönsuojelun ja terveydensuojelun välillä. Näitä tehtäviä on siten tarpeen mahdollisesti tämentää myös lainsäädännön tasolla

Lainsäädännön tarkastelemista tarvitaan myös siinä tapauksessa, että yksityisiä toimijoita halutaan käyttää nykyistä laajemmin osassa viranomaistehtävien hoitoa. Lainsäädännön muutokset ovat edellytys yksityisten palveluiden kehittämiseen.

13.4 Normien tarkastaminen ja julkisen toiminnan määrittely

Normien vähentämisellä voidaan suoraan vaikuttaa viranomaisten työsuoritteiden määrään. Esimerkiksi pienimuotoisen rakentamisen kohdalla on esitetty mahdollisuutta nostaa lupaa vaativien hankkeiden alarajaa. Normitarkastelun keskeinen lähtökohta on pohtia, mikä on viranomaistoiminnan päätavoite ja miten siihen päästään nykyisillä resursseilla.

Normien tarkastamisen lisäksi on pohdittava julkisen toimijan roolia eri tehtävissä. Selvityksen toimialojen tehtävistä eläinlääkäritoimintaan liittyvät tehtävät herättivät eniten keskustelua julkisen ja yksityisen palveluntarjonnan merkityksestä.

13.5 Digivalmius ja sujuvat prosessit

Digitalisaatio ei ole ilmiönä uusi, mutta sen vaikutukset ovat laajemmat kuin aiemmin on ajateltu. Tämän päivän ja erityisesti tuleva digitalisaatio on toiminnan merkittävää uudistamista. Digitalisaatiota tulee lähestyä kokonaisvaltaisena toimintatapojen uudistamisena, joka sisältää myös uusien digitaalisten teknologioiden käyttöönottoja. Digitaalisilla teknologioilla tarkoitetaan muun muassa analytiikkaa, big dataa, mobiiliteknologioita, pilvipalveluita, robotiikkaa, sosiaalista mediaa ja asioiden internetiä (Valtionkonttori 2015).

Digitalisaation myötä asiakkaan valintamahdollisuudet monipuolistuvat, kun sähköisiä palveluita voidaan muun muassa tarjota kellonajasta riippumatta. Tämä tuli esiin myös haastattelussa. Digitalisaation myötä on mahdollista myös uudella tavalla yhtenäistää viranomaisten käytäntöjä ja prosesseja, koska maantieteellinen etäisyys/läheisyys muuttaa merkitystään. Myös etätyön mahdollisuudet kasvavat. Digitaaliset teknologiat tehostavat resurssien käyttöä ja vähentävät ympäristön kuormitusta.

Digitalisaation avulla voidaan saavuttaa tuottavuushyötyjä rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon kehittämisessä. Uudet organisaatoratkaisut yhdessä digitalisaation mahdollisuuksien kanssa avaavat uusia mahdollisuuksia toiminnan tehostamiseen ja laadun parantamiseen. Digitalisaatio mahdollistaa myös nykyistä laajemmän verkostomaisen yhteistyön viranomaisten välillä ja uudet palvelumuodot asiakkaalle.

Jatkuvasti ajantasaisen tiedon käyttömahdollisuuden taloudellinen merkitys on huomattava, koska se mahdollistaa uusien palveluiden ja toimintatapojen kehittämisen ja käyttöönoton.

Esimerkiksi tilastoinnin, toiminnanohjauksen ja seurannan kehittäminen voi perustua jatkuvasti ajantasaisen tiedon poimimiseen prosesseista, tietojen analysointiin ja hyväksikäyttöön nykyisen jälkilaskentamallin sijaan.

Kuntien yhteisen viranomaisyksikön perustaminen edellyttää kunnilta tietojärjestelmiä, jotka toimivat yhteen kaikkien muiden keskeisten toimijoiden kanssa. Myös tulevien maakuntien kanssa tarvitaan sujuvaa tiedon välitystä prosessien välillä. Kunnat voivat saada aikaan säästöjä sujuvalla tiedonvälityksellä prosessista toiseen, kun päällekkäisen työn määrä vähenee ja osa toiminnoista voidaan automatisoida. Digitalisaation mahdollisuuksien huomioiminen tulisi olla jo varhaisessa vaiheessa keskiössä, kun suunnitellaan uusia organisaatioita, koska työn tuottavuus on tulevaisuudessa yhteydessä kasvavassa määrin digitaalisuuteen ja sen mahdollisuuksien hyödyntämiseen.

Hyvin pienissä yksiköissä valmius uusien järjestelmien ja toimintatapojen hyödyntämisen ei ole paras mahdollinen, vaikka esimerkiksi lupapiste.fi-palvelua on otettu käyttöön kaiken kokoisissa kunnissa. Digitaalisuuden mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttää myös riittävän suuria perusyksiköitä, jotta myös erilaisten ohjelmien hyödyntämisessä voidaan erikoistua sekä esimerkiksi kouluttautua suunnitelmallisesti.

14 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET: MONIPUOLINEN TAVOITTEENASETELU VOIMAVARANA KOKONAISUUDEN HAHMOTTAMISESSA

Hankkeessa on kehitetty alueellisen erilaistuneisuuden huomioiva seutumalli rakennusvalvonnalle, ympäristönsuojelulle ja ympäristöterveydenhuollolle. Kehitetystä mallissa lähestytään toiminnan järjestämisen optimaalista tasoa ottaen huomioon sijainti hallinnon tasoilla, yksikön koko (mittakaavavyödyt) sekä tehtäväkohtaiset yhteistyösuhteet.

Aineiston ja teorian pohjalta voidaan todeta, että rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun optimaalisin sijainti on perustellusti paikallisella tasolla. Ympäristöterveydenhuollon kohdalla näin on lähinnä terveydensuojelun osalta. Nykyinen kuntapohja ei kuitenkaan mahdollista riittävän laadukkaita viranomaispalveluita pienimmissä kunnissa, sillä yksiköt jäävät liian pieniksi. Näissä kunnissa on siten etsittävä yhteistyömalleja, joilla turvataan riittävät rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun palvelut kuntapohjaisessa järjestelmässä.

Rakennusvalvonta ja ympäristönsuojelu kytkeytyvät vahvasti kunnan strategiseen toimintaan, mutta hiukan eri tavoin. Rakennusvalvonta valvoo ja edesauttaa kaavoituksen tavoitteiden toteutumista ja toimii siten suorana itsenäisenä jatkumona kunnan kehittämisessä. Rakennusvalvonta on myös tärkeä kontaktipinta kuntalaisia kohden. Tästä syystä juuri rakennusvalvonnan osalta ollaan huolissaan palveluiden keskittymisestä. Pienissä kunnissa rakennustarkastajat hoitavat myös muita kunnan tehtäviä ja luovuttavat teknistä osaamista muun organisaation käyttöön. Työnjako on koettu kokonaisuuden kannalta tehokkaaksi. Suhde kaavoitukseen nähdään olennaisimpana ja sitten vasta yhteistyö muiden toimialojen kanssa. Kuitenkin myös pelastustoimi on tärkeä yhteistyötaho, jonka kanssa tehtävä yhteistyö ei voi heikentyä, vaikka ne sijoittuisivat hallinnon eri tasoille.

Ympäristönsuojelulla on tärkeä rooli maankäytön suunnittelussa. Ympäristönsuojelun osaaminen on kunnan kehitystehtävissä olennainen resurssi. Ympäristönsuojelu vastaa usein muun muassa ilmastoasioiden edistämisestä kunnassa, mikä selittää kyselyaineistossa esiin tulleen muita yksiköitä vahvemman kytköksen suoraan kunnan johtoon. Ympäristönsuojelun viranhaltijat kokevat myös, että ympäristönsuojelun monet tavoitteet toteutuvat parhaiten tiiviissä yhteistyössä kaavoituksen ja rakennusvalvonnan kanssa jo maankäytön suunnitteluvaiheessa ja yleisissä edistämistehtävissä kunnan johdon kanssa. Nämä kytkennät vahvistuvat, kun hyvästä ympäristöstä tulee yhä keskeisempi elinvoiman osatekijä.

Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuden osalta ei ole tunnistettavissa vastaavia vahvoja kytköksiä kunnan kehittämiskokonaisuuteen kuin rakennusvalvonnassa ja ympäristönsuojelussa. Ympäristöterveydenhuollon tehtävät ovat enemmän ylhäältä säädettyjä kuin rakennusvalvonnassa ja ympäristönsuojelussa ja täyttävät näin vähemmän kunnallisen toiminnan kriiteerejä. Elinkeinopainotuksesta riippuen (eläintuotanto, elintarviketeollisuus ja matkailu) kunnalla voi olla kuitenkin merkittävä intressi olla päättämässä toiminnan resursoinnista elinkeinoelämää palvelevan sujuvan lupaprosessin varmistamiseksi. Kokonaisuutena ympäristöterveydenhuollon nykyinen järjestämismalli vaikuttaa optimaaliselta, ja sen uudelleen organisoimilla on saavutettavissa vain vähän hyötyjä ilman tehtäväkohtaista tarkastelua.

Terveydensuojelu on isommissa kunnissa kytköksissä kehittämiseen, kun toiminta tapahtuu rakennetussa ympäristössä. Home- ja kosteusongelmat aiheuttavat merkittäviä kustannuksia kunnille ja laajoja terveyshaittoja kuntalaisille. Terveydensuojelun osaaminen kunnan lähiresursseina voi vähentää kunnan kustannuksia ja ennaltaehkäistä terveyshaittoja. Terveydensuojelun nykyistä laajempi osallistuminen kaavoitukseen on katsottu tavoitteelliseksi maankäytön terveyshaittojen ennaltaehkäisemiseksi.

Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon viranomaistoiminnan kehittämiseksi on löydettävissä erilaisia perusteita ja ristiriitaisiakin tavoitteita, jotka saavat vielä oman tulkintakehyksensä polarisoituvassa ja olosuhteiltaan moninaisessa kuntatentissä. Selvityksessä havaittu toimialoihin kohdistuva osittain ristiriitaisen oletusten tarkastelu kuitenkin rikastuttaa kokonaisuymmärrystä aiheesta ja tuo esiin toiminnalle asetetut tavoitteet sekä selvittää myös motiiveja mahdolliselle muutoshaluttomuudelle.

Valtion näkökulmasta on tärkeää toteuttaa kansalaisten yhdenvertaisuutta, lainsäädännön toimeenpanoa sekä ylikansallisten veloitteiden toteutumista. Valtion tavoitteet heijastelevat myös vallassa olevan poliittisen koalition tavoitteita ja arvomaailmaa sekä laajemmin yleisiä yhteiskunnallisia kehityskulkuja. Julkisen talouden ahdas liikkumavara on näkynyt julkishallinnon kehittämisessä mittakaavahyötyjen tavoitteluna sekä synergioiden etsimisellä.

Viranhaltijat pyrkivät toteuttamaan omia työtehtäviään mahdollisimman hyvin, ja tehtävistä halutaan helposti rajata pois ylimääräiset näkökulmat, kuten toiminnan altistaminen poliittiselle päätöksenteolle tai tehtävät, jotka eivät liity ammattikunnan ydinosaan. On luonnollista että tehtävistä, joihin ei ole vahvaa koulutustaustaa, halutaan ikään kuin eron.

Tehtävien hoidolle ei kuitenkaan välttämättä ole parempaakaan tahoa olemassa. Vahva keskittyminen omaan alaan ja tätä voimakkaasti toteuttavien organisatorien ratkaisujen esittäminen saavat joskus ylikorostuneita piirteitä, jolloin kokonaisuuden hahmottaminen voi muodostua haastavaksi, eritoten jos työn tuloksellisuus on sidottu vain oman toimialan suoritteisiin.

Ammattikunnilla on varsinkin muutostilanteissa intressejä ylläpitää nykyistä rakennetta, joten tietty defensiivisyys on luonnollista. Viranhaltijoilla on myös havaittavissa perinteiseen byrokratiamalliin tukeutuvia toimintatapoja, jotka harvoin ovat erityisen asiakasystävällisiä, mutta voivat olla eduksi laillisuusvalvonnassa. On myös tunnistettavissa liiallistakin asiakasorientaatiota, jolloin viranomaisen riippumaton luonne ja riittävä kansalaisten tasavertaisuuden toteutuminen koko maan tasolla voi olla epäselvää. Kumpikaan suuntauksista ei saisi olla liian valitseva. Myös tätä ongelmaa tasapainottaisivat riittävän suuret toimintayksiköt, jolloin koko toiminnan luonne ei henkilöityisi.

Kuntien näkökulmasta on havaittavissa toisinaan liiallista alttiutta alistaa viranomaistehtävät lyhytjännitteiselle kunnan taloudellisen edun tavoittelulle. Tilanne voi saada korostuneita piirteitä, kun kilpaillaan toiminnallisilla alueilla samoista asukkaista ja yrityksistä. Vaikka viranomaistoiminnot ovat osa kunnan kokonaisuutta ja palvelutuotantoa, ovat ne myös itsenäisiä viranomaisia, joilla on omat lakisäätöiset tehtävänsä. Kunnissa ei välttämättä aina tunnisteta viranomaistehtävien tuottamia pitkän aikavälin hyötyjä kunnan elinvoimaisuudelle.

Paikallisia vaikutuksia omaavan viranomaistoiminnan kytkeytyminen paikalliseen poliittiseen päätöksentekoon on kuitenkin fiskaalisen federalismin periaatteiden mukainen järjestämistapa. Paikallistasolla osataan parhaiten kohdentaa ja organisoida resurssit. Kuntakohtainen ajattelu jättää toisinaan tarkastelun ulkopuolelle seudullisen toiminnan kokonaisvaltaiset hyödyt ja voi jopa aiheuttaa haittoja koko alueelle ja yhteiskunnalle, jos esimerkiksi uusista asukkaista ja yrityksistä kilpaillaan liian alhaisilla lupamaksuilla tai hyvin joustavilla tulkinnoilla.

Toimintojen organisointi nykyistä suurempiin yksiköihin lisäisi erikoistumista ja palvelun saatavuutta saattaen kansalaiset tasa-arvoisempaan asemaan nykyiseen verrattuna sekä vähentäisi pienten yksiköiden pienuudesta johtuvia riskejä, kuten vallan keskittymistä. On huomattava, että monet muutosajurina tunnistetut toimialojen ongelmat kohdistuvat pääosin pieniin yksiköihin. Päätavoite tulisi olla siten pienuudesta johtuvien haittojen korjaaminen, ei koko järjestelmän muuttaminen.

Uudenlaisen yksikön eräänä kriteerinä on tunnistettu alueen koko. Talousalue on usein optimi, koska yhtenäisistä tulkinnoista hyötyvät alueen toimijat, ja toisaalta seudulla on vielä mahdollista tehdä yhteisiä tulkintoja. Myös välimatkat pysyvät kohtuullisina eikä erillisiä vakituisesti miehitettyjä sivutoimipisteitä tarvita. Erikoistuminen täydentyy edelleen, kun ollaan samoissa toimitiloissa ja yhteydenpidonkustannukset ovat maltilliset. Maakunnan koetaan usein tästä näkökulmasta olevan jo liian kaukana yhteistyötahoista kunnissa. Toiminnallisella talousalueella kaikenlaiset rajat heikentävät yhteiskunnallista kokonaistehokkuutta.

Toimialuetta hahmoteltaessa on myös pohdittava, missä määrin yhteiset tulkinnat ja määräykset sopivat tiiviisti rakennettuun ympäristöön ja maaseutumaisiin olosuhteisiin yhtä aikaa.

Viranhaltijoista kaikkien ei tarvitse olla lähellä asiakasta eikä tuntea paikallisia olosuhteita. Kuitenkin jonkin tahon on oltava lähellä asiakaspintaa. Kokonaisuuden kannalta optimaalista järjestämistapaa ei voida saavuttaa, jos kaikki viranomaiset etäännyvät valvottavista kohteista. Jätehuoltoviranomainen on esimerkiksi pystynyt toimimaan laajallakin toiminta-alueella ilman koko alueen paikallistuntemusta, koska tärkein yhteistyötaho ympäristösuojeluviranomainen on pienemmissä yksiköissä ja tuo siten riittävän paikallistuntemuksen myös jätehuoltoviranomaisen työnkuvaan.

Pienissä kunnissa ei ole välttämättä toiminnallista tarvetta kokopäiväiselle rakennustarkastajalle ja ympäristönsuojelun viranhaltijalle. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kunnalla ei olisi tarvetta kokopäiväisen rakennustarkastajan ja ympäristönsuojelun viranhaltijan osaamiselle ja ammattitaidolle. Esitetty ratkaisumalli vahvistaisi myös ympäristönsuojelun kehittämissä tehtävien hoitoa pienissä kunnissa, mikä on ollut haaste. Rakennusvalvonnan osalta malli ei ratkaise maankäytön suunnitteluun liittyvien tehtävien hoitamista, joita rakennusvalvonnalla on pienissä kunnissa paljoltikin. Näitä tehtäviä voi olla hankala siirtää kuntien yhteiselle yksikölle.

Kunnalla on oltava jatkuvasti käytössään ympäri vuoden laaja rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun asiantuntemus ja valmius viranomaistoimintaan. Kunnat voivat järjestää toimintansa yhdessä muiden kuntien kanssa perustason turvaamiseksi taloudellisesti sekä kehittää ostopalveluja erityistarpeita varten.

Ympäristöterveydenhuolto, ympäristönsuojelu ja rakennusvalvonta eroavat käytännössä toisistaan toiminnallisesti siten, että niiden järjestämistä yhden tietyn skenaariomallin puitteissa kaikkine tehtävineen ei voida esittää. Rakennusvalvonta ja ympäristönsuojelu kytkeytyvät vahvasti kunnan maankäytön kokonaisuuteen, ja niiden järjestäminen peruskuntalähtöisenä on siten pääsääntöisesti tehokkainta.

Koska osa kunnista on tehtävien hoitoon liian pieniä, on toiminta mielekkäintä järjestää kuntien yhteistyönä. Joissain tapauksissa myös maakunta voi olla sopiva aluepohja tehtävien järjestämiselle, jos kunnat näkevät tämän tarkoituksenmukaisena ratkaisuna ja maakunnan aluepohja on riittävän lähellä kehittämisen optimaalista aluetasoa eli seutua.

Suurilla ja keskisuurilla kaupungeilla, jotka sijaitsevat erityisesti kasvavilla alueilla, viranomaistehtävien yhteys maankäyttöön korostuu. Ne ovat myös pääsääntöisesti riittävän hyvin resursoineet viranomaistoimintansa. Tältä osin olisi perusteltua, että suuret ja keskisuuret kaupungit voisivat hoitaa kaikki tehtävät, jotka ne näkevät toiminnallisesti kunnan kehittämiskokonaisuuden kannalta olennaisiksi. Tältä osin ne voisivat olla tulevaisuudessakin itsenäisiä toimijoita, vaikka pääsääntöisesti nojaututtaisiin seutupohjaiseen organisointiin.

Isoissa kaupungeissa nähdään vahvasti, että nykyisiä rakenteita kehittäen saavutetaan kokonaisuuden kannalta optimaalisin tulos. Suurissa kaupungeissa yksikön kasvattaminen ei toisi myöskään enää suhteessa samoja etuja kuin pienimmissä kunnissa. Päinvastoin mahdollinen yhteyden heikentyminen kunnan kehittämiskokonaisuuteen lisäisi byrokratiahaittoja eikä tukisi optimaalista ratkaisua.

Tehtävien jakaminen ei saa suurta kannatusta. Lähinnä ympäristöterveydenhuollossa tämä olisi mahdollista siten, että terveydensuojelu pysyisi lähellä kunnan kehittämiskokonaisuutta ja muut tehtävät hoidettaisiin laajemmalla aluepohjalla. Ympäristöterveydenhuollon siirtoa maakuntiin ei kuitenkaan kokonaisaineistossa vastusteta, ja erityisesti elintarvikevalvonnassa ja eläinten hyvinvointiin liittyvissä tehtävissä sillä nähdään saavutettavan hyötyjä. Valtiollistamista ei nähdä tehokkaana ratkaisuna toimialojen järjestämisessä.

Mahdollista olisi myös pohtia luvan myöntämisen ja valvonnan eriyttämistä kehittämistehtävistä. Tämä on toisaalta nähty raskasvetoisena ja liian byrokraattisena mallina. Se ei myöskään sovi yhteen keskeisen tavoitteen eli erikoistumisen kanssa, koska tällöin suhteellisen niukat resurssit jaettaisiin lähtökohtaisesti kahtia. Malli ei myöskään huomioi, että luvan myöntäminen ja valvonta ovat vuorovaikutteisia prosesseja suhteessa kehittämistehtäviin ja vuorovaikutuksessa syntyvä oppiminen rikastuttaa molempia prosesseja. Vuorovaikutuksessa syntyvä tieto läikkyä myös muille toimialoille kehittäen erityisesti maankäytön suunnittelun pohjana olevaa tietovarantoa ja ymmärrystä, mikä lisää toiminnan kokonaistehokkuutta.

Yhtenä vaihtoehtomallina voidaan myös esittää, että vaativat tehtävät siirrettäisiin pois pienimmiltä yksiköiltä, jolloin nykyinen tuotantorakenne selviäisi pääpiirteissään sille yleisimmistä tehtävistä ilman mittavia uudistuksia. Toinen samanlaiseen ajatuskulkuun pohjautuva ratkaisu olisi koota esimerkiksi maakuntatasolle erikoisosaamista, jota ei tarvita jatkuvasti suuremmassakaan kunnassa, ja kunnat voisivat hyödyntää tätä resurssia tarvittaessa.

Pienien viranomaisyksiköiden kokoaminen yhteen parantaa niiden laatua ja tuottavuutta. Tämän jälkeen tärkeimmäksi kehityskohteeksi tulee yhteistyön järjestäminen kuntien maankäytön ja strategisen johdon kanssa. Yhteisen viranomaisyksikön työtä helpottaisi, jos myös alueen maankäytössä suunnitteluyhteistyö tiivistyisi samalla aluepohjalla.

Yhden ylikunnallisen viranomaisyksikön yhteistyön järjestäminen kuntien maankäytön kanssa on kuitenkin tehokkaampi ratkaisu kuin jatkaminen nykymallissa joko vähäisillä resursseilla tai useiden aluetoimijoiden kanssa.

Haastattelu- ja kyselyaineistoon perustuen voidaan huomata ja myös teorian valossa edelleen todentaa, että nykyisten rakenteiden pohjalta kehitettävä malli on jatkossakin periaatteessa tehokkain ja kunnan kehittämistoiminnan kannalta synergisin malli erityisesti rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun viranomaistoimintojen järjestämiseen. Ympäristöterveydenhuollossa kokonaisuutena ja erityisesti eläinlääkintähuoltoon ja elintarvikevalvontaan liittyvissä tehtävissä on kuitenkin ominaisuuksia, jotka puoltavat myös maakunnallista tai jopa valtiollista vaihtoehtoa.

Koska nykyinen kuntarakenne ei automaattisesti tuota riittävän suuria viranomaisyksiköitä, on haettava erilaisia kuntayhteistyöratkaisuja toimintojen uudelleen organisoimiseksi erityisesti muutaman hengen yksiköissä. Yhteistyöratkaisujen mielekkäät tarkemmat määrittelyt voidaan muodostaa tehokkaimmin paikallisesti siten, että kunnilla on mahdollisuus sopia yhteistyöstään itselleen sopivien kumppaneiden kanssa omista lähtökohdistaan. Valtion ohjeistusta sekä tukea tarvitaan kuitenkin muutoksen aikaansaamiseksi ja käynnistämiseksi.

Käytännössä yhteistyön edistäminen voitaisiin aloittaa pilottihankkeilla, joihin liittyisi seuranta- ja tutkimusta. Piloteista saadut kokemukset, valmistelumateriaalit sekä hyvät käytännöt voitaisiin sitten edelleen jakaa muiden kuntien käyttöön, mikä vähentäisi muutokseen liittyviä riskejä ja kustannuksia eli madaltaisi kynnystä yhteistoimintaan.

15 SELVITYKSEN RATKAISUMALLEJA VIRANOMAISTOIMINTOJEN JÄRJESTÄMISELLE TULEVAISUUDESSA

Tutkimuksen tulosten perusteella on laadittu lista kehityskohteista ja turvattavista asioista, joista tulisi huolehtia kaikissa mahdollisissa nykyisiä rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon organisoitumista muuttavissa toimenpiteissä. Tutkimuksen tulosten mukaan voidaan pääasiallisena ratkaisumallina esittää seudulliseen yhteistyöhön pohjautuvaa mallia. Se toteuttaa koko maassa riittävän suuret ja samalla tärkeimpiin yhteistyötahoihin synergiset viranomaisyksiköt. Tutkimuksen tulosten mukaan seudulliselle ratkaisumallille voidaan esittää vaihtoehtoina muita yhteistyökeinoja, jos niillä saavutetaan riittävät vastaavat hyödyt.

Ratkaisumallit on rakennettu siten, että niissä on huomioitu kaikki selvityksessä listatut kriteerit nykyistä toimivammille organisaatoratkaisuille. Kaikkien kriteerien tulee täytyä vähintään tyydyttävästi eikä uudistus saisi merkittävästi heikentää mitään osa-aluetta nykyisestä ilman huomattavaa vastahyötyä. Selvityksessä käytetyistä skenaariomalleista esitetty ratkaisumalli viittaa eniten nykytilan kehittämiseen kuntayhteis-työtä kasvattaen.

15.1 Kehityskohteet

1. Palveluntuotannon haavoittuvuuden vähentäminen ja erikoistumisen mahdollistaminen sekä viranomaisen itsenäisen aseman turvaaminen

Useat selvityksessä esiin nousseet toimintoja koskevat haasteet rakennusvalvonnassa ja ympäristönsuojelussa kohdistuvat lähinnä pieniin yksiköihin. Nykyistä suuremmat yksiköt lisääisivät erikoistumismahdollisuuksia, maksutulot kehittyisivät, palvelua pystyttäisiin tarjoamaan ympäri vuoden ja yksiköistä tulisi riittävän vahvoja, jotta viranomaisen päätökset eivät pääsisi konfliktitilanteissa henkilöitymään.

2. Yhteistyön varmistaminen rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja terveydensuojelun välillä

Selvityksen toimialoilla on vahvat keskinäiset yhteydet, ja yhteistyö toimialojen kesken lisää toiminnan tehokkuutta. Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuudesta terveyden-suojelu on synergisin muiden toimialojen kanssa. Asiakkaan näkökulmasta toiminta on sujuvinta, kun kyseiset toimialat sijaitsevat tiiviisti yhdessä riittävän suuressa yksikössä, jossa on mahdollista palvella asiakasta joustavasti, digitalisaatiota hyödyntäen ja räätälöidysti tarpeen mukaan (ml. ennakkoneuvottelut).

3. Yhteistyö kaavoituksen ja kunnallistekniikan kanssa

Selvityksen toimialat ovat vahvasti synergisiä kunnan perustoiminnoista kaavoituksen ja kunnatekniikan kanssa. Vahva yhteistyöside sujuvoittaa sekä kehittämistoimintaa että viranomais-toimintaa. Kaikkien osapuolten laaja ja jatkuva osallistuminen maankäytön suunnitteluun ja toteutukseen varmistaa turvallisen, terveellisen ja viihtyisän ympäristön syntymisen.

4. Rakennusvalvonnan ja pelastustoimen yhteistyön turvaaminen rakentamisen ohjauksessa

Pelastustoimi ja rakennusvalvonta tekevät jatkuvaa yhteistyötä rakentamisen ohjauksessa. Toiminnassa on havaittavissa epäselvyyttä tehtävienjaossa, mihin vaikuttanee osaltaan pienimpien rakennusvalvontayksiköiden osaamistaso ja toisaalta pelastustoimen vahva intressi olla mukana ohjauksessa, koska jälkivalvonta kuuluu sille. Epäselvän tehtävänjaon on mahdollistanut toimialojen läheisyys. Jos toimialat sijaitsevat eri hallinnon tasoilla ja toimivat eri rahoituspohjalla on varmistettava, että rakentamisen ohjauksen taso ei laske osittain epäselvän tehtävänjaon vuoksi.

15.2 Reunaehdot

1. Alueiden erilaistumiskehityksen huomioiminen

Suomessa on käynnissä vielä melko voimakas alueiden välinen polarisoituminen. Tämä tulee näkymään kaupunkiseutujen kasvuna ja väestön vähenemisenä maaseutumaisilla mutta myös kaupunkimaisilla-alueilla, jotka eivät ole onnistuneet kytkeytymään kasvuun. Tällä on suorat vaikutukset viranomaistoimintojen tarpeeseen, laatutasoon ja suoritteiden kehittymiseen eri puolilla maata. Erityisesti kasvavilla alueilla viranomaistoimintojen yhteys maankäyttöön korostuu.

2. Erilaisuuden salliminen

Liittyen edelliseen kohtaan, on mahdolliset uudet organisaatoratkaisut tehtävä mahdollistaviksi. Tämä tarkoittaa riittävää väljyyttä malleihin, jotta myös tulevaisuuden muutoksiin voidaan vastata nopeasti. Tällä hetkellä jo olemassa olevat kuntien vapaaehtoiseen yhteistyöhön perustuvat ratkaisut tulisi mahdollistaa myös jatkossa, jos niillä on saavutettu tavoitteiden kannalta riittävät toiminnalliset hyödyt. Toimivia proaktiiviseen yhteistyöhön perustuvia ratkaisuita ei tule väkisin purkaa, vaan kannustaa rakentamaan niiden pohjalle entistä tiiviimpää yhteistyötä. Tällainen menettely tuottaa erilaisia toimintamalleja jo siitä syystä, että lähtötilanteet kunnissa poikkeavat toisistaan.

15.3 Ratkaisumallit

Pääsääntöisenä ratkaisumallina on kuntien yhteistyöhön perustuva seututasoinen organisaatiomalli. Mallista voidaan kuitenkin poiketa toiminallisista syistä. Kuntayhteistyön on nähty esimerkiksi toteutuvan helpoiten keskenään elinkeinorakenteeltaan ja kooltaan samankaltaisten kuntien kesken. Kaupungeissa myös resurssit ovat lähtökohtaisesti riittäviä jo nykyisellään ja myös maksuja kerätään kattavasti. Seuturatkaisun sijaan myös maakunnalliseen ratkaisuun on mahdollista nojautua, jos esimerkiksi jo nykyisellään yhteistyötä on tehty maakunnallisessa kehityksessä.

1. Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja terveydensuojelun seudulliset yhteistyöjärjestelyt.

- Seudullisuudella tarkoitetaan tässä useamman kunnan yhteistyönä järjestämiä palveluita toiminnallisilla alueilla. Seutu ei viittaa tässä viralliseen tilastoluokitukseen.

Seudullisen yhteistyön keskeinen hyöty on, että se tuottaa koko maassa riittävän suuria yksiköitä toiminnallisilla alueilla ja keskeiset toimijat pysyvät samalla hallinnon tasolla synergiat

mahdollistavalla tavalla. Yhteys peruskuntiin ei heikkene liikaa. Malli mahdollistaa keskitetyt yhteistyötä tukevat toimipisteratkaisut, joissa tarkastusmatkat ja asiakasmatkat pysyvät koh- tuullisina. Mallista hyötyvät asiakkaat yhtenäisten tulkintojen ja toimintatapojen myötä. Yhteis- iä tulkintoja on mahdollista ja tarpeellista tehdä seudulla, koska paikalliset olosuhteet eivät vaihte- le merkittävästi. Vaikka seudulliselle viranomaisyhteistyölle olisi edullista maankäytön suunnitteluyhteistyön lisääntyminen samalla aluepohjalla, kuntien maankäyttö pysyy niiden itsenäisenä toimintana.

2. Suurten ja keskisuurten kaupunkien omat järjestelyt mahdollisia

Suurilla ja keskisuurilla kaupungeilla on riittävän vahvat omat viranomaisyksiköt ja tiivis yh- teistyö maankäytön kanssa. Tätä vasten on perusteltua, että ne voivat jatkossakin hoitaa teh- tävät itsenäisesti, eritoten jos ne sijaitsevat kasvualueella, jolloin viranomaistoimintojen maankäyttöyhteys korostuu. Myös ympäristöterveydenhuollon rooli on merkittävä rakennetun ympäristön kehittämisessä. Vaikka ympäristöterveydenhuolto olisi lähtökohtaisesti kokonai- suutena maakunnan tehtävä, suurimmat kaupungit voisivat hoitaa sen kokonaan tai osan siitä niin halutessaan.

Kaupunkien irrottaminen seudullisesta perusratkaisusta on toiminallisuuden kannalta käytän- nöllistä, koska suuren kaupungin ja harvemmin asutetun seudun intressit ja tarpeet poikke- vat toisistaan. Myös yhteisten tulkintojen soveltaminen erilaisilla alueilla on vähemmän perus- teltua.

3. Maakunta voi olla toimiva ratkaisu joissakin tapauksissa

Jos alueen kunnat näkevät maakunnan sopivana paikkana tehtävien hoidolle ja maakunnan aluepohja on riittävän lähellä kehittämisen optimaalista aluetasoa eli seutua, maakunnan ta- soinen ratkaisu on mahdollinen, varsinkin jos taustalla on laajaa jo maakunnan tasolla tehtyä kuntayhteistyötä.

4. Elintarviketurvallisuus ja eläinlääkintähuolto hyötyisi nykyistä laajemmasta aluepohjasta maakunnan tehtävänä

Eläinlääkintähuolto ja elintarviketurvallisuus sopisivat maakunnan tehtäviksi. Erikoistuminen kehittyisi edelleen, ja toisaalta niiden kytkökset kunnan kehittämiskokonaisuuteen ovat useimmiten niukat. Tehtävissä on myös havaittavissa ominaisuuksia, jotka eivät sinällään puolla niiden toteuttamista paikallisesti.

15.4 Ohjaukset ratkaisumallien toteuttamiseksi

1. Verkostomaisen yhteistyön tiivistäminen

Kunnat voivat kehittää keskinäistä yhteistyötään monella tapaa. Kuntien välisiä osto-palve- luita voidaan kehittää ja tulkintoja sekä taksoja yhtenäistää toiminnallisilla alueilla. Hyötyjä olisi saavutettavissa nykyisten eri aluepohjilla toimivien sektoriviranomaisten toimirajojen har- monisoinnilla. Yhteistyö perustuu pelkkään vapaaehtoisuuteen.

2. Kannustimet ja informaatio-ohjaus kuntien yhteistyöhön perustuvien seu- dullisten viranomaisyksiköiden perustamiseksi

Informaatio-ohjauksen ja kannustavan tuen avulla voidaan päästä suurempiin kuntien yhteis- työnä toteuttamiin seutupohjaisiin viranomaisyksiköihin.

Onnistuneista suurempiin yksiköihin kuntayhteistyön pohjalta päätyneistä uudistusprojekteista on todettu, että muutoksen aikaansaamiseen on tarvittu sekä kannustimia, kuten tavoitetta palvelevien kehittämisprojektien rahoitusta, että informaatio-ohjausta tavoitellun muutoksen päämääristä, tavoitelluista eduista toimijoille ja asetetuista kriteereistä tavoitteiden saavuttamisen eri vaiheille. Erityisen tärkeänä on pidetty muutosta ohjaavan valtiovallan samansuuntaista linjaa ja yhtenäisyyttä pitkäjänteisesti.

3. Yhteistyörakenteiden turvaaminen lainsäädännöllä

Arvio on, että ilman lainsäädäntöohjausta yhteistyö ei kuitenkaan kehity kaikkialla. Tämä tarkoittaisi lähinnä minimikriteerin luomista toiminnoille, joiden pohjalta kunnat voisivat itse luoda yhteistyörakenteet. Nykyisissä pienimmissä yksiköissä tarvitaan rakenteellisia ratkaisuja sekä tueksi toiminnan kehittämistä. Suuremmissa yksiköissä voidaan asiakkaan näkökulmasta saada toimintaa eheämmäksi toiminnallisella alueella myös ilman organisatorisia ratkaisuja.

LÄHDELUETTELO

- Abbott, Adrew (1988). The system of professions. An essay on the division of expert labor. The University of Chicago press.
- Alaranta, Suvi (2014). Kunnan toimivalta eläinlääkintähuollossa. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Pro gradu -tutkielma
- ALLI-kartasto (2013). Suomen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvan pohjustus. Tekijät: Ruut Rissanen, Antti Rehunen, Hanna Kalenoja, Ossi Ahonen, Tommi Mäkelä, Jarkko Rantala & Markus Pöllänen. Ympäristöministeriö. Helsinki 2013.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2010). Hallintoinnovaatiot: Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoimiseen, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisu 33/2010.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto (2009). Kuntajohtaminen: Haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto hallintotieteiden keskus, 191-212.
- Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto; Karhu, Veli; Ryytänen, Aimo & Siitonen, Pentti (Toim.) (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere University Press.
- Anttonen, Kaisu. (2007) Piiloutuva politiikka. Ympäristökysymysten hallintaa kolmessa kaupungissa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos
- Aro, T. (2016). Timo Aron kotisivut.
- Aronen, Kauko (2013). Valitse keinot tavoitteiden mukaan! Ympäristöterveydenhuollon uudistuksen arviointi IV. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Axelsson, Markku (2008). Kuntayhteistyöllä paremmat rakennusvalvontapalvelut – Selvitys kuntayhteistyökokemuksista. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Axelsson, Markku (2012). Kysely kuntien rakennusvalvontaviranomaisille ja luottamushenkilöille. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Feiock, R. C. (2007). Rational choice and regional governance. Journal of Urban Affairs, 29(1), 47-63.
- Halonen, Aila (2016). Ympäristöterveys ja yhdyskunnat. Opas kuntien päättäjäille ja valmistelijoille. Suomen Kuntaliitto.
- Harle, Katja (2008). Kuntien ympäristönsuojelu seudullisena toimintana – tarkastelussa kuntien yhteisen ympäristöhallinnon perustaminen Lahden seudulle. Ympäristöpolitiikan pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Yhdyskuntatieteiden laitos.
- Hartikainen, Tarja, Lehtonen Sanna, Mehtonen Mikko & Tyni Tero (2012). Ympäristö-terveydenhuollon kustannukset ja maksullisuus. Katsaus 2011–2012. Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni (2011). Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana. Teoksessa Haveri, Arto, Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija (toim.), Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Kuntaliiton verkkojulkaisu Acta 224. Helsinki: Kuntaliitto, 51-62.
- Hirvonen, Timo (toim.) (2002). Seutujen hyväksi - kuntien parhaaksi. Suomen Kuntaliitto.
- Hurmeranta, Ulla & Parviainen, Jarmo (2014). Rakennusvalvonnan alueellistaminen – väliraportti. Suomen Kuntaliitto. Pdf-julkaisu.
- Hytönen, Anu (2008). Rakennusvalvontatoimen yhteistyö. Kuntien rakennusvalvontojen yhteistyömuotojen esittely. Helsinki: Ympäristöministeriön raportteja 26/2008.

- Häkli, Jouni; Karppi, Ilari & Sotarauta, Markku (2009). Alueellinen muutos ja sen hallinta. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.), *Governance. Uuden hallinta-tavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto hallintotieteiden keskus, 127-158.
- Hölttä, Lari (2014). Terveysturvallisuus- ja rakennusvalvontaviranomaisen yhteistyö. Terveysturvallisuutta liittävä korjausrakentamisprosessi. *Opinnäytetyöt, rakennusterveys*. Itä-Suomen yliopisto.
- Ilkka, Mikko & Lahtinen, Markku (2004). Maankäytön ja rakentamisen yhteiset tavoitteet. Teoksessa *Rakennustarkastuskirja*. Suunnittelusta toteutukseen. Ympäristöministeriö.
- Jääskeläinen, Lauri (1990). Rakennuslautakunta ja rakennustarkastus kunnan organisaatiossa. Teoksessa *Rakennustarkastuskirja 1990*. Rakennustarkastusyhdistys.
- Kallio, O. & Tolppi, R. (2012). Alueellinen pelastustoimi seitsemän toimintavuoden jälkeen – Muutoksia ja kokemuksia aluepelastuksesta 2004–2010, seurantatutkimuksen 3. vaiheen raportti. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Karppi, Ilari (toim.) (2013). Työvoitto – haastavan ajan hallinnonuudistus: valtion aluehallintouudistuksen (ALKU) vaikutusten arviointi. Harisalo, Risto, Luomanen, Tiia, Rannisto, Pasi-Heikki. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu. Valtiovarainministeriö. Helsinki. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2013.
- Koivuporras, Titta-Liisa (2008). Ihmiset ja pankki samaa maata? Yhteiskuntavastuu toteutuminen pankkisektorilla. *Acta Wasaensia* no 195 aluetiede 10. Vaasan yliopisto.
- Korpivaara, Aila & Syrjälä, Santeri (2015). Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi. Selvitys rakennusvalvontatoimen kehittämisen vaihtoehtoista. Helsinki: Ympäristöministeriön raportteja 9/2015.
- Kuja-Aro, Jenni (2014) Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen taksat. Selvitys. Suomen Kuntaliitto. Helsinki
- Laakso, S. & Loikkanen, H.A. (2004). Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Gaudeamus. Helsinki 2004.
- Laamanen, Elina & Aronen, Kauko (2006). Kokeilusta seudullisiin yksiköihin. Ympäristöterveydenhuollon alueellisen yhteistoimintakokeilun II vaiheen arviointi. Suomen Kuntaliitto.
- Latokylä, J. (2008). Seudullinen rakennusvalvonta Turun alueella. Raportteja 83. Turun ammattikorkeakoulu.
- Laurila, Hannu & Laine, Tuomas (2017). Viranomaistehtävien optimaalinen organisointi ja paikallinen elinvoima. Julkaisematon. (Toimituksessa).
- Leppisaari, Elli (2011). Kuntien välinen yhteistyö infrastruktuuripalvelujen järjestämisessä. Tapaustutkimus Lahden ja Turun seuduilla. Pro gradu -tutkielma. Aalto-yliopisto. Helsinki.
- Luoma, Kalevi & Moisio, Antti (2005). Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot. Helsinki: VATT-muistioita 74.
- Musgrave, Richard & Musgrave, Peggy (1976). *Public finance in theory and practice*. Tokyo: McGraw Hill.
- Musgrave, Richard (1959). *The theory of public finance*. New York: McGraw Hill.
- Nevas, Mari & Lepistö, Outi (2015). Ympäristöterveydenhuollon valtiollistamisen esiselvityshanke. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 9/2015.
- Nordin, Patrik & Parviainen Jarno (2017). Viranomaistehtävien synergioista lähtävä hallinnon organisoiminen - Kokonaiset ja asiakaslähtöiset palvelut kolmella eri hallinnonalalla. Julkaisematon artikkeli (toimituksessa).
- Nurminen, J. Koskinen, M. & Paajanen, V. (2014). Tuloksellisuustarkastuskertomus. Ympäristöterveydenhuolto. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 7/2014. Helsinki.
- Nyrölä, Liisa (2016). Yhteisneuvottelu ja viranomaisyhteistyö ympäristöasioissa. YVA- ja lupamenettelyjen yhteyden vahvistaminen. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. ELINVOIMAA ALUEELLE 2 | 2016.

- Oates, Wallace (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard Univ. Press. Cambridge, MA.
- Oulasvirta, Lasse (1996). Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä. *Acta Universitatis Tamperensis series A*, Vol. 494. Vammala: Tampereen yliopistopaino.
- Parviainen, Jarno (2015). Kuntien ja maakuntien ilmastotyön tilanne 2015: strategioista käytäntöön. Suomen Kuntaliitto. Pdf-julkaisu.
- Parviainen, Jarno (2013). Kuntien ympäristönsuojelun hallintokysely 2013. Suomen Kuntaliitto. Pdf-julkaisu
- Parviainen, Jarno (2015). *Rakennusvalvonnan alueellistaminen: Arvio hyödyistä ja haitoista*. Kuntaliitto. Helsinki.
- Parviainen, Jarno (2016). Suuntaviivoja rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon organisoinnille. Virva-hankkeen väliraportti. Suomen Kuntaliitto.
- Putnam, Robert (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Puustinen, Sari (2006). Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 34*.
- Puustinen, Sari, Mäntysalo, Raine & Karppi, Ilari (toim.) (2016). Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016.
- Rakennustarkastusyhdistys RTY:n strategia 2014 – 2019. 15.11.2013.
- Ryynänen, Aimo & Uoti, Asko (2009). Kunnallinen itsehallinto ja uusi hallintotapa. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria, (toim.). *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopiston hallintotieteiden keskus.
- Ryynänen, Aimo (2004). *Kuntien ja alueiden itsehallinto - kehittämissäilytysvaihtoehdot*. Edita publishing Oy. Helsinki.
- Rämä, Markku. (2004) *Rakennustyön suoritus ja viranomainen*. Teoksessa *Rakennus-tarkastuskirja. Suunnittelusta toteutukseen*. Ympäristöministeriö.
- Saarimaa, Tuukka., Saastamoinen, Antti., Suhonen, Tuomo., Tervonen, Lasse., Tukiainen, Janne. & Vartiainen, Hannu (2016). Kuntien sääntelyn periaatteet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 21/2016.
- Sandberg, Siv (2015). ARTTU2 päättäjätutkimus. Åbo Akademi/Suomen Kuntaliitto
- Solakivi, M. & Virén, M. (2006). Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko. *Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu* 57.
- Sow, Mousse & Razafimahefa, Ivohashina (2015). *Fiscal decentralization and the efficiency of public service delivery*. IMF Working Paper 15/59. Washington: International Monetary Fund.
- STM (2016). Lausuntoyhteenveto hallituksen linjauksista itsehallintoaluejaon perusteiksi ja sote-uudistuksen askelmerkeiksi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:10.
- Tarasti, Lauri (2016). Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen - lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtiovarainministeriön julkaisu – 3/2016.
- Tilastokeskus (2014). *Kuntien talous- ja toimintatilasto*.
- Tilastokeskus (2014). *Rakennus- ja asuntotuotanto*.

Tilastokeskus (2016). Rakennus- ja asuntotuotanto. Turunen, Jari (2016). Pelastusviranomaisen rooli rakentamisen ohjauksessa. Karelia-ammattikorkeakoulu. Teknologiaosaamisen johtaminen. Ylempi ammattikorkeakoulututkinto. Lopputyö.

Valtiokonttori (2015). Valmiina digikiiriin. Digitalisaatio ja virastojen tuottavuuspotentiaali. Helsinki: Valtio-
konttorin selvitys.

Vartola, Juha (2009). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.), Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto hallinto-
tieteiden keskus, 13-44.

Veijalainen, Juha (2004). Lupamenettely. Teoksessa Rakennustarkastuskirja. Suunnittelusta toteutukseen. Ympäristöministeriö.

YM (2015). Ympäristöministeriön selvitys itsehallintoalueille siirrettävistä tehtävistä 18.12.2015.

Liite 1. Palaute aluetilaisuuksista

Tutkimuksessa laadittiin malliratkaisuja (luku 15.3) ja keinoja mallien toteuttamiseksi, ja niitä testattiin aluetilaisuuksissa. Aluetilaisuuksien tarkoituksena oli tutkimustulosten oikeansuuntaisuuden varmentamisen lisäksi saada tutkimuksen muilla menetelmillä hankalasti todennettavia painotuksia havaituille kehittämiskohteille sekä löytää käytännön ratkaisuja yhteistyön toteuttamiseksi.

Aluetilaisuuksia järjestettiin neljä kappaletta ja alueiksi valittiin sellaisia paikkoja, joissa ei ollut käyty tekemässä tutkimukseen kuuluvia haastatteluja. Samalla aineisto täydentyi koko maan kattavaksi. Ennen aluetilaisuuksia ohjausryhmä käytti yhden kokouksen vastaavaan työpajatyöskentelyyn, ja testauselementit tarkentuivat tässä prosessissa ennen varsinaisia aluetilaisuuksia. Ohjausryhmän käsittelyssä tarkentui seudun määritelmä. Seudulla ei viitata tässä tutkimuksessa viralliseen tilastoluokitukseen vaan sillä tarkoitetaan lähikuntien kesken tehtävää kuntayhteistyötä.

Tilaisuuksiin kutsuttiin sekä luottamushenkilöitä että viranhaltijoita. Koska aluetilaisuudet järjestettiin työpajoina, niihin osallistuvien henkilöiden määrää piti rajoittaa. Testauksen luotettavuuden vuoksi raportin laatija ei voinut valita osallistuvia henkilöitä. Raportin laatija teki listan kunnista ja yhteistoiminta-alueista, jonne kutsut lähetettiin. Kutsut osoitettiin kunnanjohtajille tai yhteistoiminta-alueiden johtajille, joilla oli mahdollisuus tulla joko itse tilaisuuteen tai valita itselleen sopivin sijainen.

Aluetilaisuuksien tulosten mukaan esitetyt ratkaisumallit nauttivat melko laajaa suosiota. Alueilla odotetaan sekä selkeää ja pitkänjänteistä tavoitteenasettelua ja informaatio-ohjausta että kannustimia tavoitteiden saavuttamiseksi kuntien yhteistyönä. Kuitenkin yleinen arvio oli myös, että jotta tavoitellut muutokset saavutetaan koko maassa, tarvitaan perälautana lainsäädäntöä ja normiohjausta. Erityisesti rakennusvalvonnan osalta kuntien yhteistyön lisääntymistä ei pidetty todennäköisenä ilman vahvoja kannustimia. Kaikkien toimialojen kohdalla pidettiin yhteyttä kunnan kehittämistoimintaan keskeisenä.

Kaikissa tilaisuuksissa korostettiin toimialojen keskinäisiä yhteistyötarpeita sekä yhteyttä maankäyttöön ja kuntatekniikkaan. Testaukseen osallistuneet henkilöt pitivät myös pragmaattisena ja kuntayhteistyötä edistävänä erilaisia joustoja ja sopimusmahdollisuuksia toiminnassa. Pienten kuntien keskinäistä yhteistyötä pidettiin toimivana verrattuna esimerkiksi pienen ja suuren kunnan väliseen yhteistyöhön. Yleisesti koettiin myös, että yhteistyötä edistäisi, jos olisi käytössä tutkittua tietoa kuntayhteistyön vaikutuksista käsitellyillä toimialoilla sekä yhteistyötä tukevia valmiita malleja.

Testaustilaisuudet osoittivat myös käytännössä alueiden erilaisuuden ja yhteen tiettyyn normiin perustuvan kriteerin luomisen hankaluuden.

Lappeenrannan tilaisuudessa oli mukana paljon kuntia, joissa ympäristönsuojelu ja ympäristöterveydenhuolto on nykyisellään järjestetty yhteistoimintana seudulla. Seudullinen yhteistoiminta oli siten tilaisuuteen osallistuneille varsin tuttua. Maakunnallista järjestämismallia pohdittiin laajasti, koska maakunta ei ole liian iso. Todettiin kuitenkin, että kokonaisuuden kannalta maakunnan kokoinen kunta tehtävien järjestäjänä olisi lopulta yksinkertaisin ratkaisu. Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutena säilymistä korostettiin ja samalla tuotiin esiin, että sen yhteydet muihin toimialoihin ovat kasvamassa.

Uudenmaan tilaisuudessa tuli vahvasti esille, että Uusimaa on maakunnantasoisena toimijana liian suuri ja tällaisessa järjestelyssä yhteys peruskuntiin heikkenisi toimialoilla. Seutua pidettiin hyvänä ratkaisuna yleisesti, ja tilaisuudessa oli mukana myös seutuyhteistyötä edustavia tahoja. Samalla korostettiin, että kuntayhteistyö edellyttää toimiakseen peruskunnilta omistajaohjausta. Myös liiallisen erikoistumisen haitat mainittiin. Liiallinen erikoistuminen voi johtaa tilanteeseen, jossa kokonaisnäkemys ei enää välity keskeisille toimijoille.

Tilaisuudessa tuotiin myös esille, että näin suuren muutoksen kynnyksellä olisi hyvä kiteyttää viranomaistehtävien tarkoitusta. Tarpeen olisi myös pohtia yksityisen palveluntuotannon hyödyntämistä viranomaisprosesseissa, normien purkua ja digitalisaation mahdollisuuksia, koska ne yhdessä vaikuttavat viranomaispalvelujen kokonaiskysyntään sekä siten optimaalisiin organisaatoratkaisuihin. Tietotekniikan ylikunnalliset yhteistyöratkaisut nähtiin sekä edellytyksenä syvemmälle yhteistyölle että eräänä mahdollisuutena saada aikaan säästöjä.

Seinäjoen tilaisuudessa korostettiin, että kokonaisuudessa kyse on myös viranomaistoiminnoissa elinvoiman toteuttamisesta. Seudullinen perusratkaisu sai vahvan kannatuksen. Erityisesti korostettiin, että myös keskisuuret kunnat, eivät vain kaikista isoimmat, haluavat toteuttaa itse viranomaistoimintansa ja niillä on tähän riittävät resurssit.

Seinäjoen tilaisuudessa korostettiin ympäristöterveydenhuollon osalta nimenomaan terveysuojelun yhteyttä peruskuntien toimintaan, siinä missä muut ympäristöterveydenhuollon osa-alueet nähtiin mahdollisena toteuttaa tarpeen vaatiessa maakunnassa. Toisaalta nykyisten ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden nähtiin olevan tehtävien hoitoon täysin kykeneviä.

Pienten kuntien neuvottelukunta poikkesi testauksessa muista tilaisuuksista. Pienten kuntien tilaisuudessa korostettiin verkostomaisia lähestymistapoja organisatoristen ratkaisujen sijaan ja nähtiin, että myös pienelle kunnalle on sallittava omat itsenäiset ratkaisunsa ja otettava tässä huomioon, että pienissä kunnissa myös tehtävien hoitoon vaadittava osaaminen joutuen esimerkiksi rakentamisen vähyydestä ja tavanomaisuudesta ei tarvitse olla yhtä korkea kuin suurissa kunnissa. Tässä yhteydessä tuli myös esiin ostopalvelujen hyödyntäminen osana viranomaiskokonaisuutta ja korostettiin vahvasti paikallistuntemusta sekä hajautetun tuotannon etuja. Eläinlääkäripalvelut nähtiin tärkeäksi osaksi maaseutuelinkeinoista elinvoimaa ammentavien kuntien elinvoimakokonaisuutta.

Liite 2. Ryhmähaastattelujen haastattelurunko

Pääteemat:

1. Miten/missä mallissa asiakasnäkökulma toteutuisi nykyistä paremmin ja millä perusteella?
2. Miten/missä mallissa tuloksellisuus (talous) kehittyisi nykyistä paremmin ja miksi?
3. Onko tärkeätä, että yhteys kunnan kehittämiseen (demokratia) pysyy vahvana ja miksi?
4. Yhteistyö toimialojen kesken
 - Millaista yhteistyö on toimijoiden kesken käytännössä esimerkiksi keski-suuren investoinnin kohdalla?
 - Missä asioissa yhteistyö on toimialojen kesken tärkeää ja minkälaista yhteistyö on laadultaan?
5. Miten paikallistuntemus vaikuttaa tehtävien hoitamiseen? (hyödyt ja haitat)

Haastateltavia pyydettiin lopuksi myös arvioimaan edellä mainittujen teemojen toteutumista seuraavissa malleissa:

Mahdolliset visiot tulevaisuuden organisaatiomalleista

1. Maakuntamalli (Kaikki tehtävät aluetasolla)
2. Tehtävien jakaminen ja uudelleen organisointi (kunnat, alueet ja valtio jakavat tehtävät uudestaan yhteistyötarpeisiin ja muihin toiminnallisiin näkökulmiin perustuen)
3. Kuntakohtaisesti erilaiset mallit (rakenteellisesti erilaiset lähtökohdat hyväksytään esim. kunnan koko, ja tehtävät voivat olla erilaisia siten eri kunnissa)
4. Nykytilaan perustuva malli (evolutionäärinen kehitys; pääsääntöisesti nykyisiin rakenteisiin perustuva, jossa yksikkökoot kasvavat vähitellen ja yhteistyö tiivistyy mahdollisesti)
5. Edellä mainittuja yhdistelevä malli

Liite 3. Ryhmähaastattelut

Ryhmähaastattelu, Tampere 18.3.2016:

1. Kati Skippari, vs ympäristöjohtaja Lempäälä
2. Satu Virtaranta, ympäristöinsinööri (ympäristöterveydenhuolto), Tampereen seudun ympäristöterveydenhuolto
3. Pasi Halme, vs. ympäristöpäällikkö, Tampere
4. Pekka Mutikainen, johtava palotarkastaja, Pirkanmaan pelastuslaitos.
5. Elina Tiira, erityisasiantuntija, Pirkanmaan jätehuolto.
6. Oskari Auvinen, kunnanjohtaja, Kangasala.

Ryhmähaastattelu, Kouvola 22.3.2016:

1. Tapani Ryyänen, rakennusvalvontapäällikkö, Kouvola
2. Hannu Friman, ympäristöpäällikkö, Kouvola
3. Taru Pöytsiä, ympäristöterveyspäällikkö, Kouvola
4. Hannu Tylli, kaavoituspäällikkö, Kouvola
5. Kari Martikainen, toimitusjohtaja, Kymenlaakson jäte

Ryhmähaastattelu, Oulu 5.4.2016:

1. Leena Tuuri, ympäristöjohtaja, Oulun seudun ympäristötoimi
2. Jouni Lähdenmäki, johtaja, Oulun vesi liikelaitos
3. Claes Kruger, konsernihallinto, Oulu
4. Ilona Suppanen, palvelupäällikkö, Oulun seudun jätehuolto
5. Irmeli Jokinen, ympäristöterveydenhuollon päällikkö, Oulun seudun ympäristö-toimi.

Ryhmähaastattelu, Pori 11.4.2016:

1. Matti Lankiniemi, ympäristöjohtaja Pori
2. Jukka Reko, ympäristöpäällikkö, Pyhäjärvisseudun ympäristötoimisto
3. Juha Hjulgren, tekninen johtaja, Ulvila
4. Tarja Räikkönen, jätehuollon suunnittelija, Porin seudun jätehuolto
5. Ilmari Mattila, ympäristökeskuksen johtaja, Kankaanpää
6. Jukka Kotiniemi, johtaja, Porin kaupungin tekninen palvelukeskus

Ryhmähaastattelu, Pyhäjärvi 26.5.2016:

1. Jorma Turunen, ympäristöjohtaja, kuntayhtymä selänne
2. Sanna Rätty, ympäristötarkastaja, kuntayhtymä selänne
3. Mirka Similä, ympäristötarkastaja, kuntayhtymä selänne
4. Laura Kananen, rakennustarkastaja, kuntayhtymä selänne
5. Marko Paalavuo, rakennustarkastaja, kuntayhtymä selänne
6. Seppo Lappalainen, toimialajohtaja, Keski-Suomen ympäristötoimi
7. Heikki Estola, ympäristötarkastaja, kuntayhtymä selänne
8. Sami Laukkanen, tekninen johtaja, Pyhäjärvi

Liite 4. Henkilöhaastattelut

1. Jouni Vastamäki, johtava rakennustarkastaja, Järvenpää 11.3.2016.
2. Jenni Laitila, jäteasiamies, Lakeuden jätelautakunta 1.4.2016
3. Margit Päätaalo, johtaja & Aila Halonen, ympäristöterveydenhuollon ylitarkastaja, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 6.4.2016
4. Johanna Palomäki, yleiskaava-arkkitehti, Lahti 8.4.2016
5. Leena Gunnar, ylijohdaja Kaakkois-Suomen ELY-keskus & Timo Jokelainen, johtaja, Lapin ELY-keskus 21.4.2016
6. Jari Turunen, riskienhallintapäällikkö, Pohjois-Karjalan pelastuslaitos 2.5.2016
7. Anu Näätänen, tekninen johtaja, Joensuu 2.5.2016
8. Tuomas Pälviä, riskienhallintapäällikkö, Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos 3.5.2016
9. Hannu Penttilä, apulaiskaupunginjohtaja, Vantaa 6.5.2016
10. Paula Qvick, suunnittelujohtaja Pohjois-Savon liitto 11.5.2016

