

## **Takaisin tulevaisuuteen**

*– valtion ja kuntien yhteinen taival*



Markku Lehto

# **Takaisin tulevaisuuteen**

*– valtion ja kuntien yhteinen taival*

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ  
KAKS

# TAKAISIN TULEVAISUUTEEN

– valtion ja kuntien yhteinen taival

Kunnallisalan kehittämissäätiön

Polemia-sarjan julkaisu nro 56

© Pole-Kuntatieto Oy

ja Markku Lehto

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2005

ISBN 952-5514-19-6

ISSN 1235-6964

# Sisällys

ESIPUHE 7

LÄHTÖKOHDAT 9

Aivan ensiksi 9

Mistä on kysymys? 10

Identiteetti kriisissä 11

Kirjoituksen rakenne 13

KOMENTOTALOUDESTA MARKKINOILLE 14

Kansan palvelut ja keskitetty suunnittelu 14

Omaiset, läheiset ja kolmas sektori 16

Epäpyhä allianssi 17

Viisasten kivi jäi löytämättä 18

Ulkoistaminen ja kilpailuttaminen 21

ONKO KUNTA EPÄPÄTEVÄ? 23

Väki vanhenee ja kilpailu kovenee 23

Kansainvälistyminen ei odottele hämeen hitaita 25

Poliittis-hallinnollinen jähmeys 26

Kuntien erilaisuus johtaa eriarvoisuuteen 26

Liian monta rautaa tulella 27

Erikoishoidon ja kalliiden tukipalvelujen keskittäminen 28

Saumaton palveluketju 29

Yhteishankinnat taloudellisuuden välineenä 31

Hyvien käytäntöjen levittäminen 32

Tarvitaanko kuntia edelleen: kritiikin koko kuorma 33

MIKÄ ON KUNNAN PERUSTEHTÄVÄ? 37

Alueellinen ja sosiaalinen tasa-arvo 37

Olisiko kansanvalta kaikesta huolimatta tehokas? 39

Kunnallinen itsehallinto on realiteetti 41

Onko kunta elävä yhteisö? 43

Kunta ja elämisen puitteet 45  
Kuntapäätäjien työnjako 46  
Ydinkunta päättää 48  
Synergiasta on apua 49  
Palvelua vai julkisen vallan käyttöä? 51  
PK-kunnat kilpailun ritareina 52  
Entä suuret kunnat? 54  
Paljon hyvää, mutta... 56

ALUEELLISET RAKENNERATKAISUT 57  
Palvelujen hierarkia on väistämätön tosiasia 57  
Ehdotonta oikeaa kokoa ei ole 58  
Alueellinen suunnitelma on kivijalka 60  
Suunnitelman laajuus ja sitovuus 62  
Maltillinen malli, alueellista koordinointia 63  
Sosiaali- ja terveystieteiden, harkinnanarvoinen vaihtoehto 64  
Entä suuralueet? 66  
Entä jos olisi vain kaksikymmentä kuntaa? 67  
Miksei valtio hoida? 71  
Vaihtoehtoja on 73

KESKITETTYÄ TIETOA JA OSAAMISTA TARVITAAN 75  
Kun kunta sai vallan, mihin se meni? 75  
Kenelle ohje on tarkoitettu? 77  
Sopimalla, ei komentamalla 78  
Valtion ja kuntien symbioosi 79

KANSAINVÄLISTYMINEN TEKEE TULOAAAN 81  
Toistuvasti kölin alta 81  
Vienti on vaikea laji 82  
Kokonaiskonsepti meille, ehkä muillekin 83  
Suurkunta kansainvälisillä markkinoilla 85  
Markkinatalous vaatii sääntöjä 86

LOPUKSI 88  
Ydinkunta, aluearkkitehtuuri ja keskitetty arviointi 88  
Onko mahdollista yhdistää pienuuden taloudellisuus ja suuruuden tehokkuus? 90  
Aivan loppuksi 94

# Esipuhe

Kunnat näyttävät toisenlaisilta, kun niitä katsotaan valtion puolelta. Näkökulma on tärkeä, sillä valtionhallinto vaikuttaa paljon kuntien mielestä usein liian paljon, kuntien asemaan ja toimintaan. Ilman avointa vuoropuhelua ei synny ymmärrystä eikä aitoa uuden hakemista valtion ja kuntien työnjaossa.

Kansliapäällikkö, dosentti Markku Lehto on palvellut pitkään valtiota. Hän on maamme parhaita sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoita. Hänen näkemyksensä valtion ja kuntien yhteispelistä on syntynyt kokemuksesta. Tämän näkemyksensä hän esittää Polemia-sarjan julkaisussaan *Takaisin tulevaisuuteen – valtion ja kuntien yhteinen taival*. Esitän kirjoittajalle parhaat kiitokset.

Huhtikuussa 2005

*Lasse Ristikartano*

Asiamies

Kunnallisanalan kehittämissäätiö KAKS





# Lähtökohdat

## *Aivan ensiksi*

Ryhdyin tähän kirjoitustyöhön korostaakseni sitä, etteivät kunnallinen itsehallinto ja kunnallinen päätöksenteko riitä takaamaan järkevän alueellisen ja valtakunnallisen palveluverkoston muodostumista. Alueellinen palvelurakenne edellyttää maakunnallista päätöksentekoa ja valtakunnallinen palvelurakenne valtakunnallista päätöksentekoa. Paikallinen, alueellinen ja valtakunnallinen päätöksenteko eivät ole toisensa poissulkevia, vaan toisiaan täydentäviä.

Tarkoitukseni ei ollut kritisoida kunnallista päätöksentekoa. Päinvastoin, olen kokenut kuntien arvostelun ajoittain kohtuuttomaksi. Kirjoittaessani aloin oivaltaa, että niin kunnallisen itsehallinnon innokkaat puolustajat kuin kuntien toiminnan jyrkät arvostelijat ohittavat yleensä kevyehkösti kysymyksen poliittisen johdon, virkamiesjohdon ja tuotannon johdon suhteista ja niiden perimmäisistä tehtävistä. Se ohjasi ajatukseni syvemmälle kunnallisen päätöksenteon syövereihin. Mieleeni hiipi kysymys, olisiko niin, että aikanaan loistava sosiaalinen innovaatio, kunnallinen itsehallinto, on menettämässä otteensa tulevaisuuden hallinnasta. Vastaus ei ole itsestään selvä.

Kun aloitin loppuvuodesta 2004, en arvannut, että palvelurakennearasiat nousevat niin kovalla nopeudella valmistelun keskiöön kuin sittemmin on tapahtunut. Jos maalla on nyt halua uudistaa palvelu-

rakennetta, kannattaa käyttää malttia ja punnita vaihtoehdot huolellia. Tämä kirjoitus tarjoaa eväitä päätöksentekoon, mutta ei tyrkytä vain yhtä mallia.

### *Mistä on kysymys?*

Kunnallisen itsehallinnon juuret ulottuvat pitkälle historian hämärään, aina Ruotsin valtaa edeltävään aikaan, jolloin pitäjänkokouksissa sovittiin yhteisistä asioista. Kattavan kunnallisen itsehallinnon katsotaan saaneen varsinaisesti alkunsa Venäjän vallan aikana, 1865 annetulla asetuksella kunnallishallituksesta maalla.

Yhteisiä asioita on siis hoidettu paikallisella tasolla jo usean vuosisadan ajan. Edelleen on asioita, joista on tehtävä päätöksiä lähellä asukkaita. Ihmisen tavanomaiseen intressipiiriin kuuluu seurata, mitä lähiympäristössä tapahtuu, ja pyrkiä myös vaikuttamaan siihen.

Kunnan tehtävät ovat runsaan kolmenkymmenen vuoden kuluessa kasvaneet aivan toisiin mittoihin kuin vielä pari sukupolvea sitten osattiin kuvitella. Olen seurannut muutoksia yhden sukupolven ajan, ja katseeni on kohdistunut nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Käsitykseni kunnallisen itsehallinnon ja paikallisen palveluverkoston tilasta on näinä vuosina muuttunut. Epäilemättä sitä on aina sävyttänyt se, että olen katsellut asioita valtionhallinnon suunnasta.

Palveluja koskevaa päätöksentekoa keskitettiin voimakkaasti 1970-luvulla. Samalla julistettiin uskoa eräänlaisesta palvelutaivaasta. Monet meistä koettivat korottaa ääntään delegoinnin ja lähimmäisvas- tuun puolesta. Vuosi vuodelta delegointi etenikin, mutta sai lopullisen muotonsa taloudellisesti äärimmäisen ankarissa puitteissa. Se ei johanut sellaiseen paikallisen innostuksen ja luovuuden heräämiseen, johon delegointi olisi toisissa oloissa voinut johtaa. Kun tähän liittyi vielä sinänsä perusteeton julkisen sektorin syyllistäminen talousvaikeuksien takia ja markkinoilla toimivien yritysten ihannoiti, henki- löstön motivaatio ei ollut parhaimmillaan. Se näkyi kuntatyönteki-

jöiden työtyytyväisyyden heikkenemisenä ja uupumisen tunteen voimistumisena.

Kaiken tämän jälkeen on kohtuullista rohkaista kunnallisia päättäjiä ja työntekijöitä ja kiittää heitä siitä, että vaikeiden aikojen läpi on päästy näin hyvin tuloksin. Kunnat ovat kantaneet vastuunsa ta-  
loudellisesti hankalina aikoina. Suomalainen koulujärjestelmä on arvioitu hyväksi, ja suomalaisen terveydenhuollon kustannukset ovat hyvin maltilliset ja laatuun ja väestön tyytyväisyyteen nähden erityisen edulliset.

### *Identiteetti kriisissä*

Kaikki ei kuitenkaan ole hyvin. Voidaan perustellusti kysyä, onko vallitsevissa rakenteissa ja toimintatavoissa jotain sellaista, mikä tekee niin päättäjien kuin henkilöstön olon epämukavaksi. Ovatko puitteet sellaiset, että luottamushenkilöt ja ammattilaiset saavat työstä omasta mielestään tyydyttävän tuloksen? Onko raskas poliittinen päätöksentekokoneisto tarpeellinen, ja vastaako moniportainen hallinto parhaiten kansainvälistymisen haasteisiin? Eikö asioita voisi hoitaa huomattavasti vähäisemmällä touhuamisella?

Vaikka tässä mallissa on paljon hyviä puolia, kysytään edelleen, onko se kuitenkin kadottanut otteen todellisuuteen. Paikallisten luottamushenkilöiden aikaa kuluu yhä enemmän mutkikkaisiin lainsäädännön juonteisiin tai tekniikan ja lääketieteen salaisuuksiin, asioihin, joista he eivät saa kunnon otetta.

Mitä enemmän luottamushenkilöt käyttävät aikaansa ammatti-ihmisille kuuluviin asioihin, sitä etäämmälle kuntalaiset jäävät luottamusmiestensä ajatusmaailmasta. Enää ei voida puhua yhteisöstä, jonka kaikki kokevat aidosti yhteiseksi. On vain suuri määrä käytännön töitä, jotka pitää hoitaa tehokkaasti ja tuottavasti. Yhä selvemmin kysymys on kunta-nimellä tunnetusta yrityksestä. Monet kuntien johtotehtävissä olevista pitävät kunnia-asianaan korostaa kykyään johtaa kuntaa kuin yritystä.

Mitä enemmän kunta alkaa muistuttaa yritystä, sitä perustellummin voi kysyä, eikö sen sitten voi korvata yrityksellä. Kunnan ja yrityksen välillä on kuitenkin se merkittävä ero, että yritys pyrkii kasvattamaan voittoa ja markkinaosuuttaan ja kunnan tulee ensi sijassa luoda edellytyksiä hyvälle elämälle. Kunnan tehtävänä on vaikuttaa elämisen puitteisiin siten, että palvelujen tarve pienenee eikä suinkaan kasva. Kunta voi monella tavalla vaikuttaa ihmisen elämän aineellisiin, sosiaalisiin ja henkisiin edellytyksiin. Ei olisi pahitteeksi, että johtavat viranhaltijat ja luottamushenkilöt meidän kuntalaisten ohella pysähtyisivät miettimään, saammeko me juuri näillä palveluilla parhaan vastineen rahalle vai pitäisikö tarkastella muitakin vaikuttamisen keinoja.

Perustehtävänä ei ole kinastella siitä, pitäisikö kunnan ostaa vai tuottaa peruspalvelut, vaan sen määrittelemisen, millaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia kunnan tulisi saada aikaan. Tavoitteita ovat esimerkiksi kuntalaisten hyvä terveydentila ja korkea osaamisen taso sekä hyvin kehittynyt sosiaalinen vastuu. Kun asiaa katsoo tästä näkökulmasta, huomaa, että kunta vastaa sellaisista elämän perusedellytyksistä, joihin markkinamekanismi ei yksinään tarjoa apua.

Kunnan yhtenä tärkeänä tehtävänä on kuntalaisten saaminen mukaan vastuun kantajiksi ja käytännön vallan käyttäjiksi. Hyvän elämän edellytyksiin kuuluu, että ihmiset vastaavat mahdollisimman pitkälle omista asioistaan. Kunnan tehtävänä on luoda puitteet, jotka tukevat ja kannustavat omavastuun kantamiseen. Luottamushenkilöiden tulisi vastata siihen, mitä tämä on käytännössä. Olemme ohittaneet aivan liian vähällä huomiolla kysymyksen luottamushenkilöiden roolista.

Monet kuntia kritisoivat puheenvuorot keskittyvät kuntien tapaan tuottaa palveluja tai harjoittaa teollisuutta. Ne sisältävät oikeastaan vain liiketaloustieteellisin perustein laaditun arvion, että kilpailun puute antaa julkisten palvelujen elää laiskasti ja tehottomasti. Väite ei ole tuulesta temmattu, mutta yksipuolinen se kyllä on. Tehokkuutta pitää katsoa koko palvelurakenteen suunnasta, ei vain yksittäisestä tuotantopisteestä. Jos esimerkiksi terveydenhuollon korkea tuottavuus

syntyy sen takia, että hoidetaan vain oireita ja niitäkin tarpeettomilla tutkimuksilla ja operaatioilla, hyväksi luokiteltu tuottavuus on tosiasiassa tehottomuutta.

Suorastaan hämmästyttävän vähälle huomiolle niin kunnallisen itsehallinnon ja julkisten palvelujen puolustajat kuin markkinavetoisen palvelutuotannon kannattajat ovat jättäneet sen, että monet hyvinvointipalvelut on suunniteltava kuntaa suuremmalle väestöpohjalta. Ainoastaan neljä viisi suurinta kaupunkia ovat niin suuria, että ne voivat vastata taloudellisella tavalla kaikesta siitä, mitä kunnan tehtäväksi on säädetty. Niinpä onkin syytä kysyä, kuka suunnittelee kuntaa suuremman alueen palvelukokonaisuuden. Vetoaminen kunnallisen itsehallinnon pyhyyteen ei ratkaise käytännön ongelmaa.

### *Kirjoituksen rakenne*

Tällaisiin kysymyksiin on siis tarkoitus seuraavilla sivuilla pureutua. Aluksi kuvataan kunnan tehtävien laajenemista sosiaali- ja terveydenhuollon lohkolla kuluneiden kolmenkymmenen vuoden aikana. Sen jälkeen esitetään lyhyesti kuntiin nimenomaan palvelujen järjestäjänä ja tuottajana viime aikoina kohdistunut kritiikki. Hyökkäystä ei seuraa puhdasoppinen puolustuksen puheenvuoro, vaan arvio hyökkäyksen aiheellisuudesta. Aihettakin löytyy, mutta paljon on myös mölyä muiden tarkoituserien naamioimiseksi. Väitteeni ovat poleemisia. Olen käyttänyt ilmaisia, jotka eivät ole tavanomaisia virkamiesteksteissä, enkä ole tätä kirjoittanutkaan virkamiehen roolissa. Näkemykset ovat omiani, eikä niistä pidä laittaa muita vastuuseen. Lukija kokenee epäsovinnaisuudet ja pienet kärjistyksiset hyväntahtoisina myrkkypiikkeinä, joilla halutaan synnyttää aivoissa pientä vipelystä.

# Komentotaloudesta markkinoille

*Ymmärtääksemme nykyhetkeä on vilkaistava hetkeksi taaksepäin. Hyvinvointipalvelujen nopea kasvu alkoi sukupolvi sitten. Varsin pian syntyi myös vaihtoehtoisia tapoja tukea ihmisiä ja perheitä. Tilaajan ja tuottajan roolit alkoivat kirkastua 1990-luvulla.*

## *Kansan palvelut ja keskitetty suunnittelu*

Jos yhteiskunnassa on nopeasti tehtävä suuria muutoksia, tarvitaan keskitettyä päätöksentekoa. Äärimmäisenä esimerkkinä on sotatila, joka vaatii koko yhteiskunnan mobilisointia niin henkisesti kuin materiaalisesti uudella tavalla. Mutta rauhanomaisetkin muutokset saattavat edellyttää vastaavia järjestelyjä. Suomalaisen yhteiskunnan teollistuminen oli tällainen tapahtuma. Väestö alkoi ryhmittyä alueellisesti, ammatillisesti ja elinkeinoittain uudella tavalla. Vanhat sosiaaliset siteet katkesivat ja perinteiset arvot joutuivat koetukselle. Muutos oli kiihkeimmillään 1960- ja 1970-lukujen taitteessa, jolloin pidettiin satoja esitelmiä ”muuttuvasta yhteiskunnasta”.

Kehitykselle oli ominaista sosiaali- ja terveydenhuollon vastuun laajentaminen ja samalla perheen ja markkinoiden tehtävien siirtäminen kunnan vastuulle. Taustalla oli pyrkimys tasa-arvoon, jonka katsottiin toteutuvan vain voimakkaan julkisen vallan otteella. Valtio

otti ohjatakseen kehitystä säätämällä puitelainsäädäntöä, jonka toimeenpanijaksi määrättiin kunta. Keskitetty ote toteutui viisivuotissuunnittelun avulla. Valtio määritteli kokonaisresurssien kasvun ja jakautuman, kunnat vastasivat palvelujen tuottamisesta.

Ajan henkeen sopi hyvin se, että palvelujen tuotannon katsottiin kuuluvan kunnan tehtäviin. Toisen maailmansodan jälkeen oli läntiseenkin Eurooppaan levinnyt usko suunnitteluun ja julkisen vallan hyvyyteen. Sodan aikana oli eletty komentotaloudessa, ja säännösteily jatkui olojen pakosta. Mutta yleisemminkin markkinatalouteen suhtauduttiin epäillen. Yrityksen voittoa katseltiin alta kulmain; se oli työntekijöiltä pois.

Niinpä 1970-luvulla alkoi ennennäkemätön palvelujen laajentaminen ja malli oli yleensä haettu maista, joissa sen olivat aikanaan kehittäneet työväenpuolueet. Terveystaloudessa otettiin soveltuvin osin mallia Isosta-Britanniasta, jossa oli 1940-luvun lopussa rakennettu valtiojohtoinen terveydenhuoltojärjestelmä. Päivähoidon esikuvat haettiin Ruotsista ja peruskoulun malleja väitettiin kopioitua Itä-Saksasta.

Suomalaisiin oloihin keskitettyä julkiseen talouteen nojautuvaa mallia sovellettiin siten, että kunnilla oli vastuu hyvinvointipalvelujen tuottamisesta ja valtiolla voimakas ote volyyymiin ja sen jakautumiseen alueellisesti ja toiminnallisesti. Tuskin rakenteelliset muutokset muuten olisivatkaan edenneet niin nopeasti. Terveyskeskusverkosto kohosi ensin Itä- ja Pohjois-Suomeen. Markkinatalouden opeilla marsijärjestys olisi ollut toisenlainen eikä olisi loppujen lopuksikaan ulottunut yhtä tasaisesti koko maahan. Kattavuuden paraneminen ei ollut nollasummapeliiä: parissakymmenessä vuodessa terveydenhuollon henkilöstö kaksinkertaistui.

Keskitetty suunnittelu ulottui aluksi yksityiskohtiin asti ja osoitautui ylivoimaiseksi hallita. Päätösvaltaa siirrettiin lähemmäs kuntia kahdella tavalla. Valtion päätösvalta siirrettiin keskusvirastoista lääninhallituksiin 1970-luvun lopulla ja kuntien päätösvaltaa kasvatettiin luopumalla vaihe vaiheelta suunnittelun yksityiskohtaisuudesta.

Toiminnallisesti suunnittelu laajeni 1980-luvun alkupuolella siten, että sosiaali- ja terveydenhuolto tuli kattavasti lakisääteisen valtakunnallisen ja kunnallisen suunnittelun ja samalla valtionosuuden piiriin. Kunnat laativat vuosittain sosiaali- ja terveydenhuollon toimintasuunnitelman ja lähettivät sen lääninhallitukseen. Valtakunnallisessa suunnitelmassa oli päätetty, paljonko virkoja koko maassa lisätään ja paljonko varataan rahaa investointeihin. Voimavarat jaettiin yhdelletoista lääninhallitukselle edelleen kunnille jaettavaksi. Lääninhallitus oli valtakunnallisen suunnitelman ja kuntien suunnitelmien risteyskohta, jossa sovitettiin valtakunnallinen ja kunnallinen tahto toisiinsa.

Vuoden 1984 uudistukseen sisältyi jo mahdollisuus ulkoistaa palvelut. Laissa todettiin, että kunnat voivat järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä kuntainliitossa tai hankkimalla palveluita valtiolta, toiselta kunnalta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta. Portit avattiin paljon ennen kuin sitä osattiin laajalti vaatia.

### *Omaisets, läheisset ja kolmas sektori*

Kasvun tielle tuli kuitenkin ongelmia jo ennen kuin oli päästy kunnolla vauhtiin. Maailmantalous ajautui 1970-luvun alkupuolella vaikeuksiin öljyn hinnan nousun takia. Se synnytti keskustelun luonnonvarojen rajallisuudesta, ja samalla talouskasvun hyvyys joutui suurennuslasin alle. Alettiin epäillä, voiko rajallisessa tilassa olla rajatonta kasvua. Rooman klubi sai älymystön huolestuneeksi. Oliko ollenkaan tavoiteltu oikeaa edistystä?

Pehmeät arvot ja vihreät ajatukset alkoivat itää ihmisten mielisissä. Oravanpyörä-vertauksia elämäntavan symboleina esiintyi päivälehdissä, ja tunnettuja kansalaisia muutti maalle mummun mökkiin. Perheen arvostaminen nousi asteikolla. Sitä kuvasi osaltaan se, että 1970-luvun lopulla lasten kotona hoitamista alettiin tukea taloudel-



lisesti. Muutamaa vuotta myöhemmin omaisten hoitamisenkin katsottiin olevan niin arvokasta, että sitä voitiin tukea taloudellisesti. Vaihtoehtojen tarjoaminen teollisen yhteiskunnan jäykkää työnjakomallia noudattavalle palvelukonseptille sai laajenevaa poliittista kannatusta.

Sosiaalipolitiikan uranuurtajina olivat vuosikymmenien ajan olleet vapaaehtoistyötä tekevät järjestöt. Teollistumisvaiheen ääri vuosina ne ehdittiin jo julistaa tarpeettomiksi. 1970-luvun alkuvuosina ei ollut tavatonta kuulla, että järjestöt ovat tehtävänsä tehneet. Monet johtavat sosiaali- ja terveydenhuollon viranhaltijat uskoivat vakaasti kuntien ja valtion hoitavan omalla järjestelmällisellä tavallaan asiat parhain päin. Talouden taantuminen muutti ajatuksia. Järjestötkin kelpuutettiin osaksi kokonaisuutta. Sanottiin, että ne täydentävät julkisia palveluja.

Vähitellen alettiin puhua hyvinvointivaltion sijasta hyvinvointiyhteiskunnasta. Yhä useampi huomasi, että hyvän ammattihoidon lisäksi tarvitaan lähimmäisvastuuta eikä sitä voi siirtää julkiselle valalle. Kunta voi organisoida palveluja, mutta se ei voi osoittaa inhimillistä kiintymystä. Ihminen on ja kokee olevansa arvo sinänsä vain lähimmäisilleen. Tämän ajatuskulun mukaan yhteiskuntaa on rakennettava niin, että lähimmäissuhteiden vaalimiseen jää aikaa ja että se on taloudellisesti mahdollista.

### *Epäpyhä allianssi*

Suunnittelujärjestelmä oli yksi instrumentti oman aikansa orkesterissa. Eetokseen kuului hyvinvointipalvelujen lisääminen, ja siihen volyymiä kasvattava suunnittelu sopi hyvin. Julkisen talouden kasvusta huolestuneet joutuivat alistuneena seuraamaan vuodesta toiseen kuntien virkamäärää kasvattavia valtakunnallisia suunnitelmia. Virkojen määrään ja kustannuskehitykseen kytketty valtionosuus näytti heistä pahuuden sammolta. Sen sanottiin kasvattavan tarpeettomasti julkisia menoja. Epäiltiin, että kunnat esittävät aivan turhia uusia

virkoja, koska valtionosuus kattoi kustannuksista suuren osan. Eri-tyisen huolestuneita oltiin 1980-luvun lopulla siitä, ettei työvoimaa kohta riitä yksityiselle sektorille.

Kuntien keskusjärjestöjen käännyttäminen tätä kasvua vauhdittavaa järjestelmää vastaan onnistui vetoamalla kuntien oikeuteen itse päättää asioistaan. Kuntien laatimat toimintasuunnitelmat, jotka alistettiin valtion viranomaisen vahvistettaviksi, koettiin kunnissa työläiksi ja rajoittaviksi, vaikka loppuvaiheessa ne määrittelivät vain volyymipuitteet. Kunnat eivät myöskään pitäneet valtion normiohjauksesta, koska sen koettiin rajoittavan omaa järkevää päätöksentekoa. Valtiovarainministeriön mielestä normit puolestaan kasvattivat kuntien ja valtion menoja. Kuntien päätösvaltaan sekaantuva suunnitelmien vahvistaminen sekä normi- ja lupahallinto tulivat epäsuosituksi opinkappaleeksi. Päätösvallan delegoiminen sai tuontitavaranä vetävän nimen *vapaakunta*. Se yhdisti kuntien keskusjärjestöt ja valtiovarainministeriön samaan leiriin.

Näin päädyttiin valtionosuuteen, joka ei perustunut kunnan suunnitelmiin eikä uusiin virkoihin vaan oli luonteeltaan laskennallinen. Kunta sai valtionosuuden siitä riippumatta, miten paljon se oli itse käyttänyt rahaa kyseiseen toimintaan. Tämän oletettiin kannustavan kuntia taloudellisiin ratkaisuihin. Säästöthän jäivät kunnalle eivätkä enää pienentäneet valtionosuutta. Yleinen normien ja hallinnollisten rajoitusten purkaminen tähtäsi samaan päämäärään. Ne eivät olleet estämässä järkevien paikallisten päätösten tekemistä.

## *Viisasten kivi jäi löytämättä*

Kasvun jarruksi suunniteltu uusi valtionosuus tuli käyttöön keskellä syvintä lamaa. Yksinkertaistettu hallintomenettely varmasti helpotti kuntien päätöksentekoa ja antoi laman oloissa mahdollisuuksia sellaisiin järjestelyihin, joita normit olivat ennen jarruttaneet.

Kasvun hillintään uutta menettelytapaa ei laman oloissa enää olisi tarvittu. Kunnat käynnistivät paniikkijarrutuksen jo ennen uudis-

tuksen voimaantuloa. Työvoimaa vähennettiin, koulutusta ja kehittämistyötä leikattiin ja investoinnit pantiin jäihin. Syvän laman oloissa uusi valtionosuus lisäsi muutenkin raketin lailla kohoavaa työttömyyttä. Työllisyyden heikkenemistä olisi todennäköisesti hillinnyt tavalla tai toisella palkkakustannuksia seuraava valtionosuus. Se olisi ollut järkevämpi vaihtoehto kuin maksaa työttömyyskorvauksia tekemättömästä työstä. Jälleen kerran kävi niin, että vuosikautia valmisteltu uudistus tuli voimaan toisissa oloissa kuin mihin se oli tarkoitettu.

Epäpyhä allianssi ei muutoinkaan tuottanut sopijapuolille pelkkää iloa ja riemua. Kuntaliitolle oli vaikea pala se, että yksinkertaistettu valtionosuus oli valtiovarainministeriölle teknisestikin helppo leikkauskohde. Joustavuus sai uuden sisällön. Havaittiin, että vuodesta toiseen muutaman numeron muutos yhdellä budjetin momentilla ja taas miljardit ropisivat pois valtionosuuslaarista.

Ikävien päätösten tekeminen jäi nyt puhtaasti kuntien vastuulle. Valtio voi pestä kätensä sanomalla, että on kuntien asia, mistä ne säästävät. Jos käytössä olisi ollut edelleen toimintaan sidottu niin sanottu korvamerkitty valtionosuus, valtion olisi ensin pitänyt määrittellä säästökohteet. Sen olisi pitänyt päättää, leikataanko esimerkiksi päivähoidosta, kansanterveystyöstä vai erikoissairaanhoidosta ja sen jälkeen vielä tarkemmin, mistä kohdasta näiden ryhmien sisällä säästöjä pitäisi löytyä. Uusi järjestelmä vapautti valtion tästä vastuusta.

Kunnat olivat saaneet vapauden, jota ne olivat toivoneet, mutta vapaus toteutui toisissa oloissa kuin ne olivat kuvitelleet. Kuntien ajatuksissa oli siintänyt aika, jolloin vapaasti käytettävää valtionosuutta tulee vuosi vuodelta enemmän ja normeja on entistä vähemmän. Jälkimmäinen puoli toteutui, ensimmäinen ei. Päinvastoin, valtionosuutta leikattiin pitkin 1990-lukua. Se tarkoitti, että kunnat saivat vapauden keksiä itse säästökohteensa.

Kun valtionosuuden uudistamista valmisteltiin 1980-luvun lopulla, ei osattu ennustaa talouden ajautumista lamaan. Jälkeenpäin on mahdoton tietää, miten olisi menetelty, jos se olisi tiedetty, ja jos

olisi menetelty toisin, mitä olisi seurannut. Näin toteutettuna valtionosuusuudistus oli joka tapauksessa kuin taivaan lahja valtiovarainministeriölle. Se oli tavoitellut valtionosuutta, joka kannustaa kuntia taloudellisuuteen, mutta sai lisäksi käteensä välineen, jolla valtiontaloutta voi korjailta käden käänteessä. Kun valtionosuutta ei enää sidottu käyttökohteeseen, sen leikkaaminen oli poliittisesti huomattavasti helpompaa. Valtiovarainministeriön ei enää tarvinnut vastata, miksi juuri sitä tai tätä kohdetta kuritettiin. Ikävät päätökset oli delegoitu kunnille.

Molemmille osapuolille, valtiovarainministeriölle ja Kuntaliitolle, kiusallinen piirre oli se, että kuntien ryhtyessä korjaamaan laman heikentämää palvelutasoa kaavamainen valtionosuus reagoi siihen vuosien viiveellä. Jälkikorvausten suuruus hirvitti valtiovarainministeriötä ja niiden maksamiseen liittyvä jatkuva kiemurtelu kiukutti kuntasektoria. Mallista ei tullut teknisestikään täydellistä, ja jokainen hallitus onkin käynnistänyt valtionosuusuudistuksen löytämättä kuitenkaan lopullista vastausta kivenä kengässä hiertäviin kysymyksiin.

Teknisiä ongelmia suurempi huoli liittyy siihen, että päätösvallan delegoiminen ei ole johtanut toivottuun palvelurakenteen muutokseen. Valtiovarainministeriössä ehkä kuviteltiin, että kaavamainen valtionosuus ja normien purkaminen pakottavat ajan oloon rakenteiden muuttamiseen. Toisin on käynyt. Kunnat ovat ottaneet vapaudesta ilon irti ja rakennemuutokset jääneet myöhempien aikojen murheeksi.

Äänekkäästi mutta voimattomina valtiovarainministeriön edustajat moittivat kunnanjohtajia kyvyttömyydestä tehdä rakenteellisia päätöksiä. Vika ei kuitenkaan läheskään aina löydy kunnanjohtajien päättelykyvystä, vaan sitä pitää etsiä päätösmallista. Kun valtion mahdollisuus tehdä ylikunnallisia päätöksiä poistettiin, sitä ei korvattu millään muullakaan tavalla. Jos yksi kunta tekee epäitsekäitä päätöksiä järkevän maakunnallisen palvelukokonaisuuden puolesta, se ei voi olla varma, tekevätkö muut samoin ja syntyykö toimiva maakunnallinen palveluverkosto. Niinpä maakunnallisen palveluverkoston kokonaisuudesta ei tee kukaan tietoisia päätöksiä.

Vähitellen on havahduttu huomaamaan myös se, että normien purkaminen viisitoista vuotta sitten avasi tosiasiasa myös mahdollisuuden tehottomuuteen. Oikeissa käsissä normiohjaus voi palvella tuottavuuden kohottamisen välineenä. Kun kansallisen terveyshankkeen tavoitteeksi asetettiin, että asiakkaiden on saatava tietyn ajan sisällä arvio hoidon tarpeesta ja että myös tarpeellinen hoito on järjestettävä kohtuullisessa ajassa, kunnat ja sairaanhoitopiirit ovat aivan uudella tavalla ryhtyneet etsimään entistä rationaalisempia toimintatapoja. Tulosta kuvaava normi on pakottanut toimintojen uudistamiseen.

Kaikien kaikkiaan 1980-luvulla luotua strategiaa, joka edelleen ohjaa valtion ja kuntien suhdetta, on monin tavoin korjattu ja saatu se sovitetuksi paremmin vastaamaan ajankohtaisiin ongelmiin. Mutta on käynyt ilmeiseksi, että paikoitellen se on niin vanhentunut, että tarvitaan perusteellista uudelleenarviointia. Ei liene tarpeetonta dramatisointia sanoa, että elämme taas rakennemuutoksen aikaa, jolloin tarvittaisiin tietyissä asioissa selvästi enemmän keskitettyä päätöksentekoa ja useissa asioissa selvästi tehokkaampaa verkottumista. Vanhaa mallia ei kannata kopioida, se ei toimi. Tarvitaan uusia ideoita, joissa keskitetyn ja hajautetun mallin edut yhdistyvät. Niistä puhutaan myöhemmin, mutta ensin kokeillaan markkinatalouden reseptiä.

### *Ulkoistaminen ja kilpailuttaminen*

Palvelujen ostaminen myös yksityisiltä palveluntuottajilta tuli kunnille mahdolliseksi jo 1980-luvun alkupuolella, kuten edellä totesin. Kiinnostus tähän mahdollisuuteen alkoi herätä vasta taloudellisten vaikeuksien keskellä kymmenen vuotta myöhemmin. Hitaasti mutta varmasti tämä ajatus alkoi edetä tukipalveluista vähitellen koko palveluskaalaan. Historiankirjoihin saattavat päästä Karjaan kaupunki ja Folkhälsan-niminen järjestö. Kaupunki nimittäin päätti ostaa terveydenhuollon palvelut mainitulta järjestöltä. Nyt se ei kuulosta jä-

risyttävältä, mutta 1990-luvun jälkipuoliskolla se sai kyselemään, onko lainsäätäjät todella tarkoittanut tätä. Voiko kunta ostaa koko terveydenhuoltonsa? Tähän nimenomaiseen tapaukseen oli monia syitä. Kaupungin talous oli ongelmassa, eikä muistakaan vaikeuksista ollut pulaa. Mutta toisin kuin monet veikkasivat, ratkaisusta tuli pitkäaikainen.

Palvelujen tuottamistapa ei tullut uudelleenarvioinnin kohteeksi vain laman takia. Keskustelu markkinataloudesta oli maailmalla saanut aivan uudet sävyt, ja vähitellen ne kiirivät Suomeen asti. Jo välillä unohtuneiksi epäillyt ideologiset erotkin elpyivät. Se oli havaittavissa vuoden 2004 kunnallisvaalien suuressa vaalikeskustelussa, jossa palvelujen yksityistäminen nousi puolueita erottavaksi tekijäksi ja sen tulkittiin vaikuttaneen myös äänestysaktiivisuuteen.

Suuri kuvio on kuitenkin ratkaisevasti muuttunut. Kunnat etsivät kuumeisesti keinoja nykyistä taloudellisempien palvelumallien löytämiseksi. Enää ei missään ole itsestään selvää, että kunta tai sairaanhoitopiiri on automaattisesti kaikkien palvelujen tuottaja. Tilaajan ja tuottajan rooleista käydään keskustelua. Paikalliset painotukset ovat edelleen erilaisia samoin kuin usko kilpailun myönteisiin vaikutuksiin, mutta kielteisimminkin kilpailuttamiseen suhtautuvissa kunnissa asia on tavalla tai toisella esillä. Suuri unelma kunnallisesta kansankodista on säröillä. Nyt ilmassa leijuu kysymys, mihin kuntaa oikeastaan tarvitaan.

# Onko kunta epäpätevä?

*Tähän jaksoon on kerätty julkisessa keskustelussa esiin tulleita kuntiin kohdistuvia kriittisiä näkemyksiä. Kriitikissä korostuu kunnan vanhanaikaisuus monella tavalla muuttuvassa ympäristössä. Monet palvelut vaativat niin suuren asukaspohjan, että keskikokoinenkin kunta on liian pieni tarjotakseen taloudelliset toimintaedellytykset. Kuntarajat ylittävien palvelujen ja hankintojen suunnittelu ja toteuttaminen näyttää usein koettelevan rationaalisuuden rajoja.*

## *Väki vanhenee ja kilpailu kovenee*

Kaikille on selvinnyt, että kahdenkymmenen vuoden kuluttua meillä on nykyistä runsaasti enemmän eläkeläisiä ja huomattavasti vähemmän työikäisiä ihmisiä. Yli 75-vuotiaiden määrä kasvaa jatkuvasti ja nousee jyrkästi vuodesta 2020 lähtien. Jatkuvaan nousuun on syynä eliniän piteneminen, ja viidentoista vuoden kuluttua suuret ikäluokat alkavat siirtyä tuon ikärajan vanhemmalle puolelle.

Ennusteet erityisesti vanhimman vanhusväestön määrästä ovat jatkuvasti osoittautuneet alimitoitetuiksi. Siitä voimme olla vain iloisia. Kertoohan se, että olemme onnistuneet pyrkimyksessämme pidentää väestön elinikää. Väestön toimintakyky on samalla parantunut niin että tämän päivän kahdeksankymppinen on paremmassa kun-

nossa kuin samanikäinen parikymmentä vuotta sitten. Ikääntyneiden lukumäärän kasvu ei siis osoita suoraviivaisesti hoidon tarpeen kasvua.

Vaikka eliniän pitenemisestä johtuva vanhusten määrän kasvu ei lisäisikään palvelujen kysyntää, suurten ikäluokkien volyymi ei voi olla heijastumatta palvelujen määrään. Kun samaan aikaan puhutaan siitä, että globaali kilpailu pakottaa alentamaan veroastetta, kenellekään ei jää epäselväksi, että tällaista yhtälöä ei ole helppo ratkaista. Toimintakyvyn paraneminen on otettava hyötykäyttöön ja palvelut sekä asuminen on suunniteltava siten, että ihmisiä kannustetaan oma-toimisuuden säilyttämiseen. Aikaa on vähän. Voidaanko tässä odotella, että jokainen kunta löytää oman tapansa vastata haasteeseen?

Väestön ikärakenne ei muutu samalla tavalla kaikkialla maassa. On alueita, joilta nuoria muuttaa pois ja jäljelle jää vanhuksia. Toisaalta ikärakenne säilyy pitkään kohtalaisen edullisena muuttovoittoisilla alueilla. Taantuvien alueiden palvelujen järjestäminen saattaa tosiasiaassa tarkoittaa sitä, että pitää suunnitella palvelujen alasajo. Ongelmalliseksi sen tekee ennen kaikkea se, että palvelujen kysyntä vähenee, jolloin niiden ylläpito käy epätaloudelliseksi, ja kuitenkin jäljelle jääneille palvelut on järjestettävä. Kuntarakenne ei vastaa tulevaisuuden näkymiä.

Joissakin kunnissa on syntynyt ajatus houkutellessa hyväkuntoisia eläkeläisiä paluumuuttajina takaisin lapsuuden maisemiin. Vielä pidemmälle ovat menneet ne, jotka ovat ryhtyneet suunnittelemaan kunnastaan vanhustenhoitoon erikoistunutta keidasta. Joku saattaa onnistua tällaisilla pyrinöillä pelastamaan kunnan talouden, mutta yleiseksi reseptiksi se ei kelpaa. Hyvätuloisimmat eläkeläiset luultavasti suunnittelevat viettävänsä vanhuudenpäivänsä jossain muualla kuin autioituvassa korpikunnassa. Pienillä eläkkeillä sinnittelevät vanhuset puolestaan käyvät kunnalle kalliiksi.

Suomessa asuva voi valita vapaasti kotikuntansa. Laitoshoidossa olevia koskee kuitenkin rajoitus, joka saa kunnallisen palvelujärjestelmän näyttämään perustuslain hengen vastaiselta. Laitoksessa oleva pysyy laitoksen sijainnista riippumatta sen kunnan asukkaana,



jossa hän eli ennen laitoshoitoon päätymistä. Tähän on ymmärrettävä syy. Näin on haluttu estää se, että laitospaikkakunnalle tulisi kohtuuton huoltovastuu. Kääntöpuolena on se, että laitoksessa asuva henkilö ei voi valita kotikuntaa. Tästä seuraa, ettei laitoksessa asuva vanhus voi muuttaa lähellä lapsiaan olevaan laitokseen, jos se sattuu olemaan muualla Suomessa. Kunnan rajat ohittavat tärkeydessään lähimmäissuhteiden ja inhimillisen hoidon merkityksen.

### *Kansainvälistyminen ei odottele hämeen hitaita*

Euroopan unionin yhtenä tärkeimmistä tehtävistä on edistää kilpailua kansallisvaltioiden rajojen yli. Tämä koskee myös hyvinvointipalveluja. Tavoitteena on, että ihmiset voivat hakea tarvitsemansa palvelut mistä maasta haluavat, kunhan pysyvät unionin alueella. Pyrkimys on tullut esille eri yhteyksissä. Vaikka hyvinvointipalvelut rajataan tietyiltä osin vapaan liikkuvuuden ulkopuolelle, ei ole epäselvää, mikä on kehityksen suunta.

Kansainvälistyminen näkyy myös työvoiman liikkuvuutena. Suomi sijaitsee reuna-alueella, mutta tulee olemaan mukana tässä kehityskulussa. Työvoiman houkutteleminen korkean veroasteen maahan edellyttää selkeää sitoutumista korkeaan palvelutasoon ja tehokkaiseen palvelujen tuotantoon. Kuva näyttää samealta, jos sanotaan, että palveluiden todellisesta tasosta päättää yli neljäsataa kuntaa ja yli sata kuntayhtymää. Maassa, jossa on asukkaita yhtä paljon kuin yhdessä suurkaupungissa.

Useille ulkomaalaisille olisi kunnallista palvelujärjestelmää selkeämpi vaihtoehto muissa maissa tavanomainen vakuutusmalli. Silloin maahantulijat ymmärtävät paremmin, mistä he maksavat. Palvelujen tuotanto perustuu tässä tapauksessa yksityisten tuottajien varaan.

## *Poliittis-hallinnollinen jäähmeys*

Kunnallishallinto on monikerroksinen, ja sen tehokkuus vaikuttaa kyseenalaiselta. Luottamushenkilöiden ja ammattilaisten suhteet ovat epäselviä. Virkamiehet touhuavat politiikassa ja poliitikot sekaantuvat asioihin, jotka eivät heille kuulu. Oma lukunsa on se, että kunnan virkamiehet istuvat luottamushenkilöinä päättämässä asioista, joissa heidän rooliinsa kuuluu vain toimeenpano.

Muodollinen päätöksenteko on hidasta edetessään hallinnossa porras portaalta. Asiat vanhenevat ennen kuin ne ehtivät lopulliseen ratkaisuun. Poliittiset kaupanteot samentavat demokratiaa ja tekevät toiminnasta tehottoman.

Kunnallisen demokratian tarkoituksena oli aikanaan tarjota mahdollisuus vaikuttaa paikallisiin asioihin. Nyt voi kysyä, palveleeko se enää tätä tarkoitusta. Vaalit käydään valtakunnallisessa ohjauksessa, ja suurin osa äänestäjistä äänestää tosiasiaa ensi sijassa puoluetta. Paikalliset asiat ovat asiallisestikin muuttuneet suurimmaksi osaksi valtakunnallisiksi. Kunnan talousarviosta kolme neljäsosaa koskee koulutointa sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Näillä lohkoilla kunnan tehtävänä on toimeenpanna eduskunnan hyväksymä lainsäädäntö. Sen soveltaminen paikallisiin oloihin vaatii harkintaa, mutta se on suurimmaksi osaksi asiantuntijaharkintaa.

## *Kuntien erilaisuus johtaa eriarvoisuuteen*

Moneen kertaan on todettu, että kuntien kyky ja halu toteuttaa lainsäädäntöä vaihtelee aivan liikaa, jotta voitaisiin puhua kansalaisten tasa-arvosta. On kuntia, joissa perusterveydenhuolto on erinomaisessa kunnossa ja niitä, joissa se kykenee vastaamaan vain kii-reellisimpiin tapauksiin. Osaltaan tätä eriarvoisuuskehitystä kuvaa se, että sosiaali- ja terveydenhuollon menot asukasta kohti lasketuina ovat suurimmillaan kaksinkertaiset pienimpiin lukuihin verrattuina.

Kunnallisen itsehallinnon todellista merkitystä voi epäillä. Pienten kuntien tosiasiallinen itsenäisyys on mennyt jo kauan sitten. Niiden mahdollisuudet tarjota palveluja riippuvat siitä, miten yhteistyö naapurikuntien kanssa on onnistuttu organisoimaan. Suurimmat kunnat ovat tehottomia oman byrokratiansa takia. Byrokratia ei ole vain virkamiesbyrokratiaa, vaan yhdistynyttä poliittis-hallinnollista byrokratiaa, jossa vastuusuhteet ovat epäselviä ja todellista valtaa käytetään jossain muualla kuin missä sitä muodollisesti ottaen pitäisi käyttää. Puolueiden pienpiiri ja kabinetisopimukset ohjaavat todellisuudessa toimintaa.

Kuntien tehtävien moninaisuus on osaltaan johtamassa siihen, että eriarvoisuus lisääntyy. Kunnissa ei terveydenhuoltoa tarkastella valtakunnallisena politiikkana vaan yhtenä paikallisena toimintana, jota arvioidaan suhteessa muihin kunnan tehtäviin. Lainsäätäjän tavoite päästä tiettyyn palvelutasoon koko valtakunnassa ei tällaisessa toimintakehikossa voi koskaan toteutua. Voidaan kysyä, kumpi on tärkeämpi, kunnallinen itsehallinto vai kansalaisten tasa-arvo. Molempien nimeen vannotaan perustuslaissa.

Kun kuntalaitos sataneljäkymmentä vuotta sitten sai alkunsa, kukaan ei voinut unissaankaan aavistaa, kuinka valtavaksi kunnan tehtäväkenttä paisuu. Tehtäviä lastattaessa ei puolestaan ole ajateltu kuntarakennetta, joka koostuu kunnista, joissa asuu yhden kerrostalon verran ihmisiä ja kunnista, jotka ainakin kuntarypäänä koettavat kilvoitella metropolisarjaan.

### *Liian monta rautaa tulossa*

Kunta on todellinen moniottelija. Voiko se samalla olla tehokas? Eikö teollisen yhteiskunnan tehokkuuden salaisuus ole nimenomaan työnjako? Tuottavuus on saatu paranemaan jakamalla työt osiin ja erikoistumalla. Voiko sellainen organisaatio olla kovinkaan järkevä, jonka tehtävänä on huolehtia katujen rakentamisesta, päivähoidon järjestämisestä, ammatillisesta koulutuksesta, sairaanhoidosta, energiahuollosta sekä palo- ja pelastustoimesta ja lisäksi paljosta muusta?

Vaihtoehtoisesti voidaan ajatella erikoistuneita osajia, joiden tehokkuus ja laatu ovat maailmankin mitassa kiistatonta kärkeä. Esi-merkkejä löytyy palveluketjuista, jotka on trimmattu huippukuntoon ja jotka ovat pakottaneet muutkin omaksumaan laadukkaammat ja tehokkaammat toimintatavat.

Mikä estää ajattelemasta, että maassa olisi muutamia suurehkoja lasten päivähoitopalveluja tai terveyskeskuspalveluja tarjoavia palveluyrityksiä? Ne toimivat tehokkaasti kilpailuympäristössä. Kilpailu parantaa myös laatua, koska niiden on kyettävä luomaan sekä asiakkaita että rahoittajaa tyydyttävä palvelukonsepti. Kilpailukyvyyn säilyttäminen ja parantaminen vaativat jatkuvaa tuotekehittelyä, joka on siirrettävä koko ketjuun. Hyvät käytännöt leviävät nopeasti ja järjestelmällisesti kentälle.

Jos ajatellaan, että kunnan on edelleen järjestettävä kaikki sille säädetyt tehtävät, sen ei tarvitse olla kaikkien palvelujen tuottaja. Miksi kunnat eivät turvaudu erikoistuneisiin osajiin? Jos palvelut eivät osoittaudu hyväiksi, aina voi vaihtaa yrittystä.

Vaihtoehto tuntuu ylivertaiselta kunnalliseen tuotantoon nähden. Erikoistumisen takaama osaaminen, kilpailun tuoma tehokkuus ja vapaus raskaista poliittis-hallinnollisista kahleista tekevät ajatukselta houkuttelevan. Miksi näin ei ole jo menetelty?

### *Erikoishoidon ja kalliiden tukipalvelujen keskittäminen*

Suomalainen terveydenhuolto tarvitsee poikkeuksellisen paljon laboratorioita, ja se maksaa. Julkisen sektorin laboratorioita on noin neljäsataa ja yksityisiä yli seitsemänsataa. Kokonaiskustannukset ovat noin viisisataa miljoonaa euroa. Magneettikuvia otetaan asiantuntija-arvioiden mukaan liikaa: joka kolmas kuva on turha. Luottamushenkilöiden kyky rationalisoida laboratorio- ja kuvantamisverkosto on osoittautunut riittämättömäksi.

Päätöksen kuvien ja näytteiden otosta ovat tehneet alan asiantuntijat, mutta johdon olisi pitänyt puuttua asiaan. Millä eväillä asiaa

ymmärtämättömät luottamushenkilöt olisivat sen tehneet? He elävät oman laitoksensa asiantuntijoiden varassa. Kiusallista on sitä paitsi se, että asiantuntijat ja koko heidän henkilöstönsä äänestävät vaaleissa, ja osa heistä on lisäksi luottamushenkilöinä päättämässä omista asioistaan.

Jo vuosikymmenien ajan on valiteltu sitä, että luottamushenkilöitä pelotellaan kauheilla seurauksilla, jos he uskaltavat vastustaa kaupan erikoisalan asiantuntijan tahtoa. Mutta eivät he ole asemastaan luopuneetkaan. Ehkä on mukava pitää kiinni vallan kahvasta, vaikka joku toinen sitä käänteleeikin.

Tiedon hankkimisen puolesta vaihtoehtoja kyllä on olemassa. Luottamushenkilöt voisivat ottaa heille kuuluvan aseman ja päättää siitä, mikä heille on ominta aluetta. He voisivat perehtyä oman alueensa laboratorio- ja kuvantamisverkoston kustannuksiin, suoritteisiin ja tarvetta ilmaiseviin lukuihin ja tehdä päätelmiä toiminnan järkevyydestä. Siinä he tarvitsevat ulkopuolista apua, ja sitä on saatavilla. Kohtuullisilla ponnistuksilla he voisivat tehdä kelvollisen päätöksen sairaanhoidollisten tukipalvelujen mitoituksesta ja alueellisesta rakenteesta. Mutta vaikka luottamushenkilöt ottaisivat asioista selvää tehdäkseen järkevän päätöksen palvelurakenteesta, ongelmana on se, ettei ole olemassa foorumia, jossa tällaisia päätöksiä tehtäisiin. Ei ole paikkaa, jossa tehtäisiin sairaanhoitopiiriä ja kuntia yhteisesti sitovia päätöksiä.

### *Saumaton palveluketju*

Tiedonsiirron järjestäminen on kirkkain esimerkki siitä, ettei yksi kunta, ei edes suurin, voi yksin tehdä päätöstä, joka johtaisi valtakunnallisesti järkevään lopputulokseen. On jo pitkään ollut selvää, että asiakastietojen tulisi kulkea kitkattomasti terveyskeskuksesta keskussairaalaan ja sieltä takaisin hoitavalle lääkärille ja ylipäätänsä sinne, missä potilasta hoidetaan. Tietosuoja on tärkeä asia ja sen hoitaminen on oma ongelmansa, mutta se ei estä sellaisia järjestelyjä, jotka tekevät tiedonsiirron mahdolliseksi.

Aivan liian kauan saivat erilaiset järjestelmäkauppiat sekoittaa päättäjien päitä myymällä jokaiselle kunnalle vain sille sopivia ja muuten yhteensopimattomia ratkaisuja. Kunnalliset päättäjät olisivat samalla logiikalla rakentaneet kunnan sisälle teitä miettimättä, onko kunnan rajan takana tietä, jolla jatkaa kulkua.

Kunnallisen itsehallinnon vanhanaikaisuus on tässä suhteessa tullut pahimmillaan päivänvaloon. Jos itsehallinto tarkoittaa sisäänpäin käpertymistä ja palveluketjun unohtamista, itsehallinto on kallista ja äärimmäisen tehotonta.

Kun ajatellaan tietoyhteiskunnan toteuttamista, valtion keskuksellisuuden ohjauksen purkaminen 1980- ja 1990-lukujen taitteessa ei ollut kehitykselle onneksi, kun muihinkaan järjestelyihin ei ryhdytty tietohuollon hoitamiseksi. Aikanaan, vuosikymmeniä sitten Maalaiskuntien Liitto huolehti jäsenkunnistaan neuvontapalvelujen lisäksi painattamalla erilaisia lomakkeita kuntien tarpeisiin. Se palveli keskitetysti kaikkia jäsenkuntiaan senaikaisella informaatioteknologialla.

Sitten alettiin puhua keskitetyn vallankäytön haitoista. Tunneperoisimmat puheenvuorot pitivät kaikkea keskittämistä kyseenalaisena. 1980-luvun lopun tiedoilla ei ollut mahdollista ennakoida tietotekniikan tulevaisuutta viidentoista vuoden päähän, mutta tiedonsiirron tärkeys olisi pitänyt oivaltaa. Kuntien kiihkeään itsenäisyyden korostamiseen hukkui sekin mahdollisuus, että kuntien keskusjärjestö tai sen omistama yhtiö olisi noussut sovittamaan yhteen kuntien tietojärjestelmiä maassa, jossa siihen olisi ollut erinomaiset edellytykset.

Mennyttä on turha jossitella. Tässä ollaan ja nyt on etsittävä uusia ratkaisuja. Enää ei ole ajateltavissa, että Suomen Kuntaliitto olisi se yksikkö, joka ottaisi tietotekniikassa komennon käsiinsä, vaikka se onkin keskittämässä konsultointiapua kunnille. Nyt on innostuttu verkostoista ja markkinataloudesta. Tässä tapauksessa se on tullut kalliiksi, mutta peliä ei ole vielä menetetty.

Yli neljäsataa itsehallinnollista kuntaa satamineen ja energialaitoksineen ja yli sata kuntayhtymää ja parikymmentä sairaanhoitopiiriä on vaikea saada samaan verkostoon millään järkevällä tavalla.

Hieman sama kuin Kesko, Mehiläinen, YIT ja parisataa lääkäriase-  
maa yhdistäisivät tietojärjestelmänsä. Alle kaksikymmentä kuntaa  
voivat kenties sopia yhdessä, miten edes terveydenhuollon tietohuol-  
to hoidetaan keskitetysti.

### *Yhteishankinnat taloudellisuuden välineenä*

Kunnat käyvät joka päivä kauppaa tavanomaisista hyödykkeistä kuten  
toimistotarvikkeista. Mutta kaupan kohteena on myös erikoistuot-  
teita kuten harvinaisia lääkkeitä ja kalliita kojeita ja laitteita. Jokainen  
ymmärtää, että ostaja on sitä edullisemmassa asemassa, mitä suurem-  
pia määriä se on ostamassa.

Parhaimmillaan esimerkiksi sairaanhoitopiirit ovat ymmärtäneet  
yhteistyön merkityksen. Joissakin sairaanhoitopiireissä on päästy sii-  
hen, että terveyskeskukset ja sairaanhoitopiiri ovat keskittäneet han-  
kintansa, joissain tapauksissa on päästy yli sairaanhoitopiirin rajojen-  
kin. Veronmaksajien pitäisi antaa papukaijamerkki niille puurtajille,  
jotka ovat saaneet puhkottua hallinnolliset raja-aidat ja jotka näin  
ovat säästäneet selvää rahaa veronmaksajille. Vastaavasti veronmak-  
sajien tulisi suuresti ihmetellä niitä nurkkapatriootteja, jotka ovat  
kieltäytyneet yhteistyöstä oman valtansa pönkittämiseksi. Ikävä to-  
siasia taitaa kuitenkin olla, että viimeksi mainitut ovat saaneet pääl-  
leen sädekehän ja ensiksi mainittuja on epäilty vallankaappaajiksi.

Jos väärä tuomio tulisi vain veronmaksajilta, sen voisi ymmärtää.  
Miten me tavalliset veronmaksajat voisimme kunnolla seurata kaik-  
kea, mitä ympärillä tapahtuu? Tosiasia on, että kaikki nämä päätökset  
on tehty luottamusmiesten siunaamina. Juuri niiden luottamusmies-  
ten päätöksillä, jotka me olemme valtuuttaneet asioita hoitamaan,  
kun emme ehdi itse hoitaa ja seurata kaikkia asioita. Miksi luotta-  
musmiehet eivät ole toimineet toisin ja kertoneet asian oikeaa laitaa  
meille veronmaksajille ja äänestäjille?

## *Hyvien käytäntöjen levittäminen*

Kuntien toiminta on parhaimmillaan todella innovatiivista. Suomalaiset kunnat pursuavat hyviä käytäntöjä tai ainakin hyviä ideoita. Toimeenpano saattaa ontua paikallisten ennakkoluulojen takia, mutta niin tai näin, hyviä esimerkkejä löytyy kaikilta aloilta. Kuntien syyttely yksinomaan saamattomiksi tai menneisyyteen tuijottaviksi on vääristelevää puhetta.

Ongelmallista on se, että nämä hyvät käytännöt eivät leviä johdonmukaisesti ja nopeasti kunnasta tai sairaanhoitopiiristä toiseen. Siihen on monia ymmärrettäviä ja osittain hyväksyttäviäkin syitä. Jälkimmäisiin kuuluu se, että kunnat ovat eri kehitysvaiheissa ja siitä syystä niiden ajankohtaiset ongelmat ovat erilaisia. Toisiin suuntautuu voimakas muuttoliike, ja on rakennettava päiväkoteja ja kouluja. Toisissa kampaillaan suuren työttömyyden seurausten kanssa. Kun olosuhteet ovat erilaiset, kiinnostus ei voi kohdistua samalla tavalla samoihin asioihin.

Mutta asiassa on kyseenalaisempikin puoli. Miksei hyväksi havaittu päiväkodin, lastenneuvolan, terveysaseman tai vanhainkodin toimintamalli leviä nopeasti koko maahan? Lapset, vanhukset ja sairaat ovat samanlaisia koko maassa. Jokainen on tietysti yksilö ja ainutkertainen, mutta lapsuus, sairaus ja vanhuus ovat ilmiöinä jokseenkin samanlaisia maassa, jossa on niin homogeeninen kulttuuri kuin Suomessa. Samoin rationaaliset toimintaprosessit ja tehokkaat hoitotoimenpiteet ovat lähes sellaisinaan siirrettävissä kunnasta toiseen. Miksi näin ei tehdä muutta mutkitta?

Tavallisesti syy vieritetään toisiaan kadehtivien kuntajohtajien niskaan. Toisen kokemusten ottaminen opiksi olisi sen tunnustamista, että naapurissa osataan paremmin. Varmasti tätäkin esiintyy, olemmehan ihmisinä arkoja kunniamme. Kuntia ei siis voi syyttää toisten kuntien ideoiden rosvoamisesta. Pikemminkin toisten kokeilemien mallien väheksymisestä. Vikoja ja puutteita löytyy enemmän toiselta puolen kunnan rajaa.

Paljon vakavampi syy tähän käyttäytymiseen on se, että kunnallisen itsehallinnon korostamisen myötä on vuosikymmenien aikana



mennyt veriin ajatus, että kaikki asiat ovat paikallisia, kuntakohtaisia asioita, joihin on viimeistä yksityiskohtaa myöten kehitettävä paikallinen ratkaisu. Kun lukee selostuksia kunnallisvaltuustojen kokouksista tai kuuntelee luottamushenkilöitä tai kunnan johtohenkilöitä, tuntee voimakkaana paikallisen ainutkertaisuuden tunnelman. Näin silloinkin, kun sama asia on tuttu kaikissa kunnissa ja malleja olisi ilman suurta vaivaa tai dramatiikkaa nopeasti kopioitavissa toisesta kunnasta. Ehkä kunnallisiin luottamustehtäviin hakeutuu ihmisiä, joiden henkinen orientaatio on voimakkaasti paikallinen. Ja se on pelkästään hyvä, jos luottamushenkilöt tekisivät päätöksiä asioissa, joissa paikalliset erityispiirteet ovat hallitsevia, ja jättäisivät samana toistuvat ammatillisen osaamisen asiat ammatillisille.

Hyvien käytäntöjen hidasta leviämistä jarruttaa viime kädessä se, ettei ammatillaisia palkita toimintamallien ja rakenteiden uudistamisesta. Ideoita on ja projekteja käynnistetään. Ne tarjoavat hetken älyllistä iloa ja uusia haasteita. Järjestelmälliseen palvelutuotteen kehittämiseen sen sijaan ei ole kunnan kannusteita. Yrityksiä siihen piiskaa kilpailu.

Palvelujen kilpailuttaminen ei ole ainoa tapa luoda jatkuvaa kilvoittelua palvelujen parantamiseksi. Tärkeintä on määritellä, mitä palveluilta odotetaan, ja sen jälkeen seurata, kuinka hyvin tässä suhteessa menestytään muihin toimijoihin verrattuna. Tämä kotiläksy on tehtävä siinäkin tapauksessa, että palveluja kilpailutetaan. Silloin on erityisen huolellisesti määriteltävä, mitä rahojen vastineeksi pitäisi saada.

Luonnollisesti hyvät käytännöt leviävät tehokkaimmin silloin kun toimitaan samassa ketjussa, saman johdon alaisuudessa. Palaamme taas kysymykseen, voitaisiinko kunnallisista palveluista rakentaa paremmin ketjukonseptiin sopiva kokonaisuus.

### *Tarvitaanko kuntia edelleen: kritiikin koko kuorma*

Kunnille on kasattu yhä lisää tehtäviä. Samaan aikaan kuljemme kiihtyvällä vauhdilla kansainvälisille vesille, joilla valtakunnankin rajat

käyvät toisarvoisiksi. Onko aika mennyt kuntapohjaisen palveluajattelun ohi? Tarvitaanko kuntia nykyisen tietotekniikan ja kehittyneen markkinatalouden aikana palvelujen tuottamiseen ja järjestämiseen?

On monia tapoja tehostaa palvelukonseptia. Yhtenä esimerkkinä on Kansaneläkelaitoksen kehittänyt malli. Siinä mallissa Kansaneläkelaitos toimisi käytännössä terveydenhuollon palvelujen järjestäjänä. Kunta tekisi Kansaneläkelaitoksen kanssa sopimuksen, jossa jälkimmäinen sitoutuu organisoimaan kaikki tarvittavat terveystalvelut tiettyä kiinteää maksua vastaan. Kuntaa tarvitaan mallissa rahoittajana. Mutta tosiasiaa rahoittaja voisi yhtä hyvin olla valtio. Samaan nippuun voisi sijoittaa vanhustenhuollon ja päivähoidon. Kysymys on ammatillisesta toiminnasta, jonka yksi tai useampi valtakunnallinen tai alueellinen organisaatio voisi hoitaa valtion toimeksiannosta.

Ylipäättänsä voi kysyä, onko suhteellisen samankaltaisena toistuvan palvelutehtävän delegoiminen itsehallinnollisille kunnille perusteltua. On monia esimerkkejä siitä, että tehokkuus lisääntyy, kun palvelut kytketään tehokkaasti yhteen hiottuun palveluketjuun. Tehokkuus ei heikennä asiakaspalvelua, koska tuotteen kehittelyssä on varauduttu asiakaskunnan erilaisiin tarpeisiin.

Tuloihin kohdistuva kunnallinen verotusoikeus ja siihen nojautuva kunnallinen itsehallinto ja laaja palvelutuotanto ovat ominaista vain Pohjoismaille. Näin laajaa tehtäväkenttää ei ole missään muualla kuin Suomessa annettu peruskuntien tehtäväksi. Jonkinlaista paikallishallintoa on luonnollisesti kaikkialla, mutta näin kaiken kattavaa poliittis-hallinnollis-taloudellista kokonaisuutta ei löydy muualta. Ovatko kaikki muut meitä tyhempinä, kun eivät ole osanneet ottaa käyttöön tällaista mallia?

Palvelut ovat siis käyneet monimutkaisiksi ja luottamushenkilöiden on mahdotonta hallita asioita, joista heidän pitäisi päättää. Monista asioista päätökset voitaisiin siirtää suoraan ammattilaishallituksille. Eikö usein todellinen päätöksentekijä ole piiloutunut poliittisen luottamushenkilön taakse? Väitetään, että valtaa käyttävät muut kuin vaaleilla valitut henkilöt.

Asioita valmistelevat virkamiehet tuovat päättäjien eteen valmiita ratkaisuehdotuksia, joista luottamushenkilön tiedoilla ja ajankäytöllä on vaikea esittää perusteltuja poikkeavia näkemyksiä. Elinkeinoelämä asettaa omat vaatimuksensa, joita kuunnellaan herkin korvin, jotta kunta säilyisi elinkelpoisena.

Toistuvasti kuulemme kritiikkiä, etteivät kunnat kykene tai rohkene riittävän radikaaleihin rakenteellisiin muutoksiin. Pelätään äänestäjien reaktiota ja koetetaan säilyttää palvelurakenne ennallaan, vaikka olosuhteet muuttuvat. Kuntien palveluja syytetään myös tehottomuudesta ja heikosta tuottavuudesta. Toimintaprosesseja ei suunnitella kunnolla eikä asiakkaan etua ja tarpeita oteta huomioon. Tämän sanotaan olevan mahdollista, koska kilpailu ei pakota parempiin tuloksiin.

Onko vaaleilla valituilla paikallisilla yhteisöillä enää mitään todellista roolia ja tarvitaanko niitä? Ovatko ne tehneet tehtävänsä? Eihän Suomessa ole kuin viisi miljoonaa asukasta. Eikö poliittiset ratkaisut voisi hoitaa valtakunnallisen politiikan avulla ja jättää palvelut markkinoiden hoidettaviksi?

Kunnallispolitiikan vanhanaikaisuuden puolesta puhuu sekin, että tämän päivän nuoret kasvavat toisenlaiseen maailmaan kuin ne sodanjälkeen syntyneet sukupolvet, jotka miehittävät kunnallispolitiikan ja -hallinnon johtopaikat. Heidän lapsuudessaan ei ollut televisioita, taivaskanavista puhumattakaan. Ensimmäiset ulkomaanmatkat tehtiin aikuisiässä. Perinteisesti ihmiset olivat pysyneet paikoillaan. Nyt monet ihmiset liikkuvat työnantajansa palveluksessa maasta ja maanosasta toiseen eivätkä tunne kuuluvansa johonkin kuntaan. Heille on yhdentekevää, kuka palvelut järjestää ja tuottaa – riittää kunhan palvelut toimivat.

Aikanaan kunnallishallinto oli tapa rekrytoida poliittisia päättäjiä ja saada kansalaiset tuntemaan, että demokratia toimii. Nyt voi hyvin kysyä, onko kunnallinen politikointi vain tarpeetonta leikkiä yhteisillä varoilla, jotka voisi käyttää järkevämmiin kokonaan toisella tavalla. Mitä järkeä on siinä, että poliittiset kuppikunnat kiistelevät asioista, joista putiteratkaisut voisi tehdä valtio? Tuotannosta voisivat

huolehtia markkinat, rahoituksesta huolehtisi vakuutus ja valinnat voisi jättää ihmisten päätösten varaan. Kustannusten kontrolloimiseksi on olemassa monia keinoja. Se ei riitä enää perusteeksi.

# Mikä on kunnan perustehtävä?

*Kuntien toimintaan liittyy vahvuuksia, jotka usein unohdetaan. Kunnallisen itsehallinnon välityksellä ihmiset voivat vaikuttaa asioihin, ja laaja luottamushenkilöiden verkosto kiinteyttää yhteiskuntaa. Kunnan perustehtävästä on syytä keskustella. Mikä on kunnan rooli tulevaisuudessa? Onko se suuri tuotanto- ja jakelulaitos vai ensi sijassa asukkaidensa yhteisö? Jos yhteisön merkitystä halutaan korostaa, onko eriasteisten toimijoiden roolit ymmärretty oikein? Roolien määrittely uudelleen saattaisi selvittää myös suurten ja pienten kuntien aseman kuntakokonaisuudessa.*

## *Alueellinen ja sosiaalinen tasa-arvo*

Monissa asiakirjoissa on juhlallisesti vakuutettu, että hyvinvointipalvelut rahoitetaan verovaroin ja että palvelujen järjestäminen on kuntien tehtävä. Näin on todettu hallitusohjelmissa ja useassa hallituksen periaatepäätöksessä ja selonteossa. Miksi on tärkeää, että kunta järjestää palvelut ja että rahoitus perustuu verotukseen?

Kunnan nostaminen erityisasemaan on ollut perusteltua silloin kun on haluttu varmistua siitä, että palvelut on alueellisesti kattavasti järjestetty. Säättämällä palvelujen järjestäminen kunnan velvollisuudeksi on varmistettu, etteivät palvelut keskity markkinamekanismin

ohjaamina vain suurimpiin kaupunkeihin. Jokaisen kunnan on huolehdittava siitä, että peruspalvelut ovat kohtuullisin edellytyksin kuntalaisten saatavilla.

Lievennyksenä tähän velvoitteeseen on kuitenkin sisällytetty mahdollisuus, että kunta huolehtii palveluista yhdessä toisten kuntien kanssa tai hankkii palvelut ylipäättänsä muilta palvelun tuottajilta. Kun kansanterveyslakia ryhdyttiin panemaan toimeen, tavoitteena oli muodostaa vähintään 10 000 asukkaan terveyskeskuksia. Terveyskeskuksella tarkoitettiin perusterveydenhuollosta vastaavaa hallinnollista kokonaisuutta; toimipisteitä alueella voi olla useita. Pyrkimys vaatia tällaista väestöpohjaa loppui korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen, joka oikeutti kunnat purkamaan valtion päättämän niin sanotun pakkokuntainliiton.

Puolipakolla muodostetuista kuntainliitoista monet ovat vuosien mittaan hajonneet. Mielenkiintoista tai ehkä paremminkin hämmentävää on ollut havaita, että useissa tapauksissa kuntainliiton sisäinen yhteistyö ei ole tosiasiaassa edistänyt palvelujen rationaalista suunnittelua. Usein yhteisymmärrys palveluista on saavutettu vasta sen jälkeen, kun kaikkiin osakaskuntiin on rakennettu samanlaiset palvelut laitospalveluita myöten. Yhteistyö olisi voinut rakentua myös toisin. Esimerkiksi yksi vahva yksikkö ja useampi osan palveluista tarjoava tai osan aikaa toimiva sivuyksikkö olisivat monessa tapauksessa turvanneet koko seutukunnalle paremmat palvelut samoilla kustannuksilla.

Vaikka peruspalveluverkosto ei katakaan tasaisena mattona kaikkia kuntia, palvelujen kattavuus on näin harvaan asutussa maassa edelleen hyvä. Kuntien halu osoittaa vaikka hammasta purren oma-voimaisuutensa palvelujen järjestäjänä on tähän asti erinomaisesti toteuttanut sen alkuperäisen pyrkimyksen, jonka mukaan palvelujen tulisi olla kohtuullisen helposti saatavilla maan kaikissa osissa.

Rahoituksen perustuminen veroihin saattaa ensi kuulemalta tuntua itsestään selvältä. Vaihtoehtoja kuitenkin on. Tavallisin on sosiaalivakuutus, jonka rahoitus perustuu vakuutusmaksuihin. Sosiaalivakuutukselle on ominaista määritellä asiakkaan oikeudet ja sen jälkeen huolehtia kustannuksista, joita oikeuksien käyttämisestä syntyy.

Useimmiten tämä johtaa vaikeuksiin hallita kustannuksia. Kun palvelun tuottajan tulot riippuvat asiakkaalle tehdyistä toimenpiteistä, tuottajan ja asiakkaan etujen mukaista on tehdä runsaasti tutkimuksia ja päätyä kalliisiin hoitoratkaisuihin.

Verovaroin toimittaessa määritellään yleensä ensin, millaisiin menoihin löytyy rahoitus. Asiakkaan reaalisia oikeuksia toisin sanoen rajoittaa budjettikatto. Hoitopäätökset ja -käytännöt pyritään muokkaamaan siten, että pysytään budjetin antamissa raameissa. Kokeemukset eri maista osoittavat, että tässä mallissa kustannusten hallinta onnistuu paremmin.

Verorahoitteen terveydenhuollon perusteena ei ole niinkään se, että se on sosiaalisesti oikeudenmukainen tapa huolehtia rahoituksesta. Epäilemättä se on oikeudenmukaisempi tapa kuin periä kalliita asiakasmaksuja. On moneen kertaan osoitettu, että maksut ovat luonteeltaan regressiivisiä. Sen sijaan sosiaalivakuutusmaksujen jakautuma voi hyvinkin vastata veron jakautumista kansalaisten kesken. Varsinainen peruste verorahoitteen puolesta on siis menojen ja tulojen suunnitteleminen etukäteen ja toiminnan sopeuttaminen näihin puitteisiin.

### *Olisiko kansanvalta kaikesta huolimatta tehokas?*

Jotain salaperäisen tehokasta kuntien palveluista näyttää löytyvän. Pisa-tutkimus on kansainvälisissä vertailuissa osoittanut peruskouluisten osaamisen erinomaiseksi. Terveydenhuollon menot ovat muiden kehittyneiden teollisuusmaiden menoihin verrattuina kohtalaisen alhaiset, ja kansalaiset ovat palveluihin tyytyväisimpiä koko EU-alueella. Henkilökunta on ammattitaitoista ja työmoraali on erinomainen.

Jos olisimme heittäneet kansanvallan syrjään palvelujen järjestämisestä päätettäessä, palvelurakenne ei olisi sama. Se olisi eriytynyt ostovoiman mukaan. Kysyntä ja tarjonta olisivat määritelleet palvelujen laadun ja sijainnin. Siitä olisi seurannut, että rikkailla ja köyhillä olisi olennaisesti erilaiset palvelut. Yleisten koulujen ja saira-

loiden taso olisi kyseenalainen. Enemmistö väestöstä joutuisi kuitenkin tyytymään niihin. Asuinalueiden eriytyminen olisi edennyt pidemmälle, samoin syrjäytyminen eri muodoissaan.

Lopputuloksena tästä kehityksestä olisi ollut se, että väestön työ- ja toimintakyky olisi nykyistä huonompi, koulutustaso heikompi ja työelämästä kokonaan syrjäytyneiden määrä suurempi. Elinkeinoelämän kannalta olisi onnetonta, että paljon lahjakkaita lapsia olisi jäänyt vanhempien vähävaraisuuden takia vaille kunnon koulutusta. Kaiken kaikkiaan kansakunnan kilpailukyky miten tahansa mitattuna olisi nykyistä heikompi.

Kun tätä kuntien järjestämisvastuulla olevaa palvelurakennelmaa arvostellaan, kannattaa ottaa huomioon, että markkinavetoisesti toimivat mallit toimivat eurojen mukaan. Markkinat toimivat tehokkaasti, jos jakautumavaikutuksiin ei tarvitse kiinnittää huomiota. Jos yhteiskunnallisesti tärkeänä pidetty tarve kuten terveys jakaantuu toisella tavalla kuin eurot, markkinoiden tuottama tulos ei ole koko kansantalouden kannalta hyvä.

Kunnan järjestämisvelvollisuudesta voidaan huolehtia monella tavalla. Asiakkaan toiveiden huomioon ottaminen on luonnollinen osa palvelua. Kuulostaa mukavalta, että voi valita lapselleen arvostetun koulun, itselleen haluamansa lääkärin ja vanhemmilleen ystävällisen kotiavustajan. Parhaimmillaan tällainen mahdollisuus valita lisää kilvoittelua ja parantaa palvelujen laatua, mutta se voi johtaa myös eriytymiskiarteeseen. Kun tuskailaan, miksi valinnan vapautta ei lisätä esimerkiksi ottamalla palveluseteli kaikkialla käyttöön ilman erityisiä rajoituksia, osa vastauksesta on juuri tämä: sen pitäisi johtaa tuottajien kilvoitteluun eikä asiakaskunnan eriytymiseen. Se on mahdollista, mutta vaatii huolellista valmistelua.

Yksityisen sektorin tehokkuus perustuu voitontavoitteluun, joka sellaisenaan on legitiimi pyrkimys siinä kuin paremman palkan tavoittelu. Ongelmia syntyy, jos rahanahneus sumentaa ajatukset niin että ammattilaista kiinnostaa ensi sijassa potilaan lompakko. Seurauksena on epäasiallinen markkinointi, asiakkaiden valikointi ja pyrkimys päästä epätoivotusta potilaasta nopeasti eroon hoitovirhei-



neen päivineen. Yksityinen palvelu ei ole aina parempaa ja vastuullisempaa.

Mikä on äänestäjän rooli tässä kokonaisuudessa? Suurin osa äänestäjistä on keskituloisia. He haluavat lapsilleen hyvän koulun. He pelkäävät riskejä ja haluavat terveyspalvelut, joihin he voivat luottaa ja jotka eivät vie heitä vararikkoon. Kunta on sittenkin kaikista kuviteltavissa olevista tahoista se, joka voi ottaa vastuun kattavasta palvelujen järjestämisestä. Kunta saattaa olla kovakorvainen, mutta se ei poistu yhtäkkiä palveluineen kokonaan kuvasta.

Äänestäjät eivät ole myöskään olleet väärässä. Kunnat kantoivat vastuunsa läpi lamavuosien ahdingon. Äänestäjien silmissä kunnat kantavat vastuunsa myös silloin, kun ne pyrkivät säilyttämään paikalliset palvelut, vaikka valtakunnan viisaat vaativat niitä tehokkuuden nimessä lopetettavaksi. Äänestäjien ratkaisut ovat usein asiantuntijoiden mielestä väärä. Avarammin asiaa tarkasteltaessa saattaa olla, että äänestäjät ovat olleet luultua enemmän oikeassa. Olennaista nimittäin on se, että usko julkisen sektorin oikeudenmukaisuuteen säilyy, vaikkei se täyttäisi kaikkia tehokkuuden kriteereitä. Totaalinen luottamuksen menettäminen julkisen vallan käyttäjiin kävisi kunnalle ja ehkä koko maalle kalliiksi.

### *Kunnallinen itsehallinto on realiteetti*

Monet niistäkin, joiden mielestä kunnallishallinto on jäänyt menneisyyden vangiksi, pitävät suuria muutoksia epärealistisina. Kunnallishallinnon juuret ovat niin syvällä suomalaisessa yhteiskunnassa, että on vaikea kuvitella kuntien keskeisimpien toimintojen lakkauttamista. Suurimmasta osasta suomalaisia tuntuu aivan luonnolliselta, että kunta vastaa terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta ja koulutoimesta. Tämän perusteella ei ole realistista olettaa, että kuntien vastuuta suuresti supistetaan.

Totta on sekin, että kunnallisen demokratian kautta ihmiset pääsevät vaikuttamaan heitä enemmän tai vähemmän välittömästi kos-

keviin yhteisiin asioihin. Vaikka kunnallisvaalit ovat yhä korostuneemmin valtakunnallisten vaalien kuvajaisia, paikallisetkin asiat sentään vilahtelevat vaalikeskusteluissa. Äänestäjällä on jonkinlainen käsitys siitä, mitä seuraa, jos hänen toivomansa henkilö tulee valituksi tai kyseinen puolue menestyy vaaleissa.

Yhteiskunnan kiinteyden ja jatkuvuuden turvaaminen nojaa olenmaisilta osiltaan siihen, että kymmenettuhannet ihmiset ovat ehdokaina kunnallisvaaleissa ja osallistuvat luottamustehtäviin. He kokevat olevansa kuntalaisten asialla, eivätkä vain kuntalaisten vaan koko yhteiskunnan asialla. Sama koskee viranhaltijoita, jotka kokevat olevansa yhteiskunnan palveluksessa, eivät oman edun tavoittelijoita.

Kansanvaltaa ja poliitikkoja tarvitaan, koska moniin palvelujen järjestämisestä koskeviin kysymyksiin ei ole oikeita ja vääriä vastauksia; on vain mielipiteitä, ja silloin on paikallaan, että asiasta päätetään kansan tahtoa seuraten. Tosiasiat ovat tosiasioita, ja ne on syytä jättää asiantuntijoiden selvitettäväksi. Ne ovat päätöksenteon perusta. Päätöksiä ei tehdä siitä, kuinka paljon kunnassa on asukkaita, vaan siitä, miten parhaiten huolehditaan heidän terveydestään. Silloin päättäjien eteen asetetaan vaihtoehtoja, joiden keinokokoelmat, kustannukset ja vaikutukset ovat erilaisia. Päättäjien on tehtävä arvovalinta, mikä on hyvä ja mikä on huono. Tällaiset yhteiskunnalliset valinnat ovat luonteeltaan poliittisia.

Merkitystä on silläkin seikalla, että paikallinen itsehallinto on tunnustettu arvokkaaksi asiaksi kansainvälisissä asiakirjoissa. Euroopan neuvosto on määritellyt paikallisen itsehallinnon paikallisviranomaisen oikeudeksi säädellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etuja kunnioittaen. Puhumattakaan siitä, että kunnallinen itsehallinto on Suomen perustuslaissa turvattu.

Euroopan neuvoston perusasiakirja ja Suomen perustuslaki jättävät aika ajoin auki sen, mikä on valtion ja kunnan työnjako. Valtiolla on suvereniteetti omalla alueellaan, mutta se on rajoittanut tätä suvereenia oikeuttaan tehdä päätöksiä kunnallisen itsehallinnon hyväksi. Itsehallinto kattaa tavallaan laajan toimintaspektrin, koska kunta

voi ottaa hoitaakseen mitä erilaisimpia asioita, mutta vastaavasti valtio voi lainsäädännöllä ottaa esimerkiksi terveydenhuollon valtion tehtäväksi.

### *Onko kunta elävä yhteisö?*

Mitä ilmeisimmin kunta säilyy instituutiona, mutta se ei vastaa siihen perimmäiseen kysymykseen, mikä on kunnan rooli asukkaiden yhteisönä. Asia on selvästi vaivannut niin kunnallisia päättäjiä kuin tutkijoitakin. Hakusanayhdistelmällä kunta ja yhteisöllisyys löytyy netistä yli seitsemäsataa kohdetta. Listalla on lukuisia projekteja ja kehittämishankkeita. Siitä voi päätellä, että monin tavoin on koettu parantaa kuntalaisten yhteenkuuluvuutta ja kohentaa yhteisvastuuta.

Säkylä on todennut: ”Kunnan virikkeitä antava yhteisöllisyys sekä paikalliskulttuurin omaleimaisuus ja elämyksellisyys tarjoavat asukkaille perustan hyvälle elämälle.” Kerava puolestaan liputtaa pääkaupunkiseudulla yhteisöllisyyden nimiin seuraavasti: ”Pienen kaupungin olemukseen kuuluu turvallinen yhteisöllisyys ja avoin vuorovaikutus.” Keravan naapurikunta Sipoo uskoo sekin vahvaan yhteisöllisyyteen ja kuntaidentiteettiin.

Kunta on hallinnollinen yksikkö, jolla on oma alueellinen pohjansa. Osa kunnista muodostaa alueellisesti ja toiminnallisesti kiinteän kokonaisuuden, osa on jakautunut toiminnallisesti moneen osa-alueeseen. Kun puhumme kunnasta yhteisönä, tarkoitamme kuitenkin jotain enemmän kuin palvelukeskittyviä ja niiden perusteella rakentuneita liikennevirtoja. Yhteisössä koetaan jäsenten välinen yhteenkuuluvuus voimakkaampana kuin yhteenkuuluvuus ulkopuolisten kanssa. Yhteinen ”ostari” ei vielä takaa yhteenkuuluvuutta, puhumattakaan moniin lähiöihin ja kaupunginosiin jakautuvista kasvukeskus-kunnista.

Jo antiikin Kreikassa filosofit määrittelivät ihmisen vastuun kehinä, joiden ytimessä ovat perhe ja lähisukulaiset. Seuraavalla kehällä

ovat oman asuinyhdyskunnan ihmiset ja sitäkin ulommalla kehällä muut saman valtion asukkaat. Koemmeko me tämän päivän yhteiskunnassa suurempaa vastuuta oman kunnan asukkaista kuin muista maassa asuvista? Onko kunta meille yhteisö, jossa haluamme toimia yhdessä toisten kanssa ja tarvittaessa toisten puolesta?

Voimme kuvitella, että nuori lapsiperhe, joka etsii asuntoa pääkaupunkiseudulla, ei ensisijaisesti ajattele, mihin kuntayhteisöön tulisi muuttaa. Tärkeämpiä asioita ovat asunnon hinta ja työmatka ja ehkä kunnallinen veroprosentti. Jotkut haluavat muuttaa Kauniaisiin viimeksi mainitusta syystä ja erityisesti sen takia, että siellä on hienompaa väkeä. Toisin sanoen asuinpaikan julkisuuskuvalle voi olla merkitystä, mutta ei se vielä tee siitä orgaanista yhteisöä. Mielenkiintoista on kuitenkin havaita, että asuinpaikan valittuaan ihmisillä on taipumus etsiä uutta asuntoa samalta alueelta. Osa selitystä on tunne kuulumisesta alueelliseen yhteisöön.

Mitä tämä yhteisöllisyys sitten voisi olla? Mitä tarkoitetaan, kun puhutaan elävästä yhteenkuuluvuudesta, halusta toimia yhdessä ja tarjota apua pyyteettömästi saman yhteisön jäsenille? Parhaimmillaan ihmiset kokevat kunnan yhteisönä, jonka puolesta he ovat halukkaita tekemään töitä, ei vain odottamaan kunnan palveluja. Tavanomaisimpia tapoja on ympäristön kunnostaminen, mutta yhteiset ponnistelut voivat laajentua harrastustoimintaan ja lähimmäisapuun. Viimeksi mainitusta esimerkkinä on vanhusten auttaminen arkipäivän asioissa. Sielläkin, missä yhteenkuuluvuus on vähäistä, kunta poliittis-hallinnollisena yksikkönä voi luoda edellytyksiä yhteistoiminnalle esimerkiksi tukemalla järjestöjen toimintaa.

Useimmiten solidaarisuus rajoittunee omaan kylään, lähiöön tai kaupunginosaan. Vantaan itäisessä osassa Jokivarressa tuskin tunnetaan suurta yhteenkuuluvuutta lännessä asuvien myyrmäkeläisten kanssa, mutta keskenään kyllä. Vantaa ja Espoo ovat esimerkkejä kunnista, jotka ovat puhtaasti hallinnollisia yksiköjä mutta joiden sisällä on useita yhteisön tunnusmerkit täyttäviä kaupunginosia. Niiden yhteisyyden lujittaminen parantaa asukkaiden sosiaalista ja henkistä hyvinvointia.

Jos kunta ei muodosta toiminnallista kokonaisuutta ja samalla läheiseksi koettua yhteisöä, se tulisi ottaa tosiasiana huomioon. Väkinäisen kuntakuvan kirkastamisen sijasta kannattaa tukea niiden yhteisöjen identiteettiä, joilla on luontaiset edellytykset kehittyä kantamaan yhteisvastuuta. Siinäkin tapauksessa kunnallinen itsehallinto tarjoaa markkinavoimia tehokkaampia välineitä asukkaiden yhteisvastuun lisäämiseksi.

### *Kunta ja elämisen puitteet*

Kun puhutaan sosiaali- ja terveydenhuollosta, kunnan vastuu koskee laajempaa kokonaisuutta kuin vain palvelujen järjestämistä. Kunnan tulisi ottaa vastuu myös terveyden edistämisestä ja omatoimisuuteen perustuvan kansalaisvastuun tilasta. Ne ovat asioita, joita ei voida sellaisenaan siirtää markkinavoimille. Terveysteen voidaan vaikuttaa maankäytön suunnittelun, liikuntamahdollisuuksien luomisen ja terveysneuvonnan avulla. Omavastuisuutta voidaan vahvistaa osana koulu- ja terveyskasvatusta, perheneuvontaa, asukasyhdistysten tukemista ja yhdyskuntatyötä.

Kunnan tulee siis ottaa vastuu väestön tilasta, ei vain palvelujen järjestämisestä. Jos tavoitteena on terve ja omatoiminen väestö, on keinot laitettava järjestykseen tavoitteen mukaisesti. Kustannustehokkaimmat toimet ovat luonteeltaan ehkäiseviä. Joka vuosi toistuvia tapaturmahuippuja voitaisiin alentaa katujen kuntoa parantamalla ja kannustamalla liikastumista estävien apuvälineiden käyttämiseen. Tehokas yhdyskuntatyö vähentää perheväkivaltaa ja päihteiden liikakäytön mukana tulevia haittoja.

Kunnallisen itsehallinnon tarve ei perustu siihen, että tarvitaan nimenomaan kunnan tuottamia lääkäri- tai päivähoidopalveluja. Itsehällinnon peruste on ollut ja on edelleen se, että ihmisen lähiyhteisön on kannettava vastuu elinympäristön turvallisuudesta ja vahvistettava ihmisten omavastuisuutta ja mahdollisuuksia selvitä elämässä riskien toteutuessa. Vastuuta ei voi jättää epämääräisesti lähiyhteisöl-

le tai paikalliselle tasolle. Siitä syystä tarvitaan kunta, jolle vastuu voidaan nimetä. Vaasan ja Saarijärven tulisi kiinnittää erityisesti huomiota siihen, miten ne kuntina huolehtivat asukkaidensa terveyden edistämisestä, toimintakyvyn ylläpitämisestä ja omavastuisesta elämäntavasta. Siinä tehtävässä niitä ei voi korvata mikään muu organisaatio.

Viime kädessä kunnan olemassaoloa puolustaa se, että kunta voi palvella asukkaita ”olemalla heidän käytössään”. Se voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kunta antaa asukkaille mahdollisuuden tehdä ehdotuksia asukkaita koskevan perusratkaisun osalta. Kysymys ei ole kansanäänestyksestä, kyllä tai ei, vaan ideoiden ja käytännön ehdotusten esittämisestä. Vielä pidemmälle mennään silloin, kun vuorovaikutus syvenee aitoon oppimiseen asti. Kylän tai korttelin asukkaiden käsitykset siitä, miten omavastuisuutta voitaisiin parhaiten paljasta, ovat kuulemisen arvoisia.

### *Kuntapäätäjien työnjako*

Jos hyväksymme edellä esitetyn kuvauksen kunnan tehtävistä, ymmärrämme, että nimenomaan luottamushenkilöiden tehtävänä on tarkastella kokonaisuutta eikä keskittyä yksinomaan palvelujen tuottamiseen tai elinkeinoelämän vaatimuksiin. Heidän tehtävänä on arvioida yhdyskuntien toimivuutta ja sitä, mitä mahdollisuuksia on olemassa asukkaiden omatoimisuuden parantamiseksi. Palvelut ovat vain osa tätä kokonaisuutta. Luottamushenkilöiden tehtävänä on päättää tavoitteista: siitä millaisia tuloksia halutaan ja millaisilla ponnoksilla tulokset pitää saada aikaan. Ammattihenkilöiden tehtävänä on selvittää, miten asiat tulee hoitaa, jotta nämä ehdot toteutuvat, ja toimeenpanna suunnitelma.

Kun luottamushenkilöiden tehtävä poikkeaa ammattihenkilöiden tehtävistä, heille on toimitettava heidän tehtäviään eikä ammattihenkilöiden tehtäviä vastaavat tiedot ja asiakirjat. Näin ei yleensä tehdä. Asiakirjat syntyvät liimaamalla kapeiden erikoisalojen ammattilaisia

palvelevia taloudellis-hallinnollisia papereita yksiin kansiin. Vähän jos lainkaan ollaan kiinnostuneita siitä, millaista tietomateriaalia luottamushenkilöt tarvitsisivat päätöksentekoonsa. Suorastaan varotaan määrittelemästä tuloksia ja panoksia tavalla, joka voisi asettaa ammattihenkilöt ahtaalle. Valtion viranomaiset kirjoittlevat suosituksiaan yleensä kunnan vastaaville viranomaisille eivätkä yritä ajatella asiaa kunnallisen luottamushenkilön kannalta: miten tämä voisi suhteuttaa suosituksen kunnan raameihin.

Tämän jälkeen on ymmärrettävää, että luottamushenkilöt tuntevat suurempaa kiinnostusta tietyn tienpätkän katuvaloihin kuin kunnallistekniikkaa ohjaavien kriteereiden määrittelyyn. Jälkimmäinen on vaikeampaa, jos ei päätöksenteolle anneta kunnan aineksia. Siihen ei riitä, että paperille kirjoitetaan hyvää ja kaunista kuvaavia virkkeitä liikenneyhteyksistä, jos ne eivät tiukan paikan tullen tarkoita mitään.

Jos luottamushenkilöt alistuvat näpelöimään yksityiskohtia, he luovuttavat varsinaisen vallan virkakunnalle. Jopa akateemisissa tutkimuksissa on sanottu, ettei luottamushenkilöiltä voi muuta edellyttäkään. Näin ei ole. Strategisten linjavalintojen tekemiseen ei tarvita syvällistä kunnallishallinnollista koulutusta, jos päätöksentekoon tarjotaan kunnolliset mahdollisuudet eli asialliset vertailutiedot. Niiden perusteella voi vähemmälläkin kunnallishallinnollisella koulutuksella tehdä päätöksen, joka vastaa omia arvostuksia.

Kunnallisen itsehallinnon tulevaisuus riippuu aivan ratkaisevasti siitä, kuinka hyvät eväät osataan antaa luottamushenkilöille ja kuinka hyvin he onnistuvat pysymään oikeassa roolissa. Tarvitaan tunnuslukuja, jotka auttavat näkemään oman kunnan aseman maan, maakunnan ja seutukunnan kokonaisuudessa. Päätösten valmistelun tulee pukea esitykset muotoon, joka osoittaa, miten tehokkaasti panokset ovat käytössä ja miten asetetut tavoitteet tämän päätöksen seurauksena ovat toteutumassa. Seuranta paljastaa, onko päätöksissä ja toimeenpanossa onnistuttu.

Tämän jälkeen luottamushenkilöt voivat suhtautua huomattavasti rauhallisemmin siihen, mistä palvelut hankitaan. Olennaisinta ei

ole, kuka palvelut omistaa vaan se, mitä saadaan rahan vastineeksi. Mitä paremmin luottamushenkilöt keskittyvät heille kuuluviin tehtäviin, sitä helpommin ammattilaiset puolestaan voivat tehostaa toimintaansa.

### *Ydinkunta päättää*

On siis osattava tehdä ero poliittiselle päättäjälle kuuluvien asioiden ja ammattilaisille kuuluvien asioiden välillä. Jos ammattilaisten työ ei tuota tuloksia selvästi asetettujen politiikkatavoitteiden mukaisesti, on mietittävä, mikä on oikea väline vaikuttaa tulokseen. Todennäköisesti se ei ole sekaantuminen ammattilaisen työhön, vaan tavoitteiden realistisuuden arvioiminen yhdessä, odotetun tuloksen selkeyttäminen tai äärimmäisenä keinona ammattilaisjohdon vaihtaminen.

Poliittisen päätöksenteon välineet ovat oma kokonaisuutensa. Niiden hallitsemiseksi luottamushenkilöt tarvitsevat sihteeristön, joka tuottaa heidän rooliinsa sopivat päätösehdotukset ja huolehtii päätösten toimeenpanosta. Tämä ”sihteeristö” on olemassa; kysymys on kunnan virkamiesten roolin selventämisestä. Yhä useammat kunnat pyrkivätkin tekemään eron poliittisten valintojen ja varsinaisen tuotannon välillä. Poliittisen johdon ja sitä avustavan henkilöstön tehtävänä on päättää tavoitteista ja resurssien suuntaamisesta. Tätä on kutsuttu myös ydinkunnan tehtäväksi.

Sanana sihteeristö ei ehkä kuulosta riittävän arvokkaalta. Kaupunginjohtaja ei luultavasti enää haluaisi itseään liitettäväksi sihteeristöön. Sanana se kuitenkin kuvaa erinomaisesti ydinkunnan palveluksessa olevan henkilöstön asemaa siltä osin kuin sen tehtävänä on palvella luottamushenkilöistä koostuvaa poliittista johtoa siten, että se voi tehdä asiallisia päätöksiä sille asetetussa roolissa.

Epäilemättä sihteeristö-nimike sopii huonommin toiseen ja arkisempaan sihteeristön tehtävään. Sen on huolehdyttävä myös päätösten toimeenpanosta ja seurannasta. Poliittisten ratkaisujen ja tuotan-



non väliin jää paljon päätösvaltaa, jota ydinkuntaan kuuluva henkilöstö käyttää. Ehkä ydinhallinto olisi tässä tapauksessa parempi nimitys kuin sihteeristö. Nimi ei ole pääasia. Tärkeämpää on ymmärtää, että on kolme erilaista roolia. Ydinhallinnon käytännön tehtävä on erilainen suurissa ja pienissä kunnissa. Mitä suurempi kunta, sitä selvempi ero on tehtävä luottamushenkilöiden, ydinhallinnon ja tuotannon kesken.

Sen jälkeen kun on selvennetty kunnan toimielinten ja toimintojen roolia, on tarpeen tarkastella palvelurakennetta. Ylikunnallisten palvelurakenteiden vinoutumat ja hallintavaikkeudet eivät selviä sillä, että kunta ryntää tilaamaan palveluja yksityisiltä. Ei riitä, että yksi kunta on taitava ostaja, eikä sekään, että ne kaikki erikseen ovat taitavia. Palvelurakenne ei korjaannu yhden kunnan päätöksillä eikä ylipäättänsä jokaisen kunnan omissa nurkissaan tekemillä päätöksillä, olivatpa ne kuinka viisaita tahansa yhden kunnan näkökulmasta katsottuna. Kuntien on tehtävä yhdessä alueellista palvelurakennetta koskevia päätöksiä ja sitouduttava niiden toteuttamiseen.

### *Synergiasta on apua*

Kunnan tehtävät ovat lisääntyneet historian saatossa. Kunta on osoittautunut soveliaimmaksi vaihtoehdoksi aina kun on haluttu ulottaa jokin paikallisesti toteutettava järjestelmä koko maahan. Niin sanottu ajan henki oli myös 1960-luvulta aina viime vuosikymmenen alkupuolelle asti virittynyt näkemään hyvinvoinnin ja julkisen tuotannon välillä yhtäläisyysmerkin. Nyt monialaisuus on lisääntyvän kriittikin kohteena.

Mutta olisi virhe jättää kysymättä, onko monitoimisuudessa mitään etuja. Onko nykyinen järjestely vain menneisyydestä periytyvä taakka? Asiaan on kiinnitetty huomiota pikemminkin kuntien talouden kestävyys kuin tehokkuuden näkökulmasta. Toistuvasti on valiteltu, että kunnille määrätään enemmän tehtäviä kuin ne kohtuudella voivat kantaa. Tehokkuudesta on harvemmin ollut puhetta.

Monitoimisuus on todennäköisesti erityisen suuri etu silloin kun tavoitellaan ongelmien ehkäisyä ja varhaista ongelmiin puuttumista. Maankäytön suunnittelu määrittelee ihmisten jokapäiväistä elämää monella tavalla, ei vähiten työmatkoihin kuluvaan aikaan. Koulun ja sosiaalitoimen tehokkaan yhteistyön avulla voidaan perheen ja lapsen ongelmat hoitaa paremmin kuin erikseen. Vanhustenhuolto on osa sosiaalihuoltoa ja osa terveydenhuoltoa. Molempia tarvitaan ja työnjaosta on voitava sopia yhdessä.

Suomalaiset peruspalvelut ovat menestyneet hyvin kansainvälisessä vertailussa. Jos kunnallinen palvelujärjestelmä olisi läpimätä, niin tuskin olisi käynyt. Monitoimisuus saattaa olla yksi vahvuuksista. On selvää etua, jos koulu, sosiaalityö ja terveydenhuolto voivat toimia yhteistyössä. Mutta vahvuuksiin kuuluu myös se, että palvelujen laatu vastaa kaikkien yhteiskuntaryhmien vaatimuksia. Se edellyttää, että julkisella vallalla on vahva ote palveluja järjestettäessä. Jos palvelut kehittyvät asiakkaiden ostovoiman tai osaamisen perusteella, eriytyminen alkaa välittömästi. Sen seurauksena heikommilla on heikot palvelut. Olemme tottuneet pitämään sitä sosiaalisena epäoikeudenmukaisuutena, mutta siitä mitä ilmeisimmin koituu lopulta tappioita koko yhteiskunnan mitassa.

Pitääkö tämä tulkita niin, että yksityiset palveluketjut, niin tehokkaita kuin ovatkin, eivät kykene tarjoamaan sellaista toimenpiderepertuaaria, jota modernissa yhteiskunnassa tarvitaan? Ei, sitä tämä ei tarkoita. Se ei tarkoita, että kunnan pitäisi tuottaa kaikki itse voidakseen varmistua yhteistyöstä. Palveluja voidaan hankkia ulkopuolelta, ”ketjuilta”, mutta sopimusten tekemisessä vaaditaan taitoa. On osattava sopia myös yhteistyöstä, sen tavoista ja sen vaatimasta työpanoksesta. Tulosten mittaaminen on niin ikään tehtävä huolella. Vaikutavuutta ei saa unohtaa suoritteiden kustannuksella.

Mitä enemmän kunnan johdon huomio vapautuu tuotannon yksityiskohdista, sitä paremmin se ehtii huolehtia juuri monitoimisuuden vahvuuksista. Johdon aikaa riittää strategisiin perusvalintoihin, rakenteellisiin järjestelyihin ja yhteistyön varmistamiseen, joiden tuoma hyöty on paljon suurempi kuin juoksentelu tulipesäkkeestä toiseen.

Monissa kunnissa tämä on oivallettu. Joissakin on ryhdytty organisatorisiin järjestelyihin. Missään ei vielä ole edetty siihen, että ydinkunta ja muut toiminnot olisivat selvästi erillään. Nyt olisi aika käynnistää järjestelmällinen selvitystyö, joka auttaa aloittelevia nopeasti oppimaan toisten kokemuksista.

### *Palvelua vai julkisen vallan käyttöä?*

Poliittisen johdon, ydinhallinnon ja tuotannon eriyttäminen on tarpeellista senkin takia, että näin toisaalta julkisen vallan käyttö ja toisaalta palvelu saavat kummatkin itselleen kuuluvan roolin. Nyt uhkaa käydä niin, että palvelutehtävissä olevat joutuvat rajaamaan asiakaskuntaa tavalla, joka ei sovi palvelutehtävään. Mitä enemmän tällaisia piirteitä palvelutyöhön liitetään, sitä arveluttavammilta asiakkaat alkavat tuntua. Palvelu saa julkisen vallan käytön piirteitä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen on oltava ihmisten ulottuvilla taloudellisesta asemasta riippumatta. Toisin sanoin sanottuna hinta ei saa rajoittaa asiakkuutta. Kun kaikkea ei riitä kaikille, raja on vedettävä, mutta ei hintaa korottamalla. Rajanveto on tehtävä erityisen huolellisesti ja varottava tapoja, jotka vaikuttavat asiakkaan simputtamiselta.

Yhtenä esimerkkinä tästä simputtavasta palvelusta on terveyssema, josta voi varata ajan vain aamupäivällä kello yhdeksän ja kymmenen välillä. Se on todellisuudessa tapa karsia asiakkaita, koska osa niistäkin, joilla juuri silloin on aikaa, joutuu kuuntelemaan vain varattu-äänimerkkiä. Valikointi ei perustu hoidon tarpeeseen ja osoittaa piittaamattomuutta asiakaskunnasta.

Toisena käytännön esimerkkinä rajaustarpeista ja -mahdollisuuksista voidaan tarkastella sairaaloiden potilasjonoja. Muutama vuosi sitten alettiin järjestelmällisesti selvittää sairaaloiden potilasjonojen kriteereitä. Vaihtelu osoittautui odotettua suuremmaksi. Tästä tehtiin se poliittikkapäätös, että asiantuntijoiden on yhteistyössä etsittävä yhdenmukaisemmat kriteerit. Nyt on tehty melkoinen ponnistus in-

dikaatioiden yhtenäistämiseksi. Jossain tapauksessa kriteeri saattaa tiukentua, jossain helpottua. Tämä on myös oiva esimerkki siitä, kuinka kuntasektorin ammattilaiset kykenevät realistiseen ja asiantuntevaan normien asettamiseen, kunhan työ organisoidaan järkevästi.

### *PK-kunnat kilpailun ritareina*

Tapana on vakuutella, että pienet ja keskisuuret yritykset ovat yritteliäisyyden ja joustavan tuotannon suola. Ne sopeutuvat joustavasti markkinoihin ja voivat palvella pieniäkin asiakasmääriä yksilöllisesti. Kun sen sijaan puhutaan pienistä kunnista, todetaan ensimmäiseksi, että ne ovat elinkelvottomia ja pitäisi liittää suurempiin. Nimenomaan pienissä kunnissa nähdään turhia kunnanjohtajia ja nimenomaan pienten kuntien palvelut julistetaan tehottomiksi. Onko tässä jotain ristiriitaista? Miksi pienet yritykset ovat suosiossa, pienet kunnat eivät?

Voi todella kysyä, miksi tarvitaan lilliputtikuntia. Pienen kunnan kyky hoitaa kunnille määrättyjä lukuisia tehtäviä joutuu epäilemättä usein koetukselle. Sen asiantuntemus harvoin vastaan tulevissa asioissa saattaa olla horjuvaa. Pieniuuden ekonomiasta on haittaa. Pienikin henkilökunta tulee asukasta kohti kalliiksi. Samalla yleiskustannuksella voisi hoitaa suuremmankin kunnan, tai toisin sanottuna suuremman kunnan hallinnolla voisi hoitaa pari pientäkin kuntaa.

Mutta voi myös kysyä, ovatko pienimmät kunnat todella vakava yhteiskunnallinen ongelma. Sadassa pienimmässä kunnassa asuu neljä (4) prosenttia väestöstä, ja niiden osuus kuntien menoista on samaa suuruusluokkaa. Vaikka ne lakkaisivat aiheuttamasta mitään menoja, kertavähennys jäisi aika pieneksi. Yhdistetyssäkkin kunnassa asukkaat tarvitsevat palveluja. Kokemus on osoittanut, ettei ole sanottua, että kuntien yhdistymiset vähentävät menoja ja byrokratiaa. Yhdistymisen ehdot saattava pikemminkin pitää yllä vanhoja rakenteita.

Pienen kunnan luottamushenkilöt tuntevat kuntansa olot kuin omat taskunsa. Vähäisen ammattihenkilöstön töiden koordinointi

sujuu kuin itsestään. Ei tarvita päällekkäisiä johtoryhmiä ja monimutkaisia tiedon kulun varmistuksia. Epävirallinen yhteisvastuu kattaa paljon sellaisia menoja, joita suuressa kaupungissa hoitavat ammattihmiset. Sosiaalinen kontrolli toimii ja vähentää kustannuksia.

Jos kunta omaksuu uuden roolin palvelujen kentässä, se voi pienenä yksikkönä toimia parhaimmillaan erittäin tehokkaasti palvelumarkkinoilla. Se ei ole tuottaja vaan järjestäjä. Se voi ikään kuin kilpailuttaa ylijäämäeriä, sellaista palvelukapasiteettia, joka on jäänyt muilta käyttämättä. Hinta voi olla nimenomaan pienelle edullinen, koska ylijäämä kannattaa myydä melkein millä hinnalla tahansa. Tosin tätä jarruttaa kuntien epärationaalinen palvelujen hinnoittelu, joka perustuu yleensä keskimääräiseen kustannustasoon.

Pienten kuntien ja samalla suurempienkin elämää voidaan helpottaa kehittämällä välineitä, joilla kunnat tulevat tiukasti mukaan kilvoittelemaan kustannustehokkaista palveluista. Kilvoittelua auttaa, jos käytettävissä on mallisopimuksia ja palvelut on sertifioitu tavalla, joka antaa kohtalaisen laatutakuun ja helpottaa sopimusten tekemistä.

Mutta entä sitten, kun sijainti on kerta kaikkiaan huono? Sijaintiaan kunta ei voi muuttaa. Apu löytyy lähinnä yhteistyön tavoista. Jos kuntalaiset kokevat oman kuntayhteisönsä arvokkaaksi ja yhdistymisen uhkaavaksi, on etsittävä muita yhteistyömuotoja. Yksi mahdollisuus on pyrkiä seutukunnan yhteisiin palveluihin. Silloin pienikin kunta voi edelleen toimia asukkaidensa näkemysten tulkkina ja huolehtia yhteisöllisyyttä ja yhteisvastuuta vahvistavista elämän puitteista.

Jos muita yhteistyön edellytyksiä ei ole, edessä on yhdistyminen. Sekään ei paranna sijaintia, mutta saattaa kuitenkin antaa paremman turvan kuin yksin jääminen. Kunta sinänsä ei tietenkään ole itseisarvo. Kunta on itsehallinnollisesta asemastaan huolimatta vain väline yhteisten asioiden hoitamiseksi. Voimien yhdistäminen suurempaan kuntaan voi olla kaikin tavoin järkevää.

Pienuus ei ole tavoite, mutta joskus sen voi kääntää voitoksi. Ainaakin me toivomme, että valtakunnan pieni koko ja syrjäinen sijainti tarjoavat myös etuja kansainvälisessä vaihdannassa. Suurin osa meis-

tä ei ajattele, että pienuus ja epäedullinen sijainti ovat maailmanlopun enteitä, joiden takia kannattaa kiireesti hankkiutua pois tästä maasta. Näyttää siltä, että tähän uskoon on myös perusteita. Miksi pienetkin näyttävät menestyvän? Yhtenä syynä on selkeä identiteetti ja voimakas yhteisöllisyys. Pienuus pakottaa karsimaan tuhlaamista ja edistämään tehokasta voimavarojen käyttöä.

### *Entä suuret kunnat?*

Pienten kuntien ongelmana on pienuuden mukana tuleva epätaloudellisuus. Edellä on kuvattu mahdollisuuksia, joilla ongelmia voi vähentää. Koko väestön kannalta on kuitenkin olennaista, miten suurimmat kunnat selviävät tehtävistään. Sadassa suurimmassa kunnassa asuu kahdeksankymmentä prosenttia väestöstä ja suurimmassa kunnassa asuu enemmän kuin kaksi kertaa niin paljon kuin sadassa pienimmässä kunnassa.

Suurimpien kaupunkien tehtäväkenttä koostuu mittavista palvelutehtävistä mutta myös teollisesta toiminnasta. Helsingin kaupungin palkkalistoilla on lähes neljäkymmentätuhatta henkeä. Satamat, keittiöt, tietohuoltoyksiköt, julkinen liikenne, vesi- ja energiahuolto sitovat monissa kaupungeissa paljon voimavaroja ja vaativat vastaavasti paljon päättäjien huomiota osakseen. Jos kunnan omistajapolitiikka ei ole kunnossa, uhkaa vaara, että nämä lohkot syövät kohtuuttomasti varoja muulta toiminnalta.

Vanhaa perua olevat hallintorakenteet sekä suunnittelu- ja talousasiakirjat tekevät luottamushenkilöiden työn erityisen vaikeaksi suurissa kunnissa. Heidän on todella tyydyttävä vain luottamaan tai sekaannuttava operatiiviseen päätöksentekoon, joista kummatkin ovat huonoja vaihtoehtoja. Mitään estettä ei kuitenkaan pitäisi olla sille, että luottamushenkilöille laaditaan taloudellisuutta ja toimivuutta kuvaavat päätöisasiakirjat ja seurantaraportit, joiden perusteella voidaan tehdä päätelmät siitä, onko asioita hoidettu hyvin ja missä mahdollisia heikkouksia piilee.

Suurten kaupunkien mahdollisuudet organisoida sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelunsa ovat aivan eri luokkaa kuin pienen, muutaman sadan tai tuhannen asukkaan kunnan. Pienet voivat parhaimmillaan iskeä sopiviin markkinarakoihin, mutta suuret voivat luoda markkinat.

Luottamushenkilöt eivät voi saada tyhjästä eteensä asiakirjoja, joiden perusteella he tekevät päätöksiä. Mitä suurempi kunta, sitä suurempi haaste kohdistuu sihteeristöön eli ydinkunnan hallintoon. Sen tehtävänä on huolehtia siitä, että kunnalle kuuluvat tehtävät tulevat asianmukaisesti luottamushenkilöiden ratkaistavaksi ja että päätökset myös pannaan toimeen niin että kunnan käytettävissä olevat massiiviset voimavarat tulevat tehokkaasti käytetyiksi. Kun tuotantokoneistoon kuuluu tuhansia ellei kymmeniätuhansia ihmisiä, käy helposti niin, että asioita tarkastellaan yksipuolisesti tuotannon ehdoin.

Ydinhallinnon tehtävänä ei ole palvelujen tuottaminen taikka liikenne- tai energialaitoksen johtaminen. Tuotanto on asia erikseen, ja ymmärrys tästä on lisääntymässä. Monissa kaupungeissa on käynnissä roolien selkeyttäminen, niin että johtaminen eri tasoilla vastaa asianomaisten tasojen tehtäviä koko organisaatiossa. Muodollisen vallan kasaaminen luottamushenkilöille ja todellisen vallan luisuminen tuotantoyksiköihin ei ole viisasta demokratiaa. Luottamushenkilöille on annettava se valta, mikä heille kuuluu eli toiminnan mitoituksen määrittely ja tulosten arvioiminen. Tekemisestä ja tekemisen johtamisesta vastaavat muut.

Painetta hallinnon ja tuotannon erottamiseen toisistaan on kasvattamassa myös yritysten halu päästä jakamaan kunnan markkinointa. Se synnyttää pelkoja kunnan omissa työntekijöissä, eivätkä kaikki huolet ole pelkkää vanhanaikaista muutosvastarintaa tai itsestä oman edun tavoittelua. Vanhoissa käytännöissä on paljon sellaista hyvää, jota on vaikea mitata ja yhtä vaikea määritellä tulostavoitteeksi tai yhdeksi kohdaksi sopimusasiakirjassa.

Ydinhallinnon tehtävänä on huolehtia siitä, että tuotannon läpinäkyvyys paranee ja sitä kautta päästään kohtalaisen turvallisesti kil-

voittelun maailmaan. Muutosprosessia saattaa aluksi viivästyttää se, että oman tuotannon asiantuntemus otetaan aktiivisesti mukaan valmistelutyöhön. Lopputulos lienee kuitenkin näin meneteltäessä parempi. Mittariston kehittäminen vaatii alan osaamista ja alalla toimivien ammattitaidon kunnioittamista. Paras tapa edetä tuskin on suhtautua väheksyen tai suorastaan halveksien kentällä vuosia ponnistelleiden ihmisten näkemyksiin. Päinvastoin on loistavia esimerkkejä siitä, kuinka ihmiset ovat innostuneet siitä, että lopulta joku vakavasti kuuntelee, mitä sanottavaa heillä on. Työ- ja toimintamallit on muutettu suuren innostuksen vallassa eikä suinkaan vastahankaisesti.

### *Paljon hyvää, mutta...*

Kunnallinen itsehallinto on saanut paljon hyvää aikaiseksi. Yhtenä myötävaikuttajana on toimintakentän laajuus. Kunta voi toimivaltansa puitteissa tarttua moniin ihmisen elämää haittaaviin ongelmiin. Yksinomaan lakisäätöiset tehtävät kuormittavat melkoisesti luottamushenkilöitä. Tästä päättelin, että luottamushenkilöiden, sihteeristön tai ydinhallinnon ja tuotannosta vastaavien työnjakoa on selvennettävä. Se ei vaatine lainsäädännön muutoksia, mutta kylläkin huolellista uudelleen ajattelua monissa kunnissa. Tukimateriaali, joka auttaa luottamushenkilöitä arvioimaan, ovatko he onnistuneet tehtävässään, ei olisi pahitteeksi.

Ylikunnallisia päätöksiä ei voida rationaalisesti tehdä yhdessä kunnassa, ellei ole varmuutta muiden käyttäytymisestä. Kunta joutuu pohtimaan: Jos teemme näin ja oletamme muiden tekevän samoin, tulos on hyvä. Mutta mistä tiedämme muiden tekevän samoin? Niinpä siirryn tarkastelemaan alueellisen päätöksenteon ongelmia.



# Alueelliset rakenneratkaisut

*Järkevää palvelukokonaisuutta ei synny ilman alueellisia puiteratkaisuja. Kuntien on katsottava yli omien rajojensa ja tunnettava vähintään seudullista ja maakunnallista vastuuta. Mutta onko se realistista, ellei tehdä juuriin käyviä hallinnollisia uudelleenjärjestelyjä?*

## *Palvelujen hierarkia on väistämätön tosiasia*

Palveluja on monenlaisia. Kotipalveluita voi tarjota yhden henkilön yritykseen, ohitusleikkaus vaatii toisenlaiset resurssit. On palveluja, joita käyttää joka päivä kymmenen prosenttia kunnan väestöstä ja toisia, joiden käyttäjiä on promillen osia. Jälkimmäiset on keskitettävä palvelemaan huomattavasti suurempaa väestöpohjaa. On palveluja, joita varsinaiset asiakkaat eivät koskaan näekään, kuten laboratoriopalvelut, ja toisia, joissa henkilökohtainen kontakti on osa palvelua. Tästä seuraa, että palvelut ryhmittyvät alueellisesti hyvin eri tavoin ja ne on suunniteltava eri tavoin Kotkassa ja Mynämäellä.

Keskusverkkoteorioissa on korostettu keskusten ryhmittymistä asteikkoon, jossa korkeimmalla sijalla on valtakunnan keskus ja sitä alemmalla tasolla ovat valtakunnan osakeskukset. Ne jakautuvat maakuntiin ja ne puolestaan seudullisiin keskuksiin. Tätä pienemmät keskuskeskukset ovat kunta- tai kyläkeskuksia. Tämä ryhmittely perustuu

siihen yksinkertaiseen tosiasiaan, että erilaisia palveluja varten tarvitaan erilainen väestöpohja. Harvinaisimmat palvelut kuten ooppera keskittyvät suurimpiin kaupunkeihin. Tavallisimpia palveluja löytyy kylätasolta: kyläkauppa ja peruskoulu ovat näistä esimerkkejä. Turhaan ei puhuta kyläkuolemasta silloin, kun nämä palvelut lakkaavat väestön vähenemisen takia.

Keskusten hierarkia muodostuu ilman keskitettyä ja kaiken kattavaa suunnittelua. Erot tasojen välillä eivät ole aina selviä. Voidaan esimerkiksi keskustella siitä, onko Jyväskylä maakuntakeskus vai ylittääkö se valtakunnanosakeskukseksi. Kuntien oma aktiivisuus vaikuttaa palveluvarustukseen, mutta perusteet keskuksen koolle antaa lähiympäristöstä kumpuava kysyntä. Perusteita kunta ei omilla päätöksillään voi muuttaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen edellyttämä väestöpohja vaihtelee muutamasta sadasta viiteen miljoonaan. Toisin sanoen kaikkein vaativin hoito harvinaisissa sairauksissa on järkevää keskittää yhteen yliopistolliseen sairaalaan. Järkevän kokonaisuuden rakentaminen edellyttää kuntien yhteistyötä. Sen tarve ei rajoitu vain harvoin tarvittaviin palveluihin. Kuntien rajat eivät saisi tulla asiakkaalle kohtuuttomiksi esteiksi silloinkaan, kun puhutaan tavanomaisista lähipalveluista. Miksi lapsi pitäisi viedä kymmenen kilometrin päähän oman kunnan päiväkotiin, jos naapurikunnan päiväkoti on kivenheiton päässä rajan takana?

### *Ehdotonta oikeaa kokoa ei ole*

Miksi usein esitetään huomattavan suuria väestöpohjia vähimmäismääräksi, vaikka tiedetään, että on hyvin toimivia paljon pienempiä yksiköitä? Onko mitoitusterusteet tehty enemmän teorioiden kuin elävän elämän pohjalta? Usein on todettu, että terveyskeskuksen väestöpohjan tulisi olla vähintään viisitoistatuhatta asukasta, onpa puhuttu kolmenkymmentuhannen asukkaan vähimmäismäärästä. Mutta kiistatta on hyvin toimivia terveyskeskuksia, jotka palvelevat paljon

pienempää väestömäärää. Mitoitusta ei voikaan tällaisessa tapauksessa perustaa yksinomaan keskimääräisiin laskelmiin, mutta on syytä kuitenkin ottaa huomioon, miksi tällaiseen suositukseen on päädytty.

Selityksenä on muun muassa se, että suurempi terveyskeskus ei ole yhtä haavoittuva kuin pieni ja suurempi on taloudellisempi, koska laitteiden kustannukset asiakaskäyntiä kohti ovat edullisemmat. Suuressa terveyskeskuksessa lääkärit voivat erikoistua ja siten tarjota toisilleen asiantuntija-apua. Jos pienen ja mukavan terveyskeskuksen lääkäreistä toinen lähtee eläkkeelle ja tilalle tulee henkilö, jonka kemia ei sovi yhteen kollegan kanssa, seurauksena voi olla riitoja ja kummankin häviäminen kunnasta.

Terveyskeskuksista lähes kuusikymmentä prosenttia perustuu alle kymmenentuhannen asukkaan väestöpohjaan ja joka seitsemäs on alle kolmentuhannen asukkaan terveyskeskus. Todellisuus on siis kaukana suosituksesta. Ehkä on toistamiseen todettava, että terveyskeskus on hallinnollinen käsite ja tarkoittaa yhtä työnantajaa. Saman keskuksen alueella voi olla useita toimipisteitä. Tarkoituksena ei ole, että seutukunnan sisällä olisi yksi palvelupiste koko väestöä varten.

On erilaisia tapoja rakentaa yhteistyötä päätyttä välttämättä kuntayhtymään. Viime vuosina on korostettu seudullisen yhteistyön tärkeyttä. Ajatus perustuu siihen, että saman seutukunnan sisällä palvelut hoidetaan yhteisen suunnitelman edellyttämällä tavalla. Mallina voi olla yhteinen palveluorganisaatio, jonka toimipisteitä sijaitsee seutukunnan eri taajamissa.

Yhteistyö voi perustua myös sopimusverkostoon, jossa yksi kunta on palvelujen tuottaja ja hankkija ja muut ovat ostajia. Sopimuksilla voidaan myös vähentää haavoittuvuutta varmistamalla mahdollisuus ostaa palveluja tarpeen siihen ilmaantuessa. Tärkeintä on, että esimerkiksi pienen terveyskeskuksen taustalla on apuvoimia, jotka sopimuksen perusteella ovat tarvittaessa saatavilla. Viime aikoina on tosin yhä enemmän kuulunut huolestuneita kysymyksiä, onko kilpailun edistämiseen tähtäävä hankintalaki estämässä pienen maan vahvuuksiin kuuluvan sopimusverkoston ylläpitämisen.

Tavoitteeksi ei kannata asettaa hallintomallin uudistamista sellaiseenaan vaan toiminnallisen yhteistyön parantaminen. Yhteistyömallien nojalla voidaan yhdistää lähipalvelujen mukavuus ja keskitettyjen palvelujen tehokkuus. Hallinnollisten puitteiden merkitystä ei kuitenkaan pidä väheksyä. Epämääräiset suulliset sopimukset ja yhteistyökäytännöt voivat ajautua haaksirikkoon jo yhden henkilövaihdoksen jälkeen.

Seudullisten palvelujen tukena ovat maakunnalliset palvelut. Kysymys on sellaisesta erityisosaamisesta, joka taloudellisesti toimiakseen edellyttää vähintään 150 000–200 000 asukkaan väestöpohjaa. Maakunnallisista palveluista tavallisin on keskussairaala. Tätä pienemmälläkin väestöpohjalla voidaan hoitaa osa erikoissairaanhoidosta, mutta siinä tapauksessa on sovittava yhteistyöstä suuremman keskuksen kanssa. Sosiaalihuollon ammatillisen osaamisen porrastus on erilainen, mutta senkin lohkolla on tarvetta kapean erikoisalan osaamisesta, joka olisi järkevintä organisoida maakunnan tasolle.

### *Alueellinen suunnitelma on kivijalka*

Kauppa-, ravintola- ja pizzaketjujen pääkonttorit suunnittelevat huolellisesti verkostonsa eivätkä jätä sitä sattuman tai sen kuuluisan näkymättömän käden varaan. Tässä valossa olisi omituista jättää julkisen vallan järjestämien palvelujen suunnittelu yli neljänsadan kunnan yksittäisten päätösten varaan. Kun tarkoitus on, että kaikki kansalaiset ovat tasa-arvoisesti palvelujen piirissä ja että palvelut toteutetaan taloudellisesti, palveluverkosto on suunniteltava kokonaisuutena, johon kuuluvat myös ylikunnalliset palvelut.

On hyödytöntä kysyä, johtaako tämä takaisin siihen 1960-luvun maailmaan, jolloin luultiin keskitetyn suunnittelun ratkaisevan kaikki ongelmat. Sitä vaaraa ei ole. Kuten sanottu, mikään itseään kunnioittava kaupallinen perustein toimiva palveluketju ei jätä tekemättä verkostosuunnitelmaansa.

Tärkeä osa päätöksentekoa on sen tunnustaminen, etteivät markkinatalous ja kilpailu tai julkisen vallan omistajuus ole arvoja sinänsä, vaan välineitä. Jos alueelle on rakennettavissa vain yksi tehokas palvelupiste julkisen vallan toimesta, sitä ei pidä vieroksua sen takia, että kilpailu puuttuu. Jos pienillä yksiköillä ei päästä samanlaiseen tehokkuuteen, kilpailu ei ole oikea väline. On vain asetettava selkeät kriteerit, jotka estävät monopolihinnoittelun vaarat.

Palvelujen aluearkkitehtuuri edellyttää siis selvää suunnitelmaa, missä laajuudessa mitäkin palvelua on tarkoitus tarjota ja miten se alueellisesti sijoittuu. Selvä ja kattava suunnitelma ei palvele vain julkisia palveluja. Päinvastoin, se tarjoaa hyvän pohjan suunnitella myös yksityisiä palveluja. Kunnat palvelujen järjestäjinä näkevät selvästi, mitkä palvelut jäävät niiden vastuulle, ja voivat aloittaa ha-  
luamassaan laajuudessa neuvottelut yksityisten tuottajien kanssa.

Harvaan asutulla alueella ei jää sanottavasti mahdollisuuksia kilpailuttaa harvinaisia palveluja. Silloin on todennäköisesti edullisinta keskittää kuntien hankinnat omaan palveluyksikköön ja huolehtia tehokkaan hinta- ja laatuvertailun avulla siitä, ettei sen monopolihinnoittelu pääse haittaavaksi. Siihenkin tarvitaan suunnitelma.

Palveluverkostosuunnitelma on monilta osiltaan viitteellinen. Elävä elämä luonnollisesti pitää huolta siitä, että päiväkoteja syntyy ja lakkaa paikallisten olojen mukaan. Samoin kotipalvelut voivat lyhyessä ajassa muuttua tuotantotavoiltaan. Tällaisista nimenomaan kunnallisista palveluista on järkevää tehdä ylikunnallisia suunnitelmia vain siltä osin kuin on ilmeistä, että luonteva tapa palvelun järjestämiseen ylittää kunnan rajan ja asiasta on yhteisesti sovittava.

Alueellisen suunnitelman varsinainen anti kohdistuu palveluihin, jotka ovat luonteeltaan ylikunnallisia kuten erikoissairaanhoido tai seudullisia kuten useilla alueilla perusterveydenhuolto tai vanhusten hoidon järjestäminen. Suunnitelma koskee palveluvolyymia ja palvelujen sijoittumista. Näin voidaan varmistua siitä, että näköpiirissä oleviin palvelutarpeisiin on asianmukaisesti varauduttu. Toinen tärkeä suunnitelman osa on sopia palvelujen järjestämisestä myös kriittisillä aloilla ja alueilla. Esimerkiksi miten turvataan perusterveydenhuol-

to tyhjenevillä alueilla tai asianmukaiset huostaanottopäätökset sieläkin, missä tapauksia tulee vastaan harvakseltaan.

### *Suunnitelman laajuus ja sitovuus*

Menneen ajan suunnitelmia ei kannata jäljitellä laatimalla paksuja ja kaiken kattavia paperinippuja. Suunnitelma koskisi alueellisten ja seudullisten palvelujen sijoittumista ja mittaluokkaa sekä taloudellisia ja toiminnallisia pelisääntöjä. Suunnitelma keskittyy asioihin, joihin kyseisellä alueella liittyy epävarmuutta, epätietoisuutta tai epärationaalisuutta, asioihin, jotka eivät ole kunnossa.

Alueellisessa suunnitelmassa on syytä tehdä ero palvelurakenteen ja hoitojärjestelyjen välillä. Viimeksi mainittu koskee toiminnallisia yhteyksiä, hoito-ohjelmia ja toimintatapoja. Rakennerratkaisuista riippumatta toiminnallisista yhteyksistä tulee päättää siten, että kaikki noudattavat samoja pelisääntöjä.

Kysymys suunnitelman sitovuudesta voidaan ratkaista monin eri tavoin. Lievin muoto on jättää kiistanalaisten kysymysten toimeenpano kuntien oman harkinnan varaan. Joustavuus helpottaa ratkaisun löytymistä, mutta sillä on hintansa. Se johtaisi todennäköisesti siihen, että suunnitelma laadittaisiin, jos laki siihen velvoittaisi, mutta toimeenpanon kanssa kävisi niin ja näin. Kunnat, jotka kokevat suunnitelman etujensa vastaiseksi, voivat muodollisesti hyväksyä sen, mutta ryhtyvät heti toimenpiteisiin, jotka vaikeuttavat suunnitelman toteuttamista. Tuloksena saattaa olla entistä sekavampi alueellinen palvelurakenne.

Suunnitelman toimeenpanoa voidaan tukea kannustinrahoilla. Se merkitsee sitä, että suunnitelmaa käytetään perusteena päätettäessä erilaisista valtion tukitoimista, esimerkiksi siten, että suunnitelman toteuttaminen on alueellisten kehittämisrahojen myöntämisen ehtona. Tämäkään ei aina toimi. On kohtuutonta, että yhden niskuroijan vuoksi koko maakuntaa jää rahoituksen ulkopuolelle. Lopputuloksena voi olla tehottomia kompromisseja.

Tiukimmillaan suunnitelmasta tulee sitova. Sitä on sellaisenaan noudatettava. Jos suunnitelma kattaa hyvinvointipalvelujen koko repertuaarin, on vastattava kysymykseen, mikä organisaatio voi tehdä tällaisen päätöksen.

### *Maltillinen malli, alueellista koordinointia*

Hyvinvointipalvelujen sijoittumispäätöksiä tekevää soveliasta alueellista organisaatiota ei siis ole valmiina olemassa. Monet ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että runsaiden seudullisten ja maakunnallisten organisaatioiden rykelmä heikentää läpinäkyvyyttä ja demokraattisesti valittujen kunnanvaltuutettujen päätösvaltaa ja sitä kautta kunnallista itsehallintoa. Sitä paitsi virallisten hallintorakennelmien rinnalle on syntynyt kasvualuerypäitä, jotka hoitavat asioita omissa epävirallisissa kokouksissaan. Yhtenä esimerkkinä Keski-Uudenmaan ”Kuuma-kunnat”.

Jos ratkaisua haetaan nykyisistä organisaatioista, mieleen tulee lähinnä maakunnan liitto. Se voisi periaatteessa tarjota puitteet maakunnan päättäjälle palveluverkoston suunnittelemiseksi. Suunnitelma koskisi ylikunnallisten palvelujen järjestämistä. Onnistuakseen alueellisessa suunnittelutehtävässä maakunnallisen organisaation tulisi nauttia ammattilaisten arvostusta. Ammatillisen arvostuksen saamiseksi voitaisiin suunnitteluvaiheessa turvautua opetus- ja sosiaalitoimen, kansanterveystyön ja erikoissairaanhoidon ammattijohdon asiantuntemukseen. Maakunnan liitto tarjoaisi neutraalin maaperän kaikille osapuolille.

Näin voitaisiin valmistella ehdotus alueelliseksi suunnitelmaksi. Se tarjoaisi nopean tavan suunnitella palveluiden aluearkkitehtuuri. Suunnitelmassa ei paneuduttaisi palvelujen sisällön syövereihin, vaan rationaalisuuden ja kattavuuden varmistamiseen. Toimeenpano jäisi kuntien, kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien vastuulle. Viime kädessä suunnitelmien laadinnasta ja toimeenpanosta olisivat vastuussa samat tahot kuin tähänkin asti eli peruskunnat. Voidaan arvailla, että

juuri tähän liittyy miedonnuksen heikkous. Muutos nykytilaan verrattuna jää vähäiseksi, koska suunnitelmat eivät kannä käytäntöön, jos intressit eivät ole aidosti yhdensuuntaisia.

Maakuntien liittojen asiantuntemusta ei ole erityisesti vahvistettu tällä lohokolla. Jos ajatellaan, että hyvinvointipalvelut ovat osa tuotantoa ja että tulevaisuudessa hyvinvointipalvelut ovat entistä tärkeämpi osa alueellista elinkeinorakennetta, maakuntien liittojen olisi ehkä kaikesta huolimatta hyvä paneutua asiaan. Elinkeinopolitiikassakin saattaisi syntyä uusia innovaatioita, kun hyvinvointipalvelut nähdään osana elinkeinopolitiikkaa.

### *Sosiaali- ja terveystiiri, harkinnanarvoinen vaihtoehto*

Terveystenhualto on mielenkiintoinen esimerkki alueellisesta lähestymistavasta. Sen alueellisena organisaationa toimii sairaanhoitopiiri. Piirin tehtäväkenttä rajoittuu kuitenkin vain erikoissairaanhaitoon. Erikoissairaanhaiton palvelujen lisäksi piiriin on huolehdittava sairaanhaitdollisten tukipalvelujen ja tietotekniikan koordinoinnista. Se ei kuitenkaan estä kuntia toimimasta haluamallaan tavalla.

Kansallisen terveysthankkeen yhteydessä on pyritty selventämään sairaanhoitopiirien työnjakoa siten, että erikoissairaanhaitto on järkevästi porrastettu koko maassa. Pääosin kehitys on ollut myönteistä, mutta kitkatonta työnjaosta ja yhteistyöstä sopiminen ei kaikin paikoin ole ollut. Rationalisointihyötyjä on saatu hitaammin kuin toivottiin.

Suunnittelua on pyritty tehostamaan asettamalla kattava suunnitelma kehittämisrahojen myöntämisen ehdoksi. Neuvottelumenetelystä on muokattu siten, että osapuolet etsivät yhdessä ratkaisua ja viimeiseen asti vältetään uhittelun ilmaapiiriä. Tavoitteena on ollut, ja siinä on myös onnistuttu, että valtion ja sairaanhoitopiiriin edustajat puhuvat samaa kieltä ja ymmärtävät toistensa tavoitteet.

Paikallinen terveystenhualto eli kansanterveystyö kuuluu kunnan vastuulle. Raja erikoissairaanhaiton ja perusterveystenhualton välillä



on liukuva, ja kunnat voivat laajentaa toimintaansa erikoissairaanhoidon kentälle niin halutessaan. Ääritapauksessa ne voivat pitää omaa laboratoriotaan keskussairaalan laboratorion vieressä. Kun alueellisen palveluverkoston rationalisointitarve koskee kiireellisimmin juuri perus- ja erikoissairaanhoidon yhteisiä palveluja, yksinkertaisin tapa edetä olisi ratkaista tämä erilliskysymys eräänlaisena alueellisen päätöksenteon koekappaleena.

Jos sairaanhoitopiirin roolia alueellisena päättäjänä halutaan vahvistaa, on samalla selvennettävä sen vastuuta koko terveydenhuollon kentästä. Missään ei ole edetty koko sairaanhoitopiirin alueen katta-vaan yhdistettyyn perus- ja erikoishoidon palveluverkostoon, terveyspiiriin. Tällaisia järjestelyjä on tehty aluesairaaloiden ympärille, jolloin perusterveydenhuolto ja peruserikoissairaanhoido hoidetaan keskite-tysti yhden päättäjän toimesta. Miksi ei ole edetty keskussairaalan ja perusterveydenhuollon palvelujen yhdistämiseen?

Perusterveydenhuollossa elää voimakkaana pelko, että saman hal- linnon alaisuudessa erikoissairaanhoido jyrää kansanterveystyön. Kun- nissa epäillään yleisesti ottaen suuria kuntayhtymiä. Lisäksi monet suurista kaupungeista haluavat korostaa itsenäistä rooliaan palvelujen järjestäjänä ja tuottajana ja uskovat enemmän omaan kuin sairaan- hoitopiirin kykyyn hoitaa perustehtäviä.

Kansallisen terveyshankkeen toimeenpano on joka tapauksessa osoittanut, että terveydenhuollon kokonaisuuden hallinta sujuisi pa- remmin, jos kunnan ja sairaanhoitopiirin velvollisuuksista säädettäi- siin samassa laissa. Nyt epäselväksi jääneet katvealueet tulisivat sel- vemmin sanotuiksi, jos yhteydet ja työnjako määriteltäisiin yhdessä laissa. Sitä paitsi perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon toi- minta erillisissä hallinto-organisaatioissa näyttää johtaneen erikois- sairaanhoidon aseman vahvistumiseen viime vuosien aikana.

Nykyinenkään lainsäädäntö ei estä yhteistyötä, mutta se ei kan- nusta riittävästi saati pakota siihen. Palvelurakenteen ja työnjaon selkeyttäminen ei etene tarkoitettulla nopeudella. Välttämättömien rakenneuudistusten ja tietohuollon varmistamiseksi tulisi lainsäädän- töön sisällyttää mahdollisuus myös sitoviin alueellisiin palvelujen

rakennetta koskeviin ratkaisuihin. Tällöin luonnollisesti herää kysymys, kenelle tällainen valta pitäisi antaa.

Mitä pidemmälle asiaa on analysoitu, sitä ilmeisemmäksi on käynyt se, että alueellinen tarkastelu sopii myös suurimpaan osaan sosiaalipalveluja. Terveyspiirin sijasta kannattaakin ennakkoluulottomasti tarkastella vaihtoehtona sosiaali- ja terveyspiiriä. Nämä toiminnat yhdistämällä voitaisiin paremmin varmistaa peruspalvelupainotus verkostoa muokattaessa.

Jos päädytään sosiaali- ja terveyspiirivaihtoehdon kannalle, on huolehdittava siitä, ettei sitä johdeta henkisesti eikä fyysisesti sairaalanmäeltä. Perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen aseman turvaamisesta on varmistuttava niin säännöissä kuin johtokäytännössä. Palvelujen kattavuuden varmistamiseksi poliittisesti valittavan sosiaali- ja terveyspiirin hallituksen tulisi tehdä päätös alueellisesta palvelukokonaisuudesta. Se olisi politiikkaorganisaatio, joka vastaisi palveluverkoston mitoituksesta. Valmistelussa sitä avustaisi suppea sihteeristö. Ammattijohdon tehtäväksi tulisi järjestää palvelut tehokkaasti ja taloudellisesti. Tämä vaihtoehto tarjoaisi kilpailuttamiselle joustavasti mahdollisuuksia pakottamatta kuitenkaan keinotekoiseen kilpailuttamiseen. Etuna olisi myös se, että näin meneteltäessä jouduttaisiin selkeyttämään kunnan, alueellisen politiikkaorganisaation ja tuottajan vastuusuhteita ja asiakkaan oikeuksia nykyistä tarkemmin.

### *Entä suuralueet?*

Terveysdenhuollossa tunnetaan erityisvastuualueet, joita on viisi yliopistollisten keskussairaaloiden mukaan ryhmiteltyinä. Erittäin vaativa hoito on porrastettu tätä aluejakoa noudattaen.

Suuraluejako saattaisi olla maakuntajakoa parempi pohja ainakin terveydenhuollon palveluverkostosuunnitelmille. Vaikka Suomi on alueeltaan suurehko eurooppalainen maa, on mitä ilmeisintä, että terveydenhuollon palveluverkostopäätökset voitaisiin hoitaa viidestä

pisteestä. Toisin sanoen terveydenhuollon politiikkaorganisaatioita ei tarvittaisi viittä enempää. Ne voisivat tehdä palveluverkoston mitoituspäätökset, ja tuotannosta vastaisi ammattimaisesti johdettu palvelupisteiden verkosto.

Riskitöntä tällaisen muutoksen läpivienti ei ole. Unohtuvatko paikalliset tarpeet ja mahdollisuudet, kun asiaa tarkastellaan satojen kilometrien päästä? Sosiaalitoimi pitäisi saada samaan kuvaan, ja silloin paikallisten olojen tuntemisen merkitys kasvaa entisestään. Perusterveydenhuollon ensisijaisuuden varmistaminen ei myöskään ole itsestään selvää. Pikemminkin uhkaa yliopistollisen erikoissairaanhoidon rooli korostua, ellei hallinnollisesti varmisteta toisenlaista painotusta.

Suuraluejakoa ei kuitenkaan pidä unohtaa. Näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa erikoissairaanhoidon hoito-, tuki- ja tietopalveluja on keskitettävä reippaasti, jos halutaan turvata laadukkaat ja taloudelliset palvelut. Maakuntapohjaisen tarkastelun rinnalla on kuljettava suuraluesuunnittelua; muuten aluesuunnittelu jarruttaa tarpeellisia erikoissairaanhoidon muutoksia. Vaativan erikoissairaanhoidon suunnitelma tulisi tehdä erityisvastuualueittain. Tässäkin tapauksessa suunnitelma kohdistuu vain siihen osaan, jossa on huolehdittava epävarmoista ja epärationaalisista toiminnan osista. Kansallisen terveysohjelman yhteydessä on jo päästy hyvään alkuun niin sanotussa miljoonapiirisuunnittelussa.

### *Entä jos olisi vain kaksikymmentä kuntaa?*

Viime kädessä kysymys on siitä, millaisella kuntajaotuksella me kuvittelemme voivamme vastata tulevaisuuden haasteisiin. Onko tarkastelutapamme – ja se varovaisuus, jota edellä on noudatettu – aivan liian sovinnainen tarjotakseen todellisen vaihtoehdon? Kannattaisiko nyt aloittaa keskustelu toiselta pohjalta? Käännettäisiin nykyinen rakennelma pienistä kunnista ja suurista kuntayhtymistä ympäri. Olisi-kin vain muutama suuri kunta, jotka jakaantuisivat kunnanosiin.

Olin 1960-luvun lopulla nuorena tutkijanalkuna Turun ja Porin läänin kuntauudistustoimikunnan sihteerinä. Lääniin laadittiin suunnitelma uudeksi kuntajaotukseksi. Siitä ei tähän mennessä ole ehtinyt toteutua juuri mitään. Syitä on monia. Haluan korostaa niistä kahta, jotka usein unohdetaan.

Asukkaille kunta on parhaimmillaan jotain muutakin kuin hallintoyksikkö. Ainakin sen oletetaan olevan yksi toiminnallinen kokonaisuus, jolla on koko kuntaa kokoava keskus. Useat silloin suunnitelluista kunnista olisivat jääneet puhtaasti hallinnollisiksi yksiköiksi. Kunnalla ei olisi ollut luonnollista keskusta, johon ihmisten työ- tai asiointimatkat luontaisesti suuntautuvat. Sen sijaan ihmiset olisivat kokeneet menettäneensä sen kunnan, jota he ovat pitäneet kotikuntanaan.

Toinen näkökohta koskee palvelujen rationaalista järjestämistä. Vaikka kuntakoko suurensi niin että pienimmätkin olisivat 20 000–30 000 asukkaan kuntia, ne olisivat edelleen liian pieniä vastatakseen kaikista kunnalle kuuluvista tehtävistä. Edelleen olisi kuntayhtymiä ja sairaanhoitopiirejä, ja entisten yhteensovitusvaijien lisäksi olisi koko joukko toiminnallisesti kyseenalaisia kuntia.

Lähes poikkeuksetta maakunnalla on yksi vetovoimainen keskus, maakunnan pääkaupunki. Maakunta on talousalue, jonka hyvinvointi riippuu siitä, kuinka hyvin koko alueen kehitysmahdollisuudet osataan käyttää hyväksi. Eikö silloin olisi luonnollista lopettaa keskustelu pienten kuntien yhdistelystä ja muodostaa maakunnista alueyksiköitä, jotka vastaisivat hyvinvointipalvelujen järjestämisestä suurimmalta osalta? Niitä voitaisiin kutsua kunniksi, ja ne olisivat itsehallinnollisia yksiköitä. Nykyisen maakunnan pääkaupunki olisi uuden suurpitäjän kirkonkylä, johon muista kylistä tultaisiin harvinaisemmille asioille.

Ajatuksen vajaasta kahdestakymmenestä kunnasta voi hylätä monista syistä. Voidaan epäillä, että suurkunnassa syrjäalueet unohtuvat tai päinvastoin, että maakunnan keskuksen elinvoimaisuuden tärkeyttä ei sen jälkeen ymmärretä. Voidaan sanoa, etteivät kaikki nykyiset suuret kunnat suinkaan toimi esimerkillisen taloudellisesti. Näin on,

mutta samalla kun siirryttäisiin suurkuntamalliin, tulisikin päätöksenteko uudistaa siten, että luottamushenkilöiden, heitä avustavan ydinhallinnon ja tuotannon suhteet selkeytettäisiin.

Eriilaisten spekulatioiden vastapainoksi on muistettava nykyiset ja edessä olevat haasteet. Kuka kantaa vastuun siitä, että nykyinen palvelurakenne on kiistatta epätaloudellinen ja epätarkoituksenmukainen? Miten huolehditaan palveluista niillä laajoilla alueilla, joilla väki vanhenee ja vähenee? Miten varmistetaan suurtuotannon edut ja tehokkaat palveluketjut? Miten huolehditaan siitä, että työvoimaa riittää myös reuna-alueille? Miten kootaan pirstoutunut kehittämis-toiminta ja huolehditaan hyvien käytäntöjen leviämisestä? Miten parannetaan tuottavuutta ja pidetään kustannukset hallinnassa? Kaikkiin näihin kysymyksiin suurkunta tarjoaisi nykyistä mallia paremman vastauksen.

Jos tällaiseen suurkuntajaotukseen päädyttäisiin, tuloksena olisi kuntia, jotka voivat hoitaa myös suhteellisen vaativaa erikoisosaamista edellyttävät tehtävät – joko tuottamalla palvelut tai toimimalla osaavana ostajana. Kuntayhtymät olisivat tarpeettomia. Vaativa erikoissairaanhoido voitaisiin hoitaa erityisvastuualueen sopimalla porrastuksella siten, että vaativin erikoissairaanhoido annettaisiin yliopistollisissa keskussairaaloissa.

Voi hyvinkin kysyä, onko kaksikymmentä kuntaa kovin radikaali ratkaisu. Ainakaan asukasmäärä ei olisi ongelma. Maailmalla on suurempiakin kaupunkeja, ja pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta uudet kunnat olisivat Helsinkiä pienempiä. Suurimpia sulatteluongelmia ehkä koettaisiinkin pääkaupunkiseudulla ja Uudellamaalla. Pinta-alankaan ei pitäisi olla ongelma. Jäisiväthän monet suurkunnista pinta-alaltaan pienemmiksi kuin Sodankylä. Sitä paitsi voi kysyä, kumpi on tärkeämpi, sovinnaisuus vai tehokas tapa turvata hyvinvointipalvelut.

Nykyiset kunnat voisivat käyttää kotikunta-nimikettä. Kotikunta vastaisi oman alueensa infrastruktuurista ja toteuttaisi emokunnan hyväksymää maankäytön yleissuunnitelmaa. Ennen muuta se keskittyisi alueen elinvoimaisuuden ja sosiaalisen koheesion ja kulttuuri-

toiminnan kehittämiseen. Ihmisillä olisi edelleen heille läheinen kuntayhteisö. Se vapaaehtoinen panos, joka nyt saadaan paikallisten olojen kehittämiseksi, olisi edelleen tarjolla.

Kotikunta ei yrittäisi hääriä kaikissa asioissa vaan keskittyisi nimenomaan paikallisten erityispiirteiden tuomien vahvuuksien lujittamiseen ja heikkouksien torjumiseen. Paikallisen luottamushengen lujittamiseksi olisi mahdollista pitää kotikuntavaalit varsinaisten kuntavaalien yhteydessä. Tämä korostaisi vaalien paikallisia piirteitä. Verotusoikeus siirtyisi suurkunnille. Niiden tulisi kuitenkin jakaa tietty osuus kotikunnille niille kuuluvien tehtävien hoitamiseen.

Aivan erityisesti haluaisin alleviivata sitä, että kahdenkymmenen kunnan malli tarjoisi tehokkaan tavan organisoida palvelujen kehittäminen ja uusien toimintatapojen innovointi. Nyt kehittämisen ja innovoinnin nimissä on synnytetty kymmeniätuhansia pikkuhankkeita, joista ani harva pääsee kunnolla siivilleen levittäytyäkseen koko maahan. Uudessa mallissa voitaisiin sopia suurkuntien kesken ja yhteistyössä valtion kanssa, miten kehittämisen vetovastuut jaetaan.

Olettakaamme, että yksi kunnista on vetovastuussa lasten ja nuorten huollon uudistamisesta ja kehittämisestä. Mitä se tekee? Se muodostaa kehittämisverkoston, johon kuuluvat myös muiden kuntien nimeämät vastuuyksiköt. Ne valmistelevat yhdessä suunnitelman ja sopivat keskenään työnjaosta. Kaikki toimivat open source -periaatteella. Tämän Linux-valmistelun etuna on osaamisen laaja-alaisuus. Kokemukset, myös epäonnistumiset, julkistetaan verkostossa ja toisen aloittamaa kehitystyötä voidaan jatkaa muualla.

Toimeenpano varmistetaan vaatimalla, että kaikki sitoutuvat soveltamaan hyväksi havaittuja käytäntöjä omassa toiminnassaan oman suurkuntansa alueella. Valtio osallistuu kehittämistyön tukemiseen yhteisesti hyväksyttävän suunnitelman pohjalta. Myös ulkopuoliset palvelujen tuottajat voivat osallistua verkostoon, jos ne hyväksyvät avoimuuden periaatteen. Tällä mallilla toimittaessa ei synny juhlavia julkaisuja, mutta sen sijaan käytännön kehittämistyö laajenee ja syvenee ja siirtyy heti käytäntöön.

Houkutuksistaan huolimatta kahdenkymmenen kunnan mallia ei otettane vakavaan harkintaan. Siinä tapauksessa olisi kuitenkin syytä soveltaa edellä kuvattua kehittämistoiminnan mallia sosiaali- ja terveyspiireihin. Jos maassa olisi parikymmentä piiriä, ne voisivat jakaa kehittämistä vastuut keskenään ja ottaa opiksi toistensa kehittämistyön tulokset aivan toisin kuin nyt tapahtuu kuntien kesken. Itse asiassa sairaanhoitopiirit ja jossain määrin myös suurimmat kunnat ovat jo soveltaneet tätä ajattelua.

### *Miksei valtio hoida?*

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista syntyy yli puolet kuntien menoista. Jos nämä tehtävät sekä opetustoimi siirtyisivät pois kunnilta, menot vähenisivät neljännekseen ja kunnan tehtäväkenttä kaventuisi olennaisesti. Vastaavasti palveluketjut tulisivat ammatillisen johdon alaisuuteen. Kun yksityisellä sektorilla on saavutettu tehokkuus nimenomaan palveluketjujen avulla, eikö samaa voitaisi soveltaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon?

Edellä olen viitannut Kansaneläkelaitoksen tekemään ehdotukseen, jonka mukaan kunta voisi ostaa palvelujen hankinnan Kelalta. Jos mennään askelta pidemmälle, voitaisiin menetellä siten, että jonkin valtakunnallisen organisaation tehtäväksi määriteltäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen koko maassa.

Tällaisella mallilla on kiistattomia periaatteellisia etuja. Keskitetty hankinta pakottaisi vertailemaan hintoja ja laatua aivan uudella tavalla. Vaikka palvelujen hankkija ei voisikaan tehdä tuotantoa koskevia päätöksiä, se voisi sopimusehdoilla ohjata palvelurakennetta rationaalisempaan suuntaan. Palvelujen käyttäjien yhdenvertaisuus paranisi, koska koko maan palveluita tarkasteltaisiin yhtenä kokonaisuutena.

Edelleen voidaan ainakin periaatetasolla ajatella eduksi sekin, että syntyisi kilpailevia palveluketjuja, jotka sen lisäksi, että ne olisivat tehokkaampia, tarjoisivat myös monipuolisia yksityisiä palveluja, joi-

ta asiakkaat ostaisivat täydentävinä palveluina. Tämä voisi edistää kansainvälisesti kilpailukykyisten palveluyritysten muodostumista ja markkinoiden valtaamista ympäri Itämeren reuna-alueita, ehkä syvemmältäkin Euroopasta ja maailmasta.

Malli mullistaisi monet tähän asti itsestään selvänä pidetyt asiat. Nyt lainsäädännössä on asetettu kunnille ja sairaanhoitopiireille velvoitteita, joita voi asettaa julkista valtaa käyttävälle organisaatiolle. Jos mallin käyttöönoton seurauksena kunnat ja sairaanhoitopiirit yhtiöittävät palvelunsa ja myyvät palveluita muiden mukana tai myyvät tuotantonsa eniten tarjoavalle, joudutaan monet ympäristöterveydenhuoltoa ja palvelujen toimivuutta kriisioloissa koskevat asiat punnitsemaan uudelleen. Sama koskee muitakin välttämättömiä mutta kalliita ja huonosti kannattavia toimintoja. Niin ikään ehkäisevän toiminnan saaminen osaksi sopimuksia voi olla tavallista vaikeampaa.

Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistyön hoitaminen edellyttäisi, että terveydenhuoltoon kiinteästi liittyvät sosiaalipalvelut hoidettaisiin saman kokonaisuuden sisällä. Sellaisesta ei ole kokemuksia. Malli tarjoaisi myös kansainvälisille yrityksille mahdollisuuden tulla Suomen markkinoille napsimaan oman osansa, kuten ne ovat tehneet sähkömarkkinoilla. Kun monessa sivistyneessä ja vauraassa maassa palvelujen tuotanto on organisoitu toisin kuin Suomessa ja kun kansainvälistymisen paine kasvaa, on tämäkin vaihtoehto tutkimisen arvoisen. Tarkastelu on tarpeen senkin takia, että kunnat ovat rakentelemassa erilaisia yhtiömallisia palveluntuottajia ja ostamassa enenevästi palveluja ulkopuolelta. Lainsäädäntö mahdollistaa sen, mutta lait on kirjoitettu siten, että kunnan on oletettu vastaavan kriisivalmiudesta. Sen lainsäädännön henki olettaa toteutuvan siten, että kunta vastaa keskeisestä osasta palvelujen tuotantoa joko yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Jos tämä alkaa olennaisesti muuttua, terveydenhuollon lainsäädäntöä on arvioitava uudelleen.

Sen sijaan sellainen malli, jossa valtio ottaisi vastatakseen vain erikoissairaanhoidon kustannuksista, johtaisi heti hankaliin tilanteisiin. Houkutus lähettää ihmisiä erikoissairaanhoidollisiin tutkimuksiin kasvaisi hallitsemattomaksi, ja ylipäättänsä syntyisi jatkuvaa kah-



nausta siitä, kumpi laistaa vastuustaan, valtio vai kunnat. Vastuuta ei ole järkevä jakaa keskeltä hoitoketjua.

### *Vaihtoehtoja on*

Erilaisia vaihtoehtoja on siis tarjolla. Runsaus on hyvä asia, kunhan sen seurauksena pääasia ei unohdu. Tavoitteena on sellaisen hallintomallin rakentaminen, joka parhaiten turvaa hyvinvointipalvelujen ja tässä tapauksessa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toimivuuden maan kaikissa osissa. Palveluketju kotisairaanhoidosta keskussairaalaan ja takaisin voitaisiin hoitaa rationaalisemmin, jos koko ketju kuuluisi samaan organisaatioon. Kun terveydenhuollon kytkennät moniin sosiaalipalveluihin ovat niin ikään kiinteät, päätökset koko tästä palveluverkosta tulisi tehdä yhdessä pisteessä.

On selvää, että loppujen lopuksi on otettava huomioon muitakin realiteetteja kuin rationaalisen hallintorakenteen aikaansaaminen. Siitä syystä edellä on esitelty myös hyvin varovaisia lähestymistapoja.

Maakunnan kattavaa palvelukokonaisuutta koskeva päätöksenteko tulisi rakentaa siten, että palvelurakennetta, palvelujen tarvetta ja kustannuksia koskeva poliittinen päätöksenteko ja tuotantoa koskeva ammatillinen päätöksenteko olisivat selvästi erillään toisistaan. En pidä järkevänä alleviivatusti puhua tilaaja-tuottajamallista. Se tuo mieleen kymmenientuhansien sopimusten viidakon, joista useita kymmeniä tai satoja on eriasteisissa oikeusistuimissa. Suotavinta olisi, että kunnat valitsevat palvelutuotantoon pätevän johdon ja antavat sille kunnolliset työskentelymahdollisuudet. Ammattijohdon tehtävänä on tehdä operatiiviset päätökset siitä, mitä tilataan ja mitä tuotetaan itse.

Tilajasta ja tuottajasta puhuttaessa onkin täsmennettävä, mitä tarkoitetaan. Periaatteessa voidaan sanoa, että poliittinen johto on tilajana eli tavoitteiden ja rajaehdojen asettajana. Tuottajan eli palveluverkon johdon tehtävänä on huolehtia tavoitteiden saavuttami-

sesta. Aivan ehdottomasti tarvitaan siis tavoitteiden asettajan ja toimivan johdon vastuun selkeyttämistä, mutta ei tuotannon epätarkoituksenmukaista pirstomista. Tehtävien selkiinnyttä laadun ja kustannusten vertailu sekä vaihtoehtoisten tuottajien arviointi tulisivat hoidetuiksi asianmukaisesti.

Erillisen osto-organisaation aikaansaamia hyötyjä kannattaa myös tutkia tarkemmin. Samalla on huomattava, että erillisen hankkijan tai tilaajan ilmaantuminen yhdeksi osapuoleksi mitä ilmeisimmin johtaisi laajaan pakolliseen kilpailuttamiseen ja sitä kautta tuotannon mittavaan uudelleenjärjestelyyn, mikä pitäisi ottaa lainsäädännössä huomioon. Tätä vaihtoehtoa on syytä tutkia ainakin sen takia, että ellei mitään uusia päätöksiä tehdä, kehitys voi kulkea kohti erillisiä hankintaorganisaatioita. Kannattaa siis tarkastella avoimin mielin myös sitä, millaista lisäarvoa kolmannen osapuolen ostamisosaimisesta olisi saatavissa.

# Keskitettyä tietoa ja osaamista tarvitaan

*K*aikkien ei kannata keksiä ruutia uudestaan. On tehtävä ero poliit-  
tisten ja ammatillisten suositusten välillä. Paikallisten ratkaisujen  
avulla saadaan elintilaa innovatiivisuudelle, mutta samalla on pidettävä  
huolta valtakunnallisesta tasa-arvosta.

*Kun kunta sai vallan, mihin se meni?*

Lopulta tullaan sen kysymyksen äärelle, mikä on valtakunnallisen politiikan rooli. Normiohjauksen tultua kielteiseen valoon valtakunnallisia ohjeita on koettu antaa harvakseltaan, jottei loukattaisi kunnallista itsehallintoa, ja nekin harvat ovat enimmäkseen suosituksia, joita voi noudattaa tai olla noudattamatta. Suositusten lisäksi kentälle jaetaan runsaasti kapeasti rajattua tutkimustietoa, jonka soveltaminen käytännön työhön jää jokaisen työntekijän omien mahdollisuuksien varaan: luetaan, jos muilta kiireiltä ehditään. Asiantuntijavirastojen tutkijat, jotka voisivat olla avustamassa tuotantoa, tuntevat olonsa turvallisemmaksi akateemisen puhtaissa ja viileissä oloissa. Keskustelu on siellä opillisesti selkeämpää ja karriäärin kannalta viisaampaa.

Aikanaan keskusvirastot koettiin kunnissa liian päällekkäviksi. Ohjeiden määrää kauhisteltiin ja kysyttiin, mihin keskusvirastojen

vallankäyttö demokratiassa oikein perustui. Kritiikki johti keskusvirastojen lopettamiseen. Samalla kuitenkin menetettiin jotain arvokasta: keskitetyllä toiminnan arvioinnilla ja siihen perustuvilla suosituksilla ja ohjeilla oli myös aitoa kysyntää ja tarvetta kentällä.

Kun keskusvirastot lopetettiin vallankäyttäjinä, olisi pitänyt paneutua huolellisemmin kysymykseen, mihin valta sen jälkeen menee. Lapsellisen hyväuskoisesti monet kuvittelivat sen päätyvän kuntaan ja siellä luottamushenkilöille. Matkalla on kuitenkin monta saalistajaa.

Selkeiden ja huolellisesti harkittujen ohjeiden puuttuessa julkisuushakuiset asiantuntijat esittelevät tiedotusvälineissä kauhukuvia puoleen ja toiseen. Milloin kustannukset ovat karanneet käsistä, milloin potilaat on jätetty heitteille. Päivälehtien myyvimmat otsikot alkavat ohjata luottamushenkilöiden käsityksiä asioiden tilasta niin valtakunnan kuin yhden kunnan tasolla.

Viranomaisohjeiden puuttuessa muut alkavat kirjoitella ohjeita. Ammattijärjestöt pyrkivät vastaamaan jäsentensä kyselyihin. Pätevyysvaatimuksista syntyy kiistelyä, joka pahaksi äityessään heikentää hoidon laatua ja tehokkuutta. Paikallisesti käydään kinaa sopivista mitoituspäätöksistä, henkilöstön määrästä ja koulutuksesta. Asiakkaat tai heidän omaisensa värvätään mukaan painostustyöhön. Värvääjänä on henkilöstö, jonka huoli hoidon laadusta voi olla aitoa, mutta ei ole poissuljettua sekään, että laatuun vedoten vastustetaan aivan asiallisesti perusteltuja rakennemuutoksia.

Jos ohjeita ei tule terveydenhuollon viranomaisilta, niitä pyritään saamaan jostain muualta. Asiat koetaan kääntää työsuojelukysymykseksi ja saada työsuojeluviranomaisen kanta asiaan, jossa oikeasti on kysymys muusta kuin työsuojelusta. Tämän pyöryksen keskellä kunnallinen luottamushenkilö ei ole yhtään sen vapaampi kuin ennenkään tekemään päätöksiään. Itse asiassa häneltä on viety pois tukimateriaali, johon nojaten hän voisi perustella päätöksiään.

## *Kenelle ohje on tarkoitettu?*

Ohjeiden runsaus ei ollut ainoa kiusaksi koettu asia. Kunnista katsottuna näytti siltä, että ohjeet eivät edustaneet riittävän laajan asiantuntijajoukon käsityksiä, vaan pahimmillaan yhden, sitkeästi virassaan istuvan ihmisen luotuneita mielipiteitä. Eikä kuva ollut aina väärä. Anekdootteja näistä kerrotaan vieläkin, kun ilta on edennyt hiukan pidemmälle.

Osittain suositusten ja ohjeiden epäsuosioon johti aikanaan se, ettei osattu tehdä selvää eroa kunnan poliittisen johtamisen ja palvelutehtävissä olevien ammattityön välillä. Ohjeet saattoivat koskea palvelurakennetta ja palvelujen mitoitusta, jotka ovat kunnan poliittisen johdon asioita, ja samaan nippuun sidottuna hoitokäytäntöä koskevia suosituksia, jotka oli tarkoitettu hoitotehtävissä oleville. Käytännössä suositukset ohjautuivat kunnassa asianomaisen lohkon virkamiehille, jotka käyttivät niitä perustellessaan lisää virkoja ja rakennuksia. Kunnan johto koki oman asemansa vähintään kiusalliseksi.

Eroa poliittiseen arvostukseen ja asiantuntijatietoon perustuvien ohjeiden välillä ei ole kunnolla osattu tehdä tähän päivään mennessä. Poliittisesta arvostuksesta on kysymys silloin kun päätetään, kuinka paljon resursseja käytetään tiettyyn toimintaan. Asiantuntijaohje määrittelee eri keinojen tehokkuuden ja vaikuttavuuden. Monelta väärinkäsitykseltä olisi vältytty, jos tämä ero olisi koitettu pitää kirkaampana. Silloin kunnan johdolle tarkoitettut suositukset neuvotellaan resurssiasioina kunnan johtoa edustavien kanssa ja hoito- ja työkäytäntöjä koskevat asiat ammattilaisten kokouksissa.

Totuuden nimessä on todettava, ettei rajanveto aina ole selvä. Jos henkilöstövolyymi on liian pieni, hoitomuotoja on redusoitava ja hoidon laatu kärsii eikä vastaa lain tarkoitusta. Toisin sanoen mitoitus ja hoitokäytännöt riippuvat toisistaan. Se ei kuitenkaan poista vaan pikemminkin korostaa sitä, että mitoitusasiat on perusteltava siten, että nimenomaan kunnan yleisjohto ne ymmärtää ja voi niin halutesaan ne myös toteuttaa käytännössä. Vastenmielisyys ohjeisiin häviää, jos ne auttavat paikallista päätöksentekoa eivätkä vaikeuta sitä.

Kun sen sijaan puhutaan hoitokäytännöistä, yhdenmukaisuuden vaatimus voi olla ja sen on yleensä tarpeellista olla korostuneesti esillä. Lääkkeiden vaikutus ei riipu kunnan olosuhteista, eikä lasten varhaiskasvatus- tai vanhusten kuntoutusmenetelmien tehokkuus riipu niinkään kunnasta kuin ihmisistä. Tämä erottelu auttaa purkamaan paljon niistä paineista, joita keskitettyihin ohjeisiin ja suosituksiin liittyy. Ne on tarkoitettu avuksi eikä kiusaksi.

### *Sopimalla, ei komentamalla*

Kansallisen terveyshankkeen yhteydessä on otettu käyttöön valtion ja kuntien vuorovaikutukseen ja molemminpuoliseen, toisen osaamisen kunnioittamiseen perustuva toimintamalli. Linjauksista on neuvoteltu sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton kesken. Linjausta on täsmennetty eri puolilla maata toimivia käytännön työtä tuntevia henkilöitä kuulemalla. Sen jälkeen on käynnistetty koko maan kattava kenttäkierros. Kunkin sairaanhoitopiirin alueella on järjestetty neuvottelutilaisuus, johon ovat osallistuneet luottamushenkilö- ja ammattijohto. Neuvottelun tarkoituksena on ollut arvioida yhdessä, miten linjaukset ovat toteutettavissa kyseisellä alueella.

Yhteistyö ei ole rajoittunut vain linjauksiin. Se on ulottunut myös hoitokriteereihin. Käypä hoito -ohjeet laaditaan valtion tuella, lääkäriseura Duodecimin organisoimina alan erikoislääkäreiden toimesta. Nämä ohjeet sisältävät viimeisimmän tiedon hoitovaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista ja auttavat lääkäriä jokapäiväisessä työssä.

Kuten edellä jo totesin, potilaiden asettaminen jonoon odottamaan ei-kiireellistä hoitoa on perustunut liiaksi paikallisiin ja henkilökoh-taisiin näkemyksiin. Jonoindikaatioiden yhdenmukaistaminen on edennyt nopeasti, ja kiitos siitä kuuluu nimenomaan sairaaloissa ja terveyskeskuksissa työtä tekevien asiantuntijoiden uhrautuvalla pon-nistelulle.

Samanlainen yhteistyömalli on otettu käyttöön hoitotyön ja sosiaa-lityön alueella. Tulokset ovat todella rohkaisevia. Pienen maan etu on

juuri siinä, että yhteistyö perustuu avoimuuteen ja luottamukseen. Yhteistyö vaatii kuitenkin organisointia ja järjestelmällisyyttä. Vanhan ohjausjärjestelmän kumouduttua elettiin hetken aikaa siinä uskossa, että asiat lutviutuvat itsestään. Viimeistään kansainvälisten yritysten maihinnousu sai ihmiset toisiin ajatuksiin. Niiden kurinalainen tapa osoittaa toimintansa laatu ja tehokkuus vakuutti siitä, ettei meillä ole varaa kuluttaa aikaa siihen, että jokainen erikseen keksii hyvän hoidon kriteerit, tehokkaat hoitoprosessit ja taloudelliset hoitomuodot. Valtion tutkimus- ja kehittämislaitosten työn tuleekin systemaattisemmin tarjota tukea käytännön toimintamuotojen tehostamiseen nimenaan neuvottelumenettelyn avulla. Yleisluontoisista seminaareista ja symposiumeista ei ole apua silloin, kun on löydettävä ratkaisu vaikeisiin käytännön ongelmiin.

### *Valtion ja kuntien symbioosi*

Edellä kahdenkymmenen kunnan mallissa heitettiin esille ajatus kehittämistoiminnan organisoinnista kokonaan uudella tavalla. Kehittämisvastuu kytkeytyisi kiinteämmin käytännön toimintaan. Niin tietysti pitäisi joka tapauksessa olla. Palvelujen kehittäminen ei onnistu valtion virastossa, vaan siellä, missä palvelut ovat.

Mutta valtion virastoakin tarvitaan. Valtionkin on arvioitava, miten toiminta vastaa asetettuja tavoitteita, ja ohjattava valtion tuki oikeisiin kohteisiin. Lyhyesti sanottuna valtion on arvioitava palvelujen riittävyttä, kohdentumista, laatua ja tehokkuutta.

Edelleen tarvitaan keskitettyä ohjausta. Uudessa mallissa se ei enää toteudu käskyillä ylhäältä alaspäin vaan ensi sijassa valtion ja kuntien yhteistoimintana. Asioita ei hoidettaisi paperinmakuisilla ohjeilla vaan valtion ja kuntien yhteisneuvotteluilla. Jos kuntia tai sosiaali- ja terveystieteitä on parisenkymmentä, neuvottelut on helppo organisoida ja kaikilla on mahdollisuus tulla kuulluksi ja mahdollisuus vaikuttaa lopputulokseen. Merkittävä osa valtion nyt sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen käyttämästä työpanoksesta voitaisiin suunnata

ta suoraan kuntiin – kunhan on varmistuttu, että kehittämisverkosto toimii sitoutuneesti ja open source -periaatteella.

Olen varma, että tämä käynnistäisi ennennäkemättömän innostuneen ja tuloksia tuottavan kehittämisboomin kentällä ja tuloksena olisi kansainvälisestikin katsottuna ainutlaatuisia palvelukonsepteja. Jälkeenpäin voi kysyä, miksi näin ei ole tehty, vaan on uskottu, että valtion virasto, tässä tapauksessa Stakes, voi olla kehittämisen dynamo. Eihän kukaan kuvittele, että Tekes vastaisi kännyköiden kehityksestä ja Nokia valmistaisi niitä saamiensa ohjeiden perusteella.

Kysymyksenasettelu on provosoiva. On toki asioita, jotka on määriteltävä valtakunnallisesti ja joissa on noudatettava yhdenmukaista menettelyä koko maassa. Samoin on järkevää arvioida hoitokäytäntöjen vaikutuksia keskitetysti silloin, kun alueellisilla seikoilla ei ole lopputulokseen vaikutusta. Kun palvelujen tuottaminen on hajautunut useisiin satoihin kuntiin ja kuntayhtymiin, neuvottelumenettely edellä kuvatulla tavalla ei ole mahdollista. Niin ikään vertailutiedot ovat tarpeellisia, ja niiden tuottaminen on valtion tehtävä.

Jos kuntia tai sosiaali- ja terveystieteitä olisi maakuntien verran ja jos noudatettaisiin edellä kuvattua verkottuvaa työtavata, keskitettykin hoitomuotojen vertailu voitaisiin tehdä tässä verkostossa kuntien ja valtion yhteistyönä. Hyvänä esimerkkinä tällaisesta työtavasta oli jonoindikaatioiden laatiminen, jossa asiantuntijavastuu oli vahvasti kuntasektorilla ja ministeriö huolehti työn organisoinnista. Kun kunnat ovat kiinteästi arvioinnissa mukana, ne omaksuvat samalla uudet ja tehokkaammat tavat käytäntöön ikään kuin sivutuotteena. Suomeen muodostuisi kansainvälistä ihailua ja kateutta synnyttävä hyvinvointiklusteri ja ainakin esimerkillinen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkosto.



# Kansainvälistyminen tekee tuloaan

*Jos emme huolehdi siitä, että palvelumme ovat iskukunnossa, saatamme jäädä kilpailussa häviölle. Kokonaan pois laskuista ei ole sekään, että kykenisimme palvelujen vientiin. Käyttämällä taitavasti hyväksi palveluverkostoamme saattaisimme hyvinkin onnistua.*

## *Toistuvasti kölin alta*

Laman aikana kuntien mahdollisuudet hoitaa palveluja kapenivat rajusti. Ne selvisivät itse asiassa hämmästyttävän hyvin vaikeuksien läpi. Lamavaiheen aikana ja sen jälkeisinä vuosina käytiin kuitenkin läpi henkinen prosessi, joka on monelta jäänyt huomaamatta. Kun julkisia menoja oli supistettava, syyllistettiin samalla julkisten palvelujen tuottajat rahan haaskaajina. Tuloksia tärkeämpää oli etsiä säästöjä.

Kun peruspalvelujen lisääminen vielä 1980-luvun lopussa kuvasti hyvinvoinnin parantamista, muutamaa vuotta myöhemmin nuo palvelut leimattiin taloudelliseksi taakaksi, johon meillä ei ole varaa. Sellaisessa ilmapiirissä palveluista vastaavat luottamushenkilöt ja ammattilaiset ajautuivat väistämättä puolustusasemiin. Syytteet koettiin aiheellisestikin loukkaaviksi ja ryhdyttiin puolustamaan olemassa olevia toimintamalleja.

Jos lähes koko 1990-luvun kestäneiden valtionosuusleikkausten yhteydessä olisi käytetty toisenlaista kieltä, kunnat olisivat todennäköisesti höyläämisen sijasta turvautuneet useammin innovatiivisiin rakennejärjestelyihin. Valtiontalouden puolelta käytetyt puheenvuorot keskittyivät kuitenkin lähinnä kuntapäätäjien kykyjen ja palvelujen tarpeellisuuden kritisointiin. Sellaisissa oloissa tehdään kyllä olojen pakosta kaavamaisia säästöpäätöksiä, mutta se ei kannusta sellaiseen luovaan ja ennakkoluulottomaan ajatteluun, joka tähtää entistä parempiin palveluihin.

Kun kunnat sitten käpertyivät häpeää tuntien omiin ympyröihinsä, niitä alettiin moittia siitä, etteivät ne nähneet, millaisia mahdollisuuksia hyvinvointipalvelujen kehittämiseksi on olemassa. Yhtäkkiä kuntien vikana olikin se, etteivät ne olleet kehittäneet palveluja vastaamaan jälkiteollisen yhteiskunnan tarpeita. Suomalaisen yhteiskunnan kilpailukyvyyn heikkoutena olikin palvelujen kehittämättömyys. Samojen palvelujen, joita oli hetkeä aikaisemmin pidetty taakkana, josta olisi suotavaa vapautua mahdollisimman pitkälle.

Valtionosuuksien leikkausten seurauksena kuntien palvelujen kehittäminen hidastui. Nyt ollaan pumpaamassa rahaa kuntien terveydenhuollon kehittämiseen toista kautta. Menneiden vuosien kielenkäytön valossa on oikeastaan huvittavaa, että Tekes on nyt tulossa rahoittamaan kuntien palvelujen kehittämistä. Samat henkilöt, jotka aikanaan vaativat korvamerkittyjen valtionosuuksien poistamista ja valtionosuuksien leikkaamista, ovat nyt myötävaikuttamassa siihen, että rahaa työnnetään tarkasti rajattuihin kehittämiskohteisiin. Jopa niin, että voi kysyä, riittääkö lääkäreitä käytännön töihin jatkuvasti paisuvasta tutkimustoiminnasta.

### *Vienti on vaikea laji*

Tärkeintä on kuitenkin se, että nyt on yhteisesti ymmärretty, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat palveluita siinä kuin hotellit ja tavaratalot. Sitä paitsi ne on monellakin mittarilla mitattuna

hoidettu erinomaisen hyvin. Menot ovat hallinnassa, henkilöstö on hyvin koulutettua ja hoidon taso on hyvä. Itse asiassa näistä palveluista aiheutuvat menot ovat vähintään yhtä paljon investointeja kuin kulutusta. Mitä paremmiksi nämä palvelut saadaan, sitä terveempiä ja toimintakykyisempiä me olemme ja sitä paremmat mahdollisuudet meillä on selvittää tulevista haasteista, ennen muuta ikärakenteen muutoksista.

Mutta kuntien tehtävänä ei ole toimia liikeyrityksinä, puhumatakaan vientiyrityksinä. Onko tästä ollut meille haittaa? Olisiko palvelujen kansainvälistyminen edennyt ja olisiko suomalaisille sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille syntynyt vientimarkkinoita, jos tuotanto olisi siirretty pääosin yksityisten palveluntuottajien vastuulle? Oikeaa vastausta ei kukaan tiedä, mutta voidaan arvailla, että jos Suomeen olisi syntynyt 1970-luvulta lähtien muutamia suuria palveluketjuja, ne olisivat pysytelleet pääosin rajojen sisäpuolella niin kuin muutkin palvelujen tuottajat. Kenties kymmenen viime vuoden aikana ne olisivat kokeilleet onneaan Baltiassa, Ruotsissa ja Pietarissa.

Luultavaa on, että emme ole kunnallisten palvelujen takia menettäneet niitä laajoja maailmanmarkkinoita, joita yksityiset palveluketjut olisivat muutoin onnistuneet valtaamaan. Saattaa olla jopa onneksi, että olemme kiiruhtaneet hitaasti. Muuallakin on tehokkaita palveluntuottajia myös sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Kyllä meillä on paljon oppimista ennen kuin tuotteemme ovat varmasti kilpailukykyisiä tiukasti kilpailuilla markkinoilla, joita usein suojaavat monet kotikenttätuetta varmistavat normit ja ennakkoluulot.

### *Kokonaiskonsepti meille, ehkä muillekin*

Millaisella konseptillä voisi olla kysyntää? Esimerkkejä on jo olemassa niin tukipalvelujen ja osaamisen myymisestä ulkomaille kuin yhteisömuotoisuuden tarjoamista mahdollisuuksista. Kukaan ei ole tietävästi tarjonnut kokonaiskonseptiä, johon kuuluu perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kokonaisuuden hallinta aina terveyden

edistämisestä ja terveellisistä elintavoista huippukalliiseen erikoissairaanhoidon ja kuntoutukseen. Olemme viime vuosina onnistuneet rakentamaan ulkomaistenkin asiantuntijoiden mielestä kohtalaisen hyvän toimintamallin, jossa terveydenhuolto toteutuu maltillisilla kustannuksilla. Kansainvälistä levitystä jarruttaa kuitenkin se, että mallimme on vahvasti sidoksissa kansallisiin hallintorakenteisiin, mutta ehkä sitä voisi muokata niin, että se olisi vientikelpoinen yhtenä tai useampana tuotteena. Jos vienti ei vedä, kehittelystä olisi hyötyä kotimaisiin tarpeisiin.

Ensimmäiseksi olisi puututtava kysymykseen, miten toimitaan sellaisessa ympäristössä, jossa kunnallinen päätöksenteko on tuntematon asia ja jossa kunnan sijasta rahoittajana on sosiaaliturvalaitos, vakuutusyhtiö tai työnantaja. Portinvartijamalli eli perusterveydenhuollon kautta erikoissairaanhoidon kulkeminen on istutettavissa tällaiseenkin ympäristöön. Vaikeampaa on edistää ehkäisevää työtä, kun käytävissä ei ole niin laajaa paikallista toiminta-arsenaalia kuin kunnalla on. Toisaalta suurilla sosiaaliturvalaitoksilla tai suurtyönantajilla on muita keinoja, jotka ohjaavat päättäjiä ja asiakkaita kiinnittämään huomiota elintapojen muuttamiseen, ei vain sairauden hoitamiseen.

Sairaanhoitopiiri, joka yhdistää perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon, pääsee hyvään alkuun mallin kehittämisessä. Ensimmäiseksi on välttämätöntä rakentaa päätöksentekomalli, jossa rahoittaja määrittelee kriteerit, joiden on täytyttävä ennen kuin rahoittaja avaa kirstun kantta. Mitä selkeämmin kunnat kykenevät rakentamaan mallin, joka määrittelee etukäteen tarvittavan rahoituksen ja sille saatavan vastineen, sitä enemmän mallille saattaa löytyä kysyntää maailmalla. Kysymys olisi yhdysvaltalaisen HMO-mallin suomalaisesta sovellutuksesta. Rahoitus lyödään lukkoon etukäteen, ja tuottaja sitoutuu tarjoamaan hyvän terveydenhuollon kokonaispalvelun. Nyt monet kunnat puheista päätellen tuntevat toimivansa vanhan aikaisella vakuutusperiaatteella, jolloin maksut määräytyvät tuottajan vapaasti harkitseman kustannustason mukaan.

Hoitotakuu on yksi askel, joka vahvistaa suomalaisen terveydenhuoltomallin vientikelpoisuutta. Ei voida ajatella, että palvelukon-

septia voidaan markkinoida, ellei voida taata hoitoon pääsyä kohtuullisessa ajassa. Vaikka hoitotakuu on tarkoitettu purkamaan kansallisia paineita, sen taustalla oli myös halu sopeutua globaaliin toimintaympäristöön. Ihmiset vertailevat yhä enemmän saamiaan palveluja toisten maiden järjestelmiin. Mitä selkeämmät kriteerit, sitä paremmin voimme vastata kansainvälistymisen haasteisiin.

Voisiko kunnallinen palvelukoneisto lähteä avoimille markkinoille? Olettakaamme, että Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kunnat innostuisivat tällaisesta mahdollisuudesta. Ensiksi ne muodostavat terveystuotteen, joka kattaa perus- ja erikoissairaanhoidon. Suomen oloissa siihen pitäisi sisällyttää myös riittävät sosiaalipalvelut. Saatuaan sen toimimaan ne päättävät siirtyä kaupallisempaan yhden tuottajan malliin: terveyskeskuksista ja sairaaloista muodostetaan osakeyhtiö. Tilaaja pitää avoimena mahdollisuuden ostaa palveluita muiltakin tuottajilta. Osakeyhtiö joutuu siis kilpailutilanteeseen, mutta saattaa hyvinkin menestyä, jos se on ehtinyt ensin harjoitella kuntien omistamana terveystuotteenä.

Mikä tästä tekisi vientiyrittäjien? Jos yhtiö joutuu kunnan kilpailuun kotimarkkinoilla ja kykenee osoittamaan kokonaiskonseptin tehokkuuden, tuote olisi luultavasti mielenkiintoinen monenkin paisuvien terveysmenojen kanssa kamppailevan maan silmissä. Vientituotteena voi olla palvelupaketti tai osaaminen, joka mahdollistaisi palveluverkoston rakentamisen lähimpiin naapurimaihin Itämeren alueella.

### *Suurkunta kansainvälisillä markkinoilla*

Jos toteuttaisimme kahdenkymmenen kunnan tai sosiaali- ja terveystuotteen mallin ja siihen liittyvän osaamis- ja kehittämisidean, olisi luontevaa ajatella, että jokainen niistä pyrkii kansainväliselle tasolle omalla kehittämisvastuualueellaan. Siitä ei seuraa vientituotteita, mutta se on viennin välttämätön edellytys.

Kunta tai piiri ei parhaassakaan tapauksessa olisi vientiä harjoittava yksikkö. Se olisi kuitenkin yksikkö, joka tarjoaa käytännön esimer-

kin, osoittaa, miten malli toimii käytännössä. Tuotteita voi myydä mitä erilaisimmille kombinaatioille perustuva yritys. Tärkeää on, että taustalla on yksikkö, jolla on kehittämismahdollisuuksia ja -potentiaalia.

### *Markkinatalous vaatii sääntöjä*

Markkinoille on moni lähtenyt suurin toivein ja palannut tyhjin käsin. Menestyminen vaatii taitoa ja sitkeyttä. Terveystuhoon palvelujen ostaminen ja myyminen ei ole yksinkertaisimpia asioita. Markkinatalouden mallimaana pidetty Yhdysvallat on oiva esimerkki siitä, kuinka kustannukset ovat kirvonneet käsistä. Kokonaiskustannusten hallinnan vaikeuden lisäksi monet teoreettisesti hyviltä näyttäneet ratkaisut ovat ajautuneet vaikeuksiin joko liiallisen hintakilpailun tai hoidon laadun takia.

Markkinoilta haetaan voittoja. Aina ei malteta pysyä sallittujen rajojen sisäpuolella. Mitä huolellisemmin laatua, määriä, saatavuutta ja kustannuksia koskevat asiat onnistutaan määrittelemään, sitä todennäköisemmin vältetään riitoja. Kuntien ja kuntayhtymien kanssakäyminen on perustunut huomattavasti väljempään sopimuskäytäntöön kuin mitä edellytetään silloin kun tehdään bisnestä. Osittain juuri tästä on sitten myös seurannut se, että toisen osapuolen toimintaan ollaan kroonisesti tyytymättömiä.

Suomessa on hyvät edellytykset harjoitella kohtalaisen turvallisesti kilpailun liukkaassa maailmassa – jos niin halutaan. Kunnat, kuntayhtymät ja sairaanhoitopiirit voivat kulkea asteittain kovempaan kilvoitteluun täsmentämällä omia suunnitelmiaan ja sopimuksiaan.

Julkisen hallinnon yksi erikoisuus on se, että virheet ovat lähes rikoksia. Muotovirhe on paha juttu, vaikka itse toimenpide olisi tuottanut erinomaisen tuloksen. Markkinoiden kovassa maailmassa kohdataan uusia vaikeuksia eikä aina voida välttää virheitä. Tämän takia palopuheet yksityistämisen ja ulkoistamisen itsestään selvästä autuudesta kannattaisi jättää pitämättä. Realistinen lähestyminen johtaa kestävämpään tulokseen.

Kaiken kaikkiaan, mitä selkeämmin riskit on etukäteen kirjattu, sitä määrätietoisemmin pienet harmit voidaan ohittaa ja keskittyä olennaisten riskien torjumiseen. Sopimusten tulee määritellä myös ikävät tilanteet: kuka vastaa, jos asiat eivät mene suunnitellulla tavalla.

# Lopuksi

*Jos asiat olisivat todella huonosti, muutoksen välttämättömyys olisi helpompi ymmärtää. Nyt elämme enemmänkin tulevien haasteiden varjossa. Yritämme vastata ajoissa päälle vyöryviin toimintaympäristön muutoksiin. Siitä syystä on puututtava myös hallinnollisiin rakenteisiin tavalla, joka tekee muutoksiin vastaamisen mahdolliseksi. Hallinnolliset ratkaisut eivät sinänsä riitä. Tarvitaan myös innovatiivista ajattelua ja tehokkaita toimintamalleja. Viime kädessä tarvitaan kuitenkin palveluja, jotka edistävät yhteiskunnallisen tasa-arvon toteutumista.*

## *Ydinkunta, aluearkkitehtuuri ja keskitetty arviointi*

Olemme tähän mennessä kulkeneet kunnallisen itsehallinnon alusta aina tulevaisuuden ennakoiteihin asti. Menneisyyttä lähes puolitoista sataa vuotta ja tulevaisuutta parikymmentä vuotta. Maailma on muuttunut, mutta kunnallinen itsehallinto on edelleen arvokas säilytettäväksi. On paljon asioita, joiden painoarvo on ratkaistava paikallisella tasolla. Jos asioita hoidetaan vain keskimäärin oikein koko maassa, ne saattavat olla aivan väärin painotettuja paikallisiin ongelmiin nähden.

Mutta olisi aikamoista ajattelemattomuutta työntää muutostarpeet sivuun ja jatkaa kunnallista päätöksentekoa entiseltä pohjalta. Paikal-



lisesti on ratkaistava, miten parhaiten käytetään hyväksi oman kunnan mahdollisuuksia edistää terveyttä ja parantaa osaamisen tasoa. Paikallisesti on päätettävä, mikä paino annetaan katujen korjaamiselle, paikallisen kulttuuritoiminnan viljelemiselle ja terveystalvelujen lisäämiselle. Luottamushenkilöiden tulisi keskittyä juuri tähän tehtävään. Siihen he tarvitsevat vertailun mahdollistavaa tietoa. Luottamushenkilöiden tulee annetun tiedon perusteella kyetä itsenäisesti päättämään, onko toiminta organisoitu tehokkaasti vai onko heikon laadun syynä todella niukka henkilökuntamitoitus.

Luottamushenkilöt ja heidän sihteeristönsä muodostavat monitoimisen kunnan johtokeskuksen, jonka tehtäviä ei voi ulkoistaa eikä delegoida. Sen sijaan ei ole välttämätöntä, että palvelut tuotetaan kunnan omin voimin.

Onnistunut ostaminen ei suju itsestään. On tiedettävä, mitä ostaa ja mitä siitä voi maksaa. Kun ostaa sairaanhoitoa, on osattava varautua monenkaltaisiin seurauksiin jo ennakolta. Mutta jokaisen ei tarvitse miettiä kaikkea alusta alkaen uudestaan. Mallisopimuksia on mahdollista kehittää, eikä neuvontaverkoston ylläpitäminen ole kallista.

Pienten kuntien vahvuudet poikkeavat suurten vahvuuksista, mutta niilläkin on omansa. Neuvotteluaseman heikkous on pulmallinen, mutta taitava liittoutuminen vähentää sitä. Tavallaan pienet kunnat ovat palvelumarkkinoiden ritareita. Ne ovat liian pieniä puristaakseen tuotannon suuriin yksiköihin. Pienille palveluyrityksille jää tilaa toimia, jos ne toimivat taloudellisesti. Eikä siihen ole mitään estettä silloin, kun pääomakustannukset ovat pieniä ja varsinaisen palvelu perustuu kahdenkeskiseen vuorovaikutukseen asiakkaan kanssa.

Tehokas palvelurakenne ei synny yksittäisten kuntien tai palveluntuottajien päätöksillä. On rakennettava tietoisesti alueellinen palvelurakenne. Olosuhteista riippuu, kuinka paljon jää tilaa kilpailulle. Ainakin yhtä tärkeää kuin kilpailu on läpinäkyvyys. Kustannuksia ja hintoja on voitava vertailla tuotantoyksikköjen kesken. Kilpailu ei ole itsetarkoitus. Jos yksi alueellinen toimija on kustannuksiltaan edullisempi kuin kaksi pienempää, valinta on selvä. Mutta monopoliase-  
massa olevaa on vahdittava huolellisesti.

Palvelutuotannon tehostaminen ja hyvien hoitokäytäntöjen leviäminen ei ole mahdollista, ellei hoidon arviointi, tiedon välitys ja neuvonta ole järjestetty nykyistä järjestelmällisemmin. Valtakunnallinen toiminta on organisoitava uudelleen.

Melko hyvä tae palvelujen tehokkaasta toiminnasta on niiden kilpailukyky kansainvälisillä markkinoilla. Palvelujen siirtäminen puhtaasti kuntien omistuksesta laajemmalle omistuspohjalle on tehtävä harkiten. On tarpeetonta tarjota halpaa sillanpääasemaa suomalaisille markkinoille asettamalla kaupan suuria keskussairaaloita. Mutta yritys sulkeutua rajojen sisälle johtaa avautuvassa Euroopassa lopulta siihen, että ajelehditaan kilpailuun heikosti varustautuneena. Sen seurauksena palvelut siirtyvät varmimmin vieraisiin käsiin. Tärkeintä on tietysti, että palvelut toteuttavat kansallisia tavoitteita, ei se, kuka ne omistaa. Mutta kriittisinä hetkinä omistuksella on merkitystä.

### *Onko mahdollista yhdistää pienuuden taloudellisuus ja suuruuden tehokkuus?*

Kirjoittamaan ryhtyessäni tavoitteena oli osoittaa, että tarvitaan alueellista palvelukokonaisuutta koskevia päätöksiä. Mielestäni tavoite oli selvä. Aloitin kirjoittamisen laatimalla sisällysluettelon alusta loppuun. Sen jälkeen kirjoitin loppusanat. Sisällysluetteloon tuli kirjoitustyön kuluessa runsaasti uusia otsikoita. Muutin jonkin verran rakennettakin. Ikään kuin ankkuriksi asetettuihin loppusanoihin en puuttunut kirjoituksen kuluessa. Kuvittelin, että kaikkien muutosten jälkeen ne kaipaavat perusteellista remonttia. Hämmästyin huomattessani, että pikaisesti tarkasteltuna muuttamistarve ei sittenkään ole suuri. Jokainen voi itse päätellä. Edellinen jakso on kirjoitettu tiivistelmäksi ennen kuin varsinainen kirjoitustyö oli alkanutkaan.

Miksi kerron tämän? Teen sen antaakseni painoa sille, mitä sanon seuraavaksi. Yhteenveto sisältää enintään seitinohuesti perusoivalluksen, joka minulle kirkastui kirjoittamisen myötä: yhteisöllisyyden ja

pienyhteisöjen merkityksen. Lähdin liikkeelle korostaakseni alueellisen, vähintään maakunnallisella tasolla tehtävän päätöksenteon välttämättömyyttä. Muuten ei saada rationaalista palveluverkosta. Se on välttämätön ehto selvittääksemme ikärakenteen muutoksesta ja kansainvälisestä kilpailusta. Kirjoittaessani koin kasvavia hankaluuksia sen tosiasian kanssa, että aitoon kunnalliseen kulttuuriperintöön kuuluu yhteisöllisyys, joka toteutuu aidoimmin pienissä yhteisöissä.

Pienten kuntien asemaan ja toimintaan liittyy monia ongelmia, mutta niitä myös liioitellaan. Pienkunnissa asuu koko väestöstä vain muutama prosentti, joten kunnallistaloutta ne eivät heiluta mihinkään suuntaan. Monet niistä toimivat esimerkillisen taloudellisesti. Palveluita hankitaan ulkopuolelta ja etsitään kannattavin vaihtoehto. Kunnan asioita hoidetaan niin kuin huolellinen henkilö hoitaa omia asioitaan.

Uskon, että pienissä kunnissa asiat otetaan tavanomaista enemmän omaksi asiaksi. Se mikä ylhäältä valtakunnan korkeuksista katsottuna näyttää jääräpäiseltä ja tyhmältä paikallispatriootisuudelta, on sisällepäin tarkasteltuna ehdotonta sitoutumista oman kunnan ja sen asukkaiden asioiden hoitamiseen. Me ulkopuoliset saatamme ihailla, kun yhdysvaltalainen syyttäjä on rojhennut käydä suurten vakuutusyhtiöiden kimppuun. Emme ymmärrä, että pienen kunnan luottamushenkilöt käyvät omasta mielestään samanlaista rohkeaa taistelua suurta yhteiskuntakoneistoa vastaan. Heille kunta on muutakin kuin harmaa hallintoyksikkö tai rahanjakopaikka.

Kun oivaltaa tämän, joutuu kysymään itseltään, mitä hyvinvointi perimmiltään on ja kuinka paljon itsehallinnollisen yhteisön käsitys- tä hyvinvoinnista voi tai pitää uhmata yleisemmän edun takia ja onko yleisempi etu edes osoitettavissa. Ihmisen tarvedynamiikassa vaikuttamis- ja ilmaisumahdollisuuksilla on oma paikkansa. Demokraattisessa yhteiskunnassa meidän pitäisi toimia niiden laajentamisen puolesta eikä niiden supistamiseksi. Kansalaisvaikuttaminen on yhteiskuntajärjestelmämme kulmakivi. Näiden tarpeiden tukahduttaminen heijastuu ihmisen muuhun tarvekenttään, ennen muuta sosiaaliseen vuorovaikutukseen. Pahimmillaan väheksymisen ja alistamisen seurauksena on psykosomaattista oireilua ja sairastelua.

Pienuuteen liittyy myös vahvuuksia. Jos haluamme säilyttää ne, tarvitaan kykyä hienosyiseen ajatteluun. Vahvuuksia ovat taloudellisuus ja hallinnoinnin helppous. Se on yksi selitys sille, että suomalainen kansantalous menestyy kansainvälisessä kilpailussa. Pieni maa, jonka luonto on karu ja joka sijaitsee syrjässä maailman keskuksista, menestyy tukeutumalla pienuuden mukana tuleviin vahvuuksiin kuten siihen, että ongelmiin haetaan yhteistuumin käytännöllisiä ratkaisuja.

Yritystoiminta on oiva esimerkki myös siitä, ettei pienuuden ekonomia riitä, vaan on päästävä osalliseksi myös suuruuden ekonomiasta. Suuret vientiyritykset ovat siinä onnistuneet. Niiden tukena kansainvälisillä kentillä on ollut se, että ne ovat voineet nojata vakaaseen ja vastuulliseen yhteiskuntaan rakentaessaan omilla voimillaan tietä maailmalle.

Tämän vastuullisen yhteiskunnan syntyyn on vaikuttanut se, että kymmenentuhannet vastuuntuntoiset kansanihmiset ovat olleet vaikuttamassa yhteiskunnallisiin asioihin muutenkin kuin äänestäjinä. He ovat olleet kuntien valtuustoissa, hallituksissa ja lautakunnissa. He ovat ottaneet tosissaan yhteisten asioiden hoitamisen. Ilman heidän panostaan yhteiskunnan vakaus ei olisi se, mikä se nyt on. Suomalainen julkinen hallinto on luotettavuudessaan erinomainen, ja siihen on vaikuttanut juuri se, että luottamushenkilöiden ote asioihin on säilynyt halki vuosikymmenien. Suomeen ei ole pesiytynyt tsaristisen mielivaltaisesti käyttäytyvää, lahjuksilla elävää virkamieskuntaa.

Tämä vahvuus pitäisi säilyttää, mutta samalla olisi päästävä käsiksi suurtuotannon etuihin myös palveluita järjestettäessä. Emme pääse mihinkään siitä, että kansainvälistyvässä maailmassa tarvitaan tehokkuutta. Kuntien järjestämistä vastuulla olevien palvelujen on kyettävä vastaamaan myös globaalin toimintaympäristön asettamiin haasteisiin. Kansainvälistymisen yhtenä ilmenemismuotona on väestön ja palvelujen liikkuvuuden lisääntyminen. Uudet normit ja kansainväliset pelisäännöt lisäävät entisestään kunnan tehtäviä ja asettavat viranhaltijat mitä kummallisimpien kysymysten äärelle. Yksi esimerk-

ki on sosiaali- ja terveysministeriön ja Helsingin kaupungin välinen sopimus, jonka mukaan Helsinki hoitaa korvausta vastaan eräitä ulkomailta asuville maksettavia perhe-etuuksia siitä riippumatta, mistä kunnasta henkilö on ulkomaille lähtenyt.

Näin herää kysymys, onko kunnille vuosikymmenien mittaan tulut tehtäviä, jotka eivät yksinkertaisesti sovi edes keskikokoiselle kunnalle, pienistä puhumattakaan. Jos näin on ja jos lisäksi todetaan, että edelleen on olemassa tehtäviä, joiden hoitamiseen nykyinen kunta-rakenne ainakin pääpiirteissään kykenee vastaamaan, tehtävänjako pitää uudistaa. Mutta mikä on sovelias organisaatio hoitamaan keskitettävät tehtävät?

Mitä pidemmälle etenin kirjoittamisessa, sitä varmemmalta alkoi tuntua, että muutostarve on huomattavasti suurempi kuin tavallisesti ajatellaan. Radikaalina on pidetty kuntien lukumäärän supistamista sataan. Lukumääräisesti se on radikaali. Kolmesataa kuntaa häviäisi kartalta. Väestöstä jo nyt kahdeksankymmentä prosenttia asuu sadassa suurimmassa kunnassa, joten nähtävästi uudistuksen jälkeen viidennes väestöstä huomaisi asuvansa samassa paikassa mutta eri kunnassa.

En tiedä, mistä luku sata on tullut tähän keskusteluun. Ehkä se on vain sopiva tasaluku. Kunnille asetettuja tehtäviä ajatellen minusta pitäisi puhua vielä paljon pienemmästä lukumäärästä. Suuruusluokkana voisi olla alle kaksikymmentä. Silloin voitaisiin luopua sairaanhoitopiireistä, erityishuoltopiireistä ja sadoista kuntayhtymistä. Suurkunnat hoitaisivat sellaiset tehtävät, joissa paikallisolojen tuntemus ei ole tärkein asia. Suurkuntien avulla pääsisimme kiinni suuren mittakaavan etuihin ja varmistaisimme riittävän ammatillisen osaamisen sekä kattavan palveluverkoston. Suurkunta voi toimia etevänä palvelujen kilpailuttajana ja tarvittaessa tehokkaana tuottajana.

Kun suurkunnat olisivat käytännössä maakunnan kokoisia, tarvittaisiin edelleen paikallisia asioita varten pienempiä yhteisöjä, kotikuntia, jotka nojaisivat pienuuden mukanaan tuomiin vahvuuksiin. Ne huolehtisivat paikallisesta infrastruktuurista, elinkeinopolitiikas-

ta, ympäristöhuollosta ja monenlaisista kulttuuri- ja virkistyspalveluista. Kotikunnat voisivat keskittyä nimenomaan oman identiteettinsä ja imagonsa kirkastamiseen ja aidon sosiaalisen vastuun kantamiseen kuntalaisistaan. Näin emme menetä laajaa kunnallista osallistumista ja sen mukanaan tuomaa vastuullisen ja vakaan yhteiskuntakehityksen varmistavaa verkostoa.

Kun ajatus kahdestakymmenestä kunnasta saattaa ylittää sietokyvyn, helpompi askel samaan suuntaan on siirtyminen kahteenkymmeneen sosiaali- ja terveystieteisiin. Näin luotaisiin puitteet tehokkaalle ja kattavalle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkostolle.

### *Aivan lopuksi*

Aivan aluksi totesin, etten tätä kirjoitusta aloittaessani tiennyt enkä arvannut, että keskustelu palvelurakenteesta nousee niin vahvasti esille kuin näitä viimeisiä rivejä kirjoittaessani näyttää tapahtuvan. Toivon, että olen onnistunut valaisemaan kiinnostusta herättävien vaihtoehtojen ominaispiirteitä ja siten edistämään asiasta käytävää keskustelua. Uudistuksia suunniteltaessa on muistettava, että asiat eivät suinkaan ole huonosti. Tapa, jolla olemme palvelumme järjestäneet, on tuottanut hyviä oppimistuloksia, terveys on parantunut, toimintaperiaatteet on koettu oikeudenmukaisiksi ja järjestelmä toimii taloudellisesti. Suomalainen elinkeinoelämä on saanut edullisesti hyvää työvoimaa.

Monet ulkomaiset vierailijat suorastaan kadehtivat taitavaa tapamme järjestää hyvinvointipalvelut. Mutta maailma muuttuu ja muutoksiin on vastattava. Olen poiminut mukaan enemmän kriittisiä näkökohtia kuin aluksi ajattelin. On varottava vaipumasta omahyväisyyteen. Maailma ei ole mustavalkoinen, itsehallintoa voi toteuttaa monella tavalla. Kunnallisen itsehallinnon sisällä touhutaan myös epäviisaasti.

Muutoksia tarvitaan, mutta se ei tarkoita, etteikö itsehallintoa olisi syytä pitää edelleen arvossa. Se tarjoaa ihmisille mahdollisuuden

vaikuttaa heitä koskeviin asioihin, ja se on yhteiskuntaa vakauttava tekijä. Kun haasteet kasvavat, välineitä kuten palvelujen organisointia on syytä harkita perusteita myöten uudelleen.

En jaksa uskoa niitä, jotka sanovat, että on vain yksi vaihtoehto. Historia on täynnä esimerkkejä pieleen menneistä ainoista vaihtoehdoista. Nytkin on vaihtoehtoja. Olen kuvannut kesyjä pienten muutosten mahdollisuuksia, mutta myös reipasta kahdenkymmenen suurkunnan tai sosiaali- ja terveystieteiden mahdollisuutta. Suuriin muutoksiin liittyy suuria riskejä, mutta luulen, että suurimmat riskit liittyvät pyrkimykseen pitää kaikki muuttumattomassa tilassa. Rohkaisisin vaikka vain leikkimielellä ajattelemaan myös suuremontin mahdollisuutta.

*Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet*

- 1 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola  
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen  
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas, Jorma Sipilä,  
Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)  
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen  
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari  
HENKILÖSTÖPOLITIikka PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ (1995)
- 9 Terho Pursiainen  
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen  
EIPÄJOKI  
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseseen kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski  
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISSYHTEISKUNTA (1995)
- 12 Seppo Niemelä  
MUUTOSKIRJA  
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki  
MAASEUTU ELÄÄ (1995)



- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto  
KAUPUNKI JA MAASEUTU  
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa  
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth  
MILLAISIA OLEMME?  
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen  
OPETTÄJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen  
LIITOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi  
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää  
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula-Liina Varis  
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen  
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA  
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg  
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus  
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN  
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola  
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen  
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen  
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

- 31 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö  
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola  
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen  
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie  
KUNTA VAI MAAKUNTA?  
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola  
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ  
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään (2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä  
TULISIELU  
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru  
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen  
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wäiberg  
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen  
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)
- 45 Arvo Myllymäki  
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari  
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN? (2002)

- 47 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi  
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo  
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen  
KUNNAN ELINKAARIHYPPY  
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri  
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho  
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto  
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto  
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN  
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)



Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa: *Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme *www.kaks.fi*.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 6226 5720
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, (09) 6226 5740
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, (09) 6226 5730
Viestintäassistentti	Mari Pelander, (09) 6226 5750

Tutustu kotisivuihimme (*www.kaks.fi*)!