

JULKAISU

Raimo Ikonen, Timo Kietäväinen, Markku Lehto ja
Rauno Lämsä

RAKENTEET KUNTOON
EHDOTUKSIA JULKISEN HALLINNON
REMONTTIIN

RAKENTEET KUNTOON
EHDOTUKSIA JULKISEN HALLINNON
REMONTTIIN

Raimo Ikonen, Timo Kietäväinen,
Markku Lehto ja Rauno Lämsä

RAKENTEET KUNTOON
EHDOTUKSIA JULKISEN HALLINNON
REMONTTIIN

KAKS – Kunnallisan
kehittämissäätö

Kunnallisan kehittämissäätön Julkaisu 58
2023

ISBN 978-952-349-107-6
ISSN 2489-9631

Sisällys

Esipuhe	6
1 Kohti toimivaa hallinnon strategiaa <i>Markku Lehto</i>	8
2 Julkinen hallinto 2030-luvulle <i>Raimo Ikonen</i>	21
3 Julkista palvelua ihmisten tarpeisiin <i>Timo Kietäväinen</i>	37
4 Rakenneuudistuksilla lisää tuottavuutta <i>Rauno Lämsä</i>	48
5 Tiivistelmä	60
Kirjoittajat	64

Esipuhe

Kun maailma muuttuu – joskus jopa kriisien kautta – on julkista hallintoa ja taloutta uudistettava, jotta yhteiskunta pystyy toimimaan. Talouden ja hallinnon uudistukset kytkeytyvät toisiinsa. Suomen talouden haasteet ovat vuosikausia kietoutuneet kolmeen kehityskulkuun: heikko tuottavuuden kasvu, väestön harmaantuminen ja hiipuva talouskasvu. Monet asiat ovat yhä kunnossa, mutta parempaa on syytä tavoitella.

Tämän julkaisun taustalla kumpuaa kysymys, onko edessä mahdollisuuksien menettämisen vuosikymmen.

Kriisien myötä suomalainen yhteiskunta ja aluetaloudet ovat uusien ponnistelujen edessä.

Julkinen talous näyttää ajautuvan kestävämpään velkakierteeseen, huoltosuhde heikkenee, elintaso uhkaa laskea, etuuksien ja palvelujen rahoittaminen vaikeutuu. Koulutusjärjestelmän ongelmat kasvavat. Koulutus, työvoiman tarjonta ja kysyntä kohtaavat huonosti toisensa. Alueellinen eriytyminen aiheuttaa paineita koulutuspalveluille ja sosiaali- ja terveydenhuollolle.

Ongelmat eivät ratkea finanssipoliittisella elvytyksellä, verojen alennuksilla, leikkauslistoilla tai muilla perinteisillä keinoilla. Esitämme uudistuksia yhteiskunnan sekä sen eri alueiden ja väestöryhmien näkökulmasta. Haluamme uudistaa hallintoa, mutta samalla siirtää huomion hallinnosta asiakkaaseen ja resursseista niiden vaikuttavuuteen. Käsittelemme myös yhteiskuntaa näivettävää hallinnon erikoistumista, sektoriajattelua.

Päämäärämme on

- Hallinnon rakenneuudistusten kartoittaminen etenkin pitkällä aikavälillä
- Tuottavuuden nostaminen osin uudentamalla keinoilla
- Julkisen hallinnon tehokkuuden ja joustavuuden parantaminen
- Vaikuttavien uudistusten kehittäminen julkiselle sektorille
- Läheisyys- ja asiakasnäkökulman korostaminen julkisissa palveluissa

Tarkoituksena on tuottaa periaatteet ja rakenteet asiakaslähtöisyyden ja asiakaspalveluprosessien varassa toimivalle hallinnolle, vahvistaa strategista ohjausta, ohjata keskushallintoa kokonaisuuksien hallintaan ja hallinnonalojen rajat ylittäviin hankkeisiin. Keskushallinnon uudistuksen pohjalta pyrimme linjaamaan alueellisen kehittämisen ja valtion aluehallinnon rakenteellisia muutoksia.

Artikkelimme korostavat strategisen ajattelun ja strategian toimeenpanon merkitystä julkisessa hallinnossa. Näkemyksemme pohjautuu julkisen hallinnon strategioiden laadinnasta ja sisällöistä saatuihin kokemuksiin. Pohdimme strategisen ja yhteisen valtioneuvoston mahdollisuutta Suomessa.

Pyrimme siihen, että hallinnon ennakoitavuus ja asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu paranisivat johtamisjärjestelmien ja vastuusuhteiden uudistuessa.

Tarjoamme välineitä tuottavuuden parantamiseksi sekä uusia malleja julkisen ja yksityisen sektorin investointien ja palvelujen tuottamiseksi. Työvoiman riittävyyden vahvistamiseksi esitämme hallinnollisia, koulutuksellisia ja aluepoliittisia muutoksia.

Kiinnitämme huomiota maakuntahallintoon, asiakaspalvelujärjestelmiin ja julkisen hallinnon yhteisiin palvelupisteisiin. Alueellinen ulottuvuus on näkemyksissämme keskeinen. EU-asioiden käsittely kaipaa mielestämme terävöittämistä.

Julkaisun runkona on neljä julkista taloutta, hallintoa ja julkisia palveluja laajasti käsittelevää artikkelia. Jokaisella on eri kirjoittaja ja kukin vastaa omasta tekstistään. Kaikilla kirjoittajilla on vuosikymmenien kokemus julkisesta hallinnosta.

Markku Lehto vaatii artikkelissaan valtioneuvostolta strategisuutta ja huomiota strategioiden toimeenpanoon sekä siilojen purkamista. Raimo Ikonen kehittää laaja-alaisille maakunnille itsehallintoa ja päätösvaltaa. Timo Kietäväinen esittää, miten asiakaslähtöisyys voisi toimia julkisessa hallinnossa. Rauno Lämsä osoittaa mahdollisuuksia julkisen sektorin tuottavuuspotentiaalin hyödyntämiseen useilla rakenneuudistuksilla. Julkaisun tiivistelmä kokoaa yhteen pääkohdat neljästä artikkelista. Rauno Lämsä ja Raimo Ikonen ovat koordinoineet julkaisun valmistelua.

Julkaisu nojaa kesän 2022 tietoperustaan.

Kiitämme aktiivisuudesta ministeriöitä, jotka ovat luovuttaneet meille tietomateriaalia. Keskitien säätiötä ja Kunnallisanalan kehittämissäätiötä kiitämme työn mahdollistamisesta. Kiitämme toimittaja Jouni Luotosta, joka on julkaisijan pyynnöstä editoinut tekstit ja niiden tarjoilun.

Tämä julkaisu on puheenvuoro koko Suomen rakenteelliseksi uudistamiseksi, tasapainoiseksi kehittämiseksi ja kansalaisten oikeudenmukaiseksi kohteluksi.

Helsingissä helmikuussa 2023

Raimo Ikonen

Timo Kietäväinen

Markku Lehto

Rauno Lämsä

1 Kohti toimivaa hallinnon strategiaa

Markku Lehto

Ohjelmaan kirjataan periaatteita ja toimenpiteitä, suunnitelma sisältää luettelon tehtävistä. Strategian tarkoituksena on kirkastaa, mikä ohjelmassa ja suunnitelmassa on olennaisinta, sellaista, jossa tavoitteena on läpimurto. Strategiaoppaista selviää, että strategian laatimisen kompastuskivenä vaanii olennaisen ja epäolennaisen sekoittuminen, pienten haasteiden nouseminen suurten rinnalle tai ohi. Silti vaikeinta ei ole strategian laatiminen vaan toimeenpano.

Strategiat näkyvät myös julkisella sektorilla. Hallitukset ovat nimenneet ohjelmansa tai niiden osat strategiaksi. Samaa on sovellettu ministeriöissä ja virastoissa jo neljännesvuosisadan ajan.

Miksi strateginen ajattelu on tarpeellista ja miksi sen soveltaminen on vaikeaa? Miten strategia kuitenkin voi onnistua? Ja miten strategisen ymmärryksen yhteiskunnan kriittisistä osista tulisi muuttua? Vastausaineistona kysymyksiin käytän todellisia esimerkkejä ja kuvaan tilanteita eri tulokulmista.

W. Chan Kim ja Renée Mauborgne suosittelivat Sinisen meren strategiaa samannimisessä kirjassaan. Sen sijaan, että yritys kilpailisi verisesti Punaisella merellä, sen kannattaa siirtyä Siniselle merelle, jossa asiakkaiden tarpeisiin vastataan uudella tavalla ja samalla vapaudutaan kilpailun piinasta. Julkinen valta ei voi yrityksen tavoin muotoilla tuotteitaan, mutta julkishallinnon päättäjänkin voi arvioida uudelleen, mistä ajankohtaisessa ongelmassa oikeastaan on kysymys. Ovatko tavoitteet ja todellisuus nyt samoja kuin vuosikymmeniä sitten, kun eläkkeitä, koulutusta ja terveydenhuoltoa on ryhdytty järjestämään? Onko instituutioista tullut päämäärä, vaikka Sininen meri hohtaa muualla?

Autan Sinisen meren strategian laadintaa ja toteuttamista kolmen esimerkin avulla. Ensimmäinen koskee eläkeiän nostamista, toinen terveystalouden järjestämistä ja kolmas terveyden edistämistä.

Täyskäännös eläkeajattelussa

Viimeistään 1990-luvun lama paljasti, että suosittu pyrkimys alentaa eläkeikää on unohdettava. Talouden romahdus teki selväksi, että oli valittava joko huononevat eläkkeet tai pitenevät työurat. Maaperän muokkaaminen vaati työtä. Sosiaali- ja terveysministeriön strategiassa vuonna 1994 ykköstavoitteeksi ei enää asetettu etuuksien lisääminen, vaan työ- ja toimintakyvyn parantaminen.

Sinisenä merenä tarjottiin parempaa työkykyä, parempia työoloja ja työssä jatkamista – ei työstä luopumista ja eläkkeelle siirtymistä.

Pari vuotta myöhemmin ministeriö käynnisti yhdessä työ- ja opetusministeriön kanssa kampanjan, jonka tavoitteena oli näyttävämmiin perustella eläkeiän muutostarve. Sitä ennen sosiaalimenotoimikunta oli esittänyt lukuisia mahdollisia

leikkauskohtia eläkkeissä. Työeläkkeiden rahoitustakin oli muutettu siten, että myös palkansaaajat osallistuivat kasvaviin kustannuksiin.

Askel askeleelta työmarkkinajärjestöt pääsivät 1990-luvun puolesta välistä sopimukseen lainsäädännön muutoksista. Syksyllä 2002 Helsingin Sanomat kirjoitti:

”Koko eläkeuudistuksen yksi keskeinen tavoite on rohkaista ihmisiä pysymään työelämässä nykyistä pitempään. Jo viime marraskuussa sovittiin siirtymisestä joustavaan 62–68 vuoden eläkeikään. Porkkanaksi työelämässä pitempään jatkaville tarjotaan 63 vuodesta lähtien peräti 4,5 prosentin eläkekarttumaa. Se joka jatkaa työelämässä jopa yli 65 ikävuoden, voi ylittää nykyisen 60 prosentin eläkekaton.”

Tuloksia markkinoitiin näkyvästi. Jälkeenpäin selvitykset osoittivat, että muutos oli huomattavasti oletettua hitaampi, mutta alkuun päästiin.

Käypää hoitoa – kunhan hoitoon pääsi

Toinen esimerkki koskee lamavuosista kärsineitä terveyspalveluja.

Pääministerin aloitteesta käynnistettiin 2000-luvun alussa kansallinen terveyspalveluhanke, jonka tarkoituksena oli parantaa palvelujen saatavuutta. Taustalla oli ministeriössä valmisteltu terveysstrategia. Poliittisen myötätuulen ansiosta uusi hanke sai puhtia taakseen. Ehdotuksista toteutuivat parhaiten konkreettiset hallituksen päätettävissä olevat asiat kuten lääkärikoulutuksen lisääminen ja heikoimmilla ne, joissa edellytettiin perinteiset rajat ylittävää yhteistyötä.

Vastoin monien asiantuntijoiden odotuksia Siniselle merelle selvisi osahanke, jonka tehtävänä oli laatia erikoisaloittain valtakunnalliset erikoissairaanhoidon pääsyn kriteerit. Kuvainnollisesti ilmaistuna Siniselle merelle ei purjehdittu Punaiselta mereltä, vaan sameista vesistä. Lähetekäytäntö oli pahasti rämettynyt. Uudet mittapuut toivat merkittävästi jämäkkyyttä ryhtinsä menettäneeseen käytäntöön. Onnistumista tuki muutama vuosi aikaisemmin alkanut käypähoitosuosituksen laatiminen. Sen yhteydessä oli opittu arvioimaan ja arvostamaan tutkittua tietoa hoitokäytäntöjä vertailtaessa.

Selvä epäonnistuminen koski perusterveydenhuoltoa. Hoidon tarpeen arviointi parani, mutta hoitoon pääsy on yhä epätydyttävää. Perusterveydenhuolto ei ole pärjännyt Punaisella merellä kilpailussa erikoissairaanhoidon, työterveyshuollon ja yksityisen sektorin kanssa.

Miten kajota elämäntapoihin?

Kolmas esimerkki liittyy terveyden eriarvoisuuteen.

Pitkään oli tiedossa, että elinvuosien määrä riippuu kohtuuttoman paljon henkilön sosiaalisesta taustasta. Syyt eivät niinkään löydy terveyspalveluista, vaan elintavoista sekä työ- ja elinympäristöstä. Vuosien mittaan on käynnistetty monia hankkeita ja ohjelmia erojen kaventamiseksi ja kansanterveyden edistämiseksi. Odotettavissa oleva elinikä on pidentynyt, mutta erot eivät ole kaventuneet.

Terveyden edistämistä ja eriarvoisuuden kaventamista ei kukaan vastusta, mutta elämäntapoihin ja kulutustottumuksiin ei kukaan katso voivansa tarttua.

Iso laiva kääntyy hitaasti

Kolmesta strategisesta hankkeesta saadut kokemukset voi tiivistää viiteen kohtaan: maaliin pääsemiseksi tarvitaan pitkäjänteinen sitoutuminen, hyvä pohjatyö, puhutteleva sanoma, vastuunkantajat ja vallanpitäjien tuki.

Strategiaa laadittaessa arvioidaan tuloksiin tarvittava aika useimmiten väärin. Ajatus lentää vauhdikkaammin kuin käytännön työ. Kaikki kolme esimerkkiä ovat vaatineet vuosikymmenien ponnistelun, ja työ on edelleen kesken.

Vuoden 2002 eläkeratkaisu yliarvioi taloudellisten kannusteiden merkityksen. Moni-mutkaisissa eläkekäjäjärjestelyissä saattoi olla tietoistakin ylioptimismia. Joka tapauksessa työuran jatkaminen korkeamman eläkkeen toivossa ei kiinnostanut ihmisiä oletetulla tavalla. Potentiaalisista eläkeläisistä moni näki Sinisen meren edelleen vapaa-ajan puolella. Seuraavalla vuosikymmenellä eläkeiän kiintopiste oli asetettava uudelleen 65 ikävuoden kohdalle ja karsittava työstä luopumista suosivia vaihtoehtoja.

Paine ei ole sen jälkeenkään helpottanut. Syntyvyyden lasku läpi 2010-luvun on herättänyt uusia huolia.

Pitkäjänteisyys saattaa muuttua pitkäpiimäisyydeksi. Sellaiselta monista tuntuu terveyspalvelujen uudistustyön jatko, joka kulkee nimellä sote. Valmistelussa oli monia vaihtoehtoja, ennen kuin päädyttiin hyvinvointialueisiin. Viivästyksen ilmiselvä syy oli se, että strategiatyölle keskeinen tavoitteen profilointi oli poikkeuksellisen horjuvaa vaalikaudesta toiseen ja kesken vaalikauttakin.

Terveyden eriarvoisuuden vähentäminen on hyvä esimerkki tavoitteesta, jonka toteutuminen vaatii väistämättä paljon aikaa. Elintapojen muutosten vaikutukset näkyvät vasta vuosien kuluttua. Hyvällä syyllä voi puhua maratonista. Käytännössä sellaiseen ei sitouduttu. Hajautettu terveyden edistämisen strategia ei ole onnistunut läheskään toivotulla tavalla.

Kokonaisuus on pidettävä käsissä

Kaikissa esimerkeissä oli tehty paljon pohjatyötä, mutta jotain olennaista jäi tunnistamatta. Työeläkeuudistuksessa jäivät hahmottamatta ikääntyneiden työntekijöiden omat kokemukset työelämästä; suurempi eläkekään ei houkutellut työssä jatkamiseen. Oliko kysymys arvostuksesta, osaamisesta, turvallisuudesta, työn sisällöstä vai muista unelmista? Kysymyksiin tarvitaan edelleen parempia vastauksia, kun tähdätään työurien pidentämiseen.

Osa toimista vaikutti odotettua tehokkaammin. Esimerkiksi työeläkemaksun jakaminen työnantajien ja työntekijöiden kesken osoittautui monikärkiohjukseksi. Sisäisen devalvaation muotona se edisti vientiä, mutta sen ohella herätti työntekijäjärjestöjen kiinnostuksen menojen kasvun hillintään.

Terveyspalvelu-uudistuksessa peruskartoitus oli kattava, mutta sivuutti perusterveydenhuollon tilaan johtaneet syyt. Terveyskeskuslääkäreiden työ, työn edellyttämä tuki ja asema terveydenhuollon kokonaisuudessa odottavat yhä korjaamista.

Terveyden eriarvoisuudesta on runsaasti tutkimuksia. Niistä ei kuitenkaan voi ammentaa selkeitä ohjeita, miten muuttaa niiden ihmisten elämäntapoja, joiden koulutustaso on alhainen ja elinolot niukat. Juuri tästä syystä ohjelmat jäävät hurskasteluksi. Keinojen löytämistä vaikeuttaa sekin, että syrjään jääneiden asiakkaiden elämäntyö voi olla perusteiltaan vieras parempiosaisille ammattiauttajille.

Tuttu asia sytyttää

Strategiaa voi perustella rationaalisilla näkökohdilla tai vetoamalla voimakkaasti tunteisiin. Kummassakin tapauksessa voi pyrkiä etenemään pienin askelin ja huomaamatta tai voimakkaasti kontrasteja luomalla. Rohkeimmin tunneviritystä oli mukana ministeriön työurien pidentämiseen tähtäävässä kampanjassa ”Kokemus on kansallista pääomaa”. Se vetosi iän ja kokemuksen tuomaan viisauteen ja hiljaiseen tietoon. Se myös haastoi käsityksen hyvinvoinnista: tavoitellaanko sitä työssä vai eläkkeellä.

On paradoksaalista, että mitä vaikeammin strategian tavoite oli myytävissä, sitä konkreettisempia olivat tulokset. Eläkeiän nostamista vastustivat kansalaiset, erikoissairaanhoidon kriteereitä osa ammattilaisista. Toisaalta eläkeikä ja sairaanhoitoon pääseminen ovat asioina kaikille tuttuja. Terveyden edistämislle hymistiin nopeasti, mutta toimet jäivät vähiin. Odotettavissa olevat elinvuodet ovat teoriaa hoitoon pääsyn ja eläkeiän rinnalla.

Strategiatyössä ei siis pidä säikähtää arvostelua ja vastaväitteitä. Ne osoittavat, että asialla on merkitystä. Selkeä sanoma saattaa herättää kiistelyä, mutta on se parempi kuin epämääräinen yleishyvä.

Vastuunkantajien tulee kantaa vastuunsa

Tavoitteet, joilta puuttuvat vastuunsa sisäistäneet tekijät, eivät johda tulokseen. Jos tavoite on yksi monien joukossa, se unohtuu helposti. Vastuukysymystä on koetettu ratkaista kirjoittamalla vastuutahot mietintöihin. Jos asiasta ei tämän lisäksi erikseen sovita ja laiminlyöntejä katsotaan läpi sormien, toimenpiteet antavat odottaa itseään. Tekijät ansaitsevat kunnian onnistumisesta, mutta heille on langetettava myös häpeä tehtävän huonosta hoitamisesta.

Eläkeiän nostaminen nousi työmarkkinajärjestöjen listalla kärkeen. Se mittasi järjestöjen kykyä kantaa yhteiskunnallista vastuuta ja osoittaa myös niiden valta-aseman. Erikoissairaanhoidon asiantuntijat puolestaan tunsivat saaneensa tehtävän, josta selviäminen oli kunniaa kysymys. Kansanterveydestä sen sijaan ei löytynyt viranomaisille ja järjestöille haastetta.

Strategian laatimiselle ja varsinkin sen toteuttamiselle antaa ryhtiä tietoisuus organisaation ylimmän johdon kiinnostuksesta ja sen tarjoama tuki. On motivoivampaa suunnitella jotain, joka näyttää etenevän käytäntöön kuin kirjoitella yhtä monista tuulentuvista. Johdon on osoitettava olevansa sen takana, mitä hyväksytyyn strategiaan on kirjoitettu, vaikka välillä tulisi lunta tupaan.

Eläkeiästä tuli julkisen mielenkiinnon kohde ja oli kaikin tavoin selvää, että maan hallitus odotti etenemistä. Vaikka työmarkkinajärjestöt eivät päässeet yhteisymmärrykseen, hallitus ei epäröinyt, vaan tarttui enemmistön näkemykseen ja lainsäädäntö syntyi siltä pohjalta. Terveyspalveluhankkeelle antoi ryhtiä tietoisuus, että terveysministeriön ohella koko hallitus oli huolissaan hankkeesta ja että valtionvarainministeriössä oli halua antaa sille resursseja. Kansanterveyden edistämiseen ei löytynyt samanlaista tukea.

Strategian suuri haaste on toteutus

Juha Sipilän hallituksen ohjelman keskeinen tavoite oli talouden elvyttäminen. Hallitus tähtäsi muutoksiin kärkihankkeilla. Strategisen otteen tarkoitus oli vahvistaa kärkihankkeiden yhteisvaikutusta. Strategiset tavoitteet värittävät myös Sanna Marinin hallituksen ohjelmaa. Ohjelma muistuttaa virkamiesten itselleen laatimaa työlisteriä, jonka kohteet on ripoteltu hallitusohjelman rakentajien määrittelemien ilmiöalueiden alle. Ohjelman laatijat eivät voineet aavistaa, että hallituksen työstä olennaisen osan vievät erilaiset kriisit.

Hallitusohjelmien toimeenpano sujuu yleensä hyvin. Osaava ja tunnollinen virkamieskunta huolehtii siitä, että pyörät pyörivät, ja pikku ongelmiin löytyvät ratkaisut. Vaikeudet kohdataan suurten strategisten hankkeiden toimeenpanossa. Mutta juuri niihin voi soveltaa esittämiäni oppeja. Toimeenpano onnistuu paremmin, jos mainitsemani viisi näkökohtaa on otettu huomioon jo alkuvaiheessa.

Hyvä alkuvalmistelu ei vielä riitä. Tuskin voi liikaa korostaa kokonaisuuden hallitsemisen tärkeyttä hankkeen alusta sen loppuun asti.

Kokonaisuutta arvioitaessa on katsottava kolmeen suuntaan: organisaatioiden syvyyteen ja organisaatiokentän koko leveyteen sekä riittävän pitkälle tulevaisuuteen. Epäonnistumiset johtuvat siitä, että jokin niistä on lyöty laimin.

Strategiapaperin voi maalata leveällä pensselillä, mutta paperi ei vielä ole maali. Strategisten tavoitteiden toteuttaminen vaatii katseen suuntaamista hallinnon syvyyksiin. Valtakunnallisia päätöksiä valmisteltaessa on ratkaistava myös se, kuinka tuhansia ihmisiä käsittävä toimeenpanokoneisto viritetään ja mitä on tehtävä valvonnan uudistamiseksi. Hallintokoneistonkaan virittäminen ei riitä. Kansalaiset on saatava mukaan.

On katsottava lakipykäliden ohi, mitä tapahtuu elävässä elämässä. Myös ammattilaisten arviot samasta tilanteesta, siis ongelmasta ja sovellettavasta ratkaisusta, hajoavat hämmästyttävän paljon. Tähän ei tarvitse alistua. On useita keinoja vähentää kohinaa. Ensin on kuitenkin laskeuduttava makromaailman korkeudesta käytännön tasolle ja on jaksettava motivoita toimijoita kaikilla tasoilla.

Jos ei ymmärrä strategisen hankkeen syvyyttä, hahmottaa ongelman sijainnin väärin. Poliittinen koneisto ja ministeriö etsivät ratkaisua lainsäädännöstä silloinkin, kun kysymys on vakiintuneista toimintatavoista. Poliittisen johdon tehtäviin ei kuulu operatiivisen toiminnan johtaminen. Mutta poliittisen johdon on kehitettävä kannustimia ja edistettävä malleja, jotka vievät tavoitteet käytäntöön. Jos voimia ei riitä toimeenpanon uudistamiseen, strategiset tavoitteet jäävät puheiksi.

Katse toimeenpanoon

Lainsäädännön ja budjettipäätösten lisäksi on huolehdittava siitä, että

- uudistuksia aloitettaessa kaikilla on realistinen kuva siitä, miten tulokset näkyvät hallituskauden aikana ja miten työ jatkuu yli hallituskauden,
- käsitys toimintaa ohjaavista arvoista, tavoitteista ja niiden tulkinnasta on samankaltainen organisaatiosta ja organisaatioasemasta riippumatta,
- perehdytyksen, tehokkaan palautejärjestelmän ja riittävien resurssien avulla uudistustyö pysyy aikataulussa,
- johtamistapoja ja toimintaprosesseja korjataan tarvittaessa niin, että ne liittyvät kitkatta toisiinsa,
- tiedonvaihdon pelisäännöt uudistetaan vapauttamalla tieto kulkemaan sujuvasti yli hallinnollisten rajojen.

Toimeenpanon tueksi on valmennettava henkilöitä, joille uudistuksen henki ja käytännön työt ovat tuttuja. Vain perusteet sisäistämällä strategia toteutuu. Tämä on ajankohtainen haaste juuri nyt, kun sosiaali- ja terveystieteiden uudistusta, sotea, toteutetaan. Jo vuosia sitten on osoitettu, että vertikaalinen integraatio tuottaa terveydenhuollossa suuria hyötyjä. Hyödyn esiin saaminen ei kuitenkaan toteudu, ellei toimintatapoja muuteta hallinnossa.

Vuodesta ja vuosikymmenestä toiseen on tuskailtu vaikeiden tapausten pallottelua luukulta toiselle. Syyttävä sormi osoittaa usein lainsäädäntöön. Korjaaminen ei kuitenkaan yleensä vaadi muutoksia lakeihin, vaan ennakkoluulottomuutta toimeenpanoon. Joustavan käsittelyn esteenä ovat erilaisten töiden ja ammattiryhmien arvostuserot, perinteet, palkitsemistavat, töiden rajariidat, työkäytännöt ja -ketjut, johtosuhteet sekä yhteisen kielen ja tahdon puute. Kaikki nämä ovat paikallisesti sovittavissa.

Naapureilta kannattaa oppia

Valtioneuvosto julkaisi 2010 tutkimuksen, jossa vertailtiin Suomen, Ruotsin, Norjan, Viron, Hollannin ja Uuden-Seelannin poliittisen päätöksenteon ja valtioneuvostotoiminnan hallintojärjestelmän toimivuutta. Suomalaisesta hallintokulttuurista löytyi paljon hyvää, mutta myös korjattavaa. Suomea muihin maihin verrattaessa ongelmallisimmalta näytti ”siiloutuminen”. Sillä tarkoitetaan suunnilleen samaa kuin sanonnalla, ettei nähdä metsää puilta.

Ongelma on tuttu kaikissa suurissa organisaatioissa. Helsingin Sanomissa vuoden 2021 lopussa verkkoyhtiö Nokian järjestelmäpiirien suunnittelusta vastaava Veijo Kotkas kuvaili, kuinka tuotekehittelyä oli tehty siiloissa. Hän käytti juuri tätä ilmaisua. Kokonaiskuva oli hämärtynyt ja tarvittiin muutos, jolla vastuu siirrettiin yhteen yksikköön.

Liikkeenjohdon konsultti Timo Santalainen muistuttaa, että parhaat oppimismahdollisuudet löytyvät sivusuunnasta. ”Kuinka monia satoja miljardeja euroja olisi säästetty, mikäli pankkiirit olisivat katsoneet säätelyn purkautuessa sivuilleen vaikkapa lentoliikenteeseen, telealan johtajat rahoituspalveluihin tai energia-alan johto telealalle.”

Juuri organisaatioiden välisiin rajoihin hallitukset ovat puuttuneet kärkihanke- tai painopistemallilla ja korostamalla ilmiökeskeisyyttä politiikkaohjelmissa. Niiden avulla on haluttu varmistaa hallitusohjelmien keskeisten tavoitteiden saavuttaminen silloin, kun tavoitteita tukevat toimet ja rahoitus jakautuvat eri ministeriöihin ja hallinnonaloihin. Yritystä siis on, mutta vanhat tavat elävät sitkeästi.

Kun kahden viraston tai ministeriön toimintakenttien katveissa tapahtuu odottamatonta, tavanomaista on keskittyä tiedonkulkuun. Joskus se riittää. Useimmiten ei, koska ihmisillä ei ole samaa peruskäsitystä tavoitteista ja olosuhteista. Vaikeudet eivät poistu tietovirtoja voimistamalla.

Projektien myötä lisääntyvä tekijöiden määrä ei sellaisenaan paranna yhteistyötä. Kokonaisuuden hallitsemiseksi on muokattava myös johtamistapoja ja organisaation rakennetta. Käytännössä toimintaa voivat parantaa yhteiset johtoryhmät, yksikköjen yhdistely ja jakaminen uudella tavalla, henkilöiden kierrättäminen tai sektorirajat ylittävien yhteyshenkilöiden nimeäminen. Joskus kiistan voi siirtää nopeasti niin ylös organisaatiossa, että päätös syntyy. Uudelleen ryhmittelyjen kriteerinä voivat olla asiakkaat, tuottajat, funktiot, prosessit tai asiantuntemus.

Tällaiset ratkaisut auttavat, mutta niistä syntyy poikkeuksetta uusia kitkapintoja. On pureuduttava organisaatioiden rajat ylittäviin prosesseihin. Näin saadaan selville heikot kohdat, sillä jokaisella on omat toimintatapansa, kiireellisyysjärjestyksensä ja oma toimivaltansa.

Viime vuosina apua on haettu teknologiasta. Digitalisointi tarjoaakin käyttämättömiä mahdollisuuksia. Tietoa voidaan varastoida ja näin huolehtia siitä, että sama tieto on asiakkaan ja useamman viranomaisen käytettävissä. Historia olisi toisenlainen, jos antiikin kreikkalaiset olisivat soveltaneet tuntemiaan höyrykoneen toimintaperiaatteita kulkuvälineisiin eivätkä vain näyttämön kulissien siirtelyyn.

Yksin vain yhdessä?

Työnjaon synnyttämien kuilujen ylittäminen ja yhteistyön rakentaminen on mahdollista, mutta siihen tarvitaan julkishallinnon yhteisiä ”hyvän” käsitteitä, niiden yhteinen tulkinta ja ymmärrys kaikkia sitovista arvoista. Kiistoista ei päästä eroon paneutumatta organisaatioiden välisiin jännitteisiin. Ne tulee suhteuttaa toimintaa ohjaaviin yhteisiin päämääriin ja arvoihin.

Arvokeskustelu oikein ymmärrettynä on vaativaa työtä. On määriteltävä oman toiminnan kova ydin ja on opittava yhteiset käsitteet ja avaamaan niiden avulla intressi- ja arvoriidat. Silloinkaan ei pidä pysähtyä siihen itsestänselvyyteen, että arvojen välillä on ristiriitaa; ristiriidat on sovittava.

Valtiovarainministeriö määrittelee valtionhallinnon arvoiksi tuloksellisuuden, vastuullisuuden, puolueettomuuden, palveluperiaatteen, avoimuuden, luottamuksen ja asiantuntemuksen.

Kaikki ovat hyviä tavoitteita ja virkamieheltä vaadittavia ominaisuuksia, mutta siiloutumisen vähentämiseen ne eivät tarjoa eväitä. Pikemminkin päinvastoin. Listalta ei löydy viitteitä siitä, että taito edistää yhteistyötä ja toimia vuorovaikutuksessa yli hallinnon rajojen olisi virkamiestyössä tärkeää. Luetellut arvot päinvastoin korostavat jokaisen henkilökohtaista vastuuta omasta työstään, eivät yhteistä aikaansaannosta.

Ministeriöillä saattaa olla vielä omat arvonsa, mikä sinänsä on outoa. Virkamiehille on muotoutunut käsitys työskentelytavoista perimätietona, eikä siinä yhteisen näkemyksen edistäminen ole ollut etualalla.

Strategisten tavoitteiden toteuttaminen onnistuu vain yhteisen kielen avulla. Sen opettelua motivoi seppä Högmanin muistutus Paavo Ruotsalaiselle: ”Yksi sinulta puuttuu ja sen mukana kaikki.” Tässä tapauksessa yksi ja kaikki on käsitteellinen kyky yhdistää oma ydintehtävä suurempaan kokonaisuuteen. Ilman käsitteellisten taitojen laventamista ja vastuun määrittelyä organisaatiomuutos ei johda ulos siiloista.

Päätä mitä teet ja mitä et

Poliittinen päätöksenteko on hidasta ja sama koskee strategisten tavoitteiden saavuttamista. Vaalikausi on liian lyhyt strategian vaikutusten arvioimiseksi. Jos työ käynnistyy tyhjistä, vaalikaudesta suurin osa kuluu valmisteluun ja toimeenpanon käynnistelyyn.

Poliittisen päätöksenteon hitaus johtuu osittain demokraattisista toimintatavoista. On varauduttava monien tahojen kuulemiseen ja tavoitteiden muokkaamiseen siten, että saadaan tarvittava sidosryhmien tuki. Tämän takia valmisteluasiakirjojen muutoseikat saavat kohtuuttoman paljon huomiota. Olennainen syy hitauteen on myös hyvien hankkeiden ylikuormitus. On suuri houkutus asettaa avokätisesti valmisteluryhmiä, vaikka tämä johtaa siihen, että kiireelliset asiat viivästyvät. Strategiaa edistettäessä on päätettävä, mitä tehdään mutta yhtä tärkeää on päättää, mitä ei tehdä.

Käynnistysvaiheessa on oltava kokonaiskuva tavoitteista, tuloksista ja resursseista, mutta tämä ei riitä. Kokonaiskuvaan kuuluvat myös keskeiset osatoimet käynnistysvaiheeseen ja osatavoitteineen sekä tarkistuspisteet. Kärkihankkeissakin on taipumus innostua kokeiluihin ja unohtaa järjestelmällisen toimeenpanon vaatimat tukitoimet. Hankkeen johdon tärkein tehtävä on pitää katse päätavoitteessa ja se mielessään arvioida kaikkia operaatioita.

Vaikka esimerkiksi omalääkärimallin toteuttaminen voi vaikuttaa pikkuhankkeelta, se on kaatunut juuri kokonaisnäkemyksen puutteeseen. Onnistuakseen hanke vaatii

selkeän kuvaamisen lisäksi myös koulutuksen ja työhön perehdyttämisen, työehtojen määrittelyn, työtiimien uudistamisen, hoitoprosessien tarkistamisen, perus- ja erikoissairaanhoidon sekä sosiaalitoimen yhteistyön järjestämisen, johdon valmentamisen sekä tulosten arvioinnin kaikkien osallisten kannalta. Kaikkea ei voi tehdä kerralla, vaan tärkeämpää on viedä hanke loppuun saakka.

Tuloksia voi arvioida vasta jälkikäteen. Etukäteen pitäisi kuitenkin kuvata, millaisten mekanismien kautta panostuksen oletetaan vaikuttavan. On myös kehitettävä arviointitapa, joka osoittaa, onko mekanismia koskeva oletus ollut oikea. Nyt kun peruskoululaisten oppimistulokset ovat alentuneet, on todettu, että syyt ovat epäselvät ja epäselvää on myös se, miksi tulokset aikanaan olivat hyviä. Ilma on ollut sakeanaan tavoitteita, väitteitä ja oletuksia, tieto sen sijaan on ollut hataraa.

Hallituksen vaihdos ja uusi hallitusohjelma katkaisevat usein jo pitkälle viritetyn työn. Kun kootaan uusia työryhmiä ja asiantuntijakuulemisia, aikaa menee ennen kuin päästään samaan, missä jo kerran oltiin. Tämä on perusteltua, jos idea on perusteiltaan muuttunut. Monesti olisi viisasta jatkaa liikkeelle saatettua hanketta vauhtia kiristäen ja korjata työtä vaalikauden kuluessa.

Yhteinen hyvä ei riitä strategiaksi

Jo neljännesvuosista sitten selvitysmies Heikki Koski totesi mietinnössään: ”Kansalaisten kannalta olennaista on se, että peruspalvelut toimivat. Sillä ei näyttäisi olevaan niinkään merkitystä, onko toteuttajana valtio vai kunta.”

Valtionvarainministeriön ja Kuntaliiton johdolla käynnistyi 2019 hanke, jonka tuloksena syntyi yhteinen strategia julkiselle hallinnolle ja palveluille. Strategiassa toimijoita sitoo yhteen palvelulupaus. Se asettaa velvoitteeksi rakentaa kestävää arkea ja toimivaa yhteiskuntaa.

Lupausta täsmentää kuusi päämäärää. Niihin on mahdutettu moninaisuuden huomiointiin ottaminen, ylisukupolvinen vastuu luonnosta, mielikuvituksen ja tiedon käyttäminen sekä luottamuksen ja yhdessä toimimisen tärkeys. Päämääriä täydentää seitsemään toimintalinjaa. Yllättäen ne pääosin korvaavat toisensa, mutta erilaisuuttakin on. Ihmisten osallistuminen valmisteluun mainitaan toimintalinjana, mutta ei päämääränä, mikä sekin tuntuu yllättävältä.

Strategian taustalla on toimintaympäristöanalyysi, vaihtoehtoisia tulevaisuuden kuvia, monien asiantuntijoiden, kuntien, valtionhallinnon ja kansalaisyhteiskunnan kuuleminen sekä työpajoja. Näiden antien perusteella laaja johtoryhmä on päättänyt linjauksiin. Ministereistä koostuva julkisen hallinnon uudistamisen johtoryhmä seuraava strategian toimeenpanoa.

Strategian tavoiteaikataulu ulottuu tämän vuosikymmenen loppuun. Se tarvitaan, mutta aika olisi myös jaksoitettava osiin ja toimenpiteille olisi saatava konkreettisempi hahmo ja tarkastuspisteet, jotta etenemien olisi arvioitavissa.

Motiivin vahvistamiseksi ja vastuun kirkastamiseksi hankkeen johtamisesta vastaa ministerityöryhmä. Ministereiden mahdollisuus selvitä johtotehtävästä riippuu siitä,

miten tavoitteet konkretisoidaan ja jaksotetaan. Kollektiivisen vastuun lisäksi olisi yksilöitävä vastuu käytännön tapahtumista.

Ongelma on se, että päämäärät ja toimintalinjat edustavat ”yleishyvää”. Ne tunnetaan entuudestaan, joten pitäisi kysyä, miksi niin ei ole jo toimittu. Mitä tiedetään tavoista ja kannusteista, joilla viranomaisten käyttäytymistä voidaan muuttaa? Väistämättä tulevat mieleen eläkeiän muutosta ja perusterveydenhuollon uudistamista koskevat kokemukset. Muutos ei etene toivotulla tavalla, jos ei tunneta riittävän hyvin käyttäytymisen muutokseen johtavia tekijöitä.

Päämäärien ja toimintalinjojen yleishyvä sanoma jää myös etäälle jokapäiväisestä työstä. Epämääräisyys ei anna herättävää muutospotkua. Jääräpäisinkin kaavoitusvirkamies voi tulkita itsensä yhteistyökykyiseksi mielikuvitusihmiseksi. Toimeenpanossa kohdataan sama haaste kuin terveyden edistämishjelmissä: miten kirkastaa tavoitellun muutoksen käytännön sisältö ja miten saada muutos liikkeelle?

Kansalainen, alamainen vai asiakas?

Pohjoismainen hyvinvointimalli on toiminut erinomaisesti ja menestynyt toistuvasti kansainvälissä mittauksissa. Tutkimukset osoittavat, että suomalaisten luottamus toisiinsa on korkea. Niinpä ei ole koettu tarvetta kysyä, millaiseen ihmiskuvaan hyvinvointimalli perustuu. Millainen rooli kansalaisella on ja onko rooli muuttumassa? Tämän kysymyksen edessä on erityisesti julkinen hallinto strategioineen.

Jotain ajastamme kertoo, että viime vuosina on ilmestynyt useita valtasuhteita käsitteleviä kirjoja, joissa on otettu vauhtia filosofian klassikoista, Thomas Hobbesista ja Jean-Jacques Rousseauista. Hobbesin näkemyksen mukaan ihmisen olemukseen kuuluvat väkivalta ja itsekkyyys. Rauha, järjestys ja edistys saadaan aikaan vain, jos ihmiset jättäytyvät vahvan hallitsijan ohjattaviksi. Rousseau uskoi, että perimiltään olemme hyviä. Maanomistus, kaupunki ja valtio tuhosivat ihmisen ympäristön ja estivät ihmistä toteuttamasta omalähtöisesti oikeudenmukaisuutta.

Kiinnostuksen klassikoihin ymmärtää, kun punnitsee kansallisvaltion kykyä turvata hyvinvointi uusissa oloissa. Aineellisen ja myös henkisen hyvinvoinnin nousu on perustunut nopeasti lisääntyneeseen kansainväliseen vuorovaikutukseen. Samalla on kasvanut ennakoimattomien häiriöiden todennäköisyys. Niitä on aliarvioitu. Parhailaan etsitään kuumeisesti uutta polkua.

Hyvinvointivaltiossa toimintakyvyn edistämisen tarkoituksena on ollut kirittää ihmistä tuomaan panoksensa kansantalouden kakkuun, josta sitten jokaiselle leikataan oma siivu. 1960-luvun sosiaalipolitiikan hengessä tavoitteena on ollut kansantulon kartuttaminen. Tämän kuvan reunaan on liimattu koulutus-, kulttuuri- ja sosiaalipoliittisessa keskustelussa rousseaulainen näköala, jossa ihmisen kukoistus on kuvattu itseisarvoisena. Tämä ei kuitenkaan ole suuremmin häirinnyt keskusteluja voimavarojen jakamisesta. Kannustinkeskustelut on käyty hobbesilaisessa hengessä.

Hobbesilaisen perusvireen pohjoismaisessa ajattelussa ymmärtää, kun muistaa luonnon asettamat ankarat elinehdot. Niiden vuoksi elämäntapaan on kuulunut ennakoitavuuden ja luotettavuuden arvostaminen. Sen ajattelun pohjalle on rakennettu nykyinen menestyvä hyvinvointivaltio. Hyvinvointivaltion ammattihenkilöt ovat olleet

hyvinvoinnin suunnannäyttäjiä ja tahdinmäärääjiä hallintoalamaisille, joiden pitää asettua kehikkoon, joka heille on rakennettu.

Modernimpi versio hallintoalamaisesta piirtyy niin sanotussa valmentajavaltiossa. Tässä ympäristössä hallintoalamaiseen kohdistuu enemmän odotuksia ja valtio präsää tulosten parantamiseksi. Samalla kansalainen on entistä enemmän myös asiakas.

Menossa olevaan muutokseen vastaamiseksi tuokaan versio ei riitä. Ratkaisevaa on ihmisten kyky uudistua ja yhteiskunnan kyky tukea tuota yksilöistä lähtevää uudistumista. Ja silloin herää kysymys, olemmeko hobbesilaisia vai rousseaulaisia. Haluammeko vahvistaa yksittäisen ihmisen kykyä kilvoitella muutoksissa? Luotammeko siihen, että ihmisten omasta tietoisuudesta ponnistava toimeliaisuus parantaa lopulta uudistumiskykyä koko yhteiskunnassa? Kysymys ei ole siitä, tarjotaanko tukea enemmän tai vähemmän kuin ennen, vaan siitä millaista tukea tarvitaan.

On tarvetta punnita, miten vanhat välineet kuten koulutus, kulttuuripalvelut, kulutus, työn tekemisen tavat, terveystalvelut ja sosiaaliturva muokataan sellaiseen muotoon, joka avaa ihmisille uusia mahdollisuuksia tavoitteidensa saavuttamisessa. Vanhaan olemme nähneet nuo palvelut keinoina sopeuttaa ihminen yhteiskuntaan.

Uusi ymmärrys ihmisestä yhteiskunnassa auttaa jokaista itse löytämään uusia positiivisia ja innostavia tehtäviä sekä vahvistamaan voimiaan ja kykyjään. Näin ajatellen hyvinvoinnin lähteet muuttuvat vähemmän materiakeskeiseksi. Tällainen strategia korostaa pääsääntönä neutraalia ja sallivaa toimintaympäristöä ja tarvittaessa vahvaa räätälöityä tukea.

Oikeudet ja velvollisuudet tasapainoon

On hyvä tehdä ero ”omapalvelujen” ja ”vuoropalvelujen” kesken. Omapalvelut korostavat henkilöiden välistä vakiintunutta kanssakäymistä. Esimerkkinä tästä on omalääkäri tai omahoitaja. Vuoropalveluissa ammattilaisilla ei ole nimikkoasiakkaita. Molempia tarvitaan. On sellaisia potilas- ja asiakassuhteita, joissa jatkuvuus on hyvän palvelun olennainen osa, mutta harvoin käytettäviin erikoispalveluihin tätä on vaikea soveltaa.

Tarjoan hyvinvointipolitiikkaan lähestymistapaa, joka edellyttää asiakkaalta ja ammattihenkilöltä samojen periaatteiden kunnioittamista kaikenlaisissa palveluissa. Se poistaa osan vuoropalvelun sattumanvaraisuuteen liittyvistä haitoista.

Visiossani vastavuoroisuus nousee ydinsanaksi. Huomio kohdistuu itse palvelutapahtumaan, ei poliittiseen prosessiin osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Vastavuoroisuus tarkoittaa sitä, että molemmat osapuolet ovat aidosti mukana palvelutapahtumassa, suhtautuvat asiallisesti ja kunnioittavasti toisen näkemyksiin ja etsivät ratkaisua, jonka toteuttamiseen voidaan yhdessä sitoutua. Palvelun käyttäjällä on oikeuksia ja velvollisuuksia aivan samoin kuin toisella osapuolella eli ammattihenkilöllä. Vastavuoroisuuden periaatteen avulla tasapainotetaan oikeudet ja velvollisuudet.

Vision ihmiskuvana ei ole ihanteellinen ihminen, vaan pikemminkin epätäydellinen ihminen, jolle kaikki ei aina onnistu, mutta joka sitten on valmis hakemaan toista tapaa ratkaista ongelma.

Tämä sopii universaaliin hyvinvointipolitiikkaan, joka turvaa elämisen perusehdot, joka innostaa luoviin ratkaisuihin ja jonka rahoittamiseen kaikki sitoutuvat. Aina ei universaali malli tarjoa riittävää apua. Silloin vastavuoroisuus tarkoittaa molempinpuolista sitoutumista räätälöityyn erityisratkaisuun. Asiakas ei ole hallintoalamainen, vaan elävä ihminen, jonka kanssa etsitään yhteisesti viisaaksi koettu toimintatapa. Kun häntä ei kohdella hallintoalamaisena, hän ei heittäydy yhteiskunnan helmaan vaatimuksineen.

Visioni tavoitteena on pysyä edelleen pohjoismaiden menestyksekkäällä kapealla käytävällä. Tämä toteutuu vahvistamalla kansalaisten roolia ja toisaalta uudistamalla poliittista ohjausta siten, että kansalaisten mahdollisuus ja kyky vastata omaehtoisesti muutoksiin paranee.

Tällainen muutos ei toteudu niin, että lisätään kaavamaisesti virkoja sosiaali- ja terveydenhuoltoon, opetukseen, työvoimahallintoon ja vakuutuslaitoksiin. Ajatustavan on muututtava. Tämä koskee niin työnantajia, yrittäjiä, työntekijöitä kuin poliitikkoja ja viranomaisiakin. Tavoitteeksi tulee asettaa luottamukseen ja vastavuoroisuuteen perustuva yhteiskunta, jossa asiat luistavat, kaikki kokevat olevansa mukana ja kaikki kantavat vastuunsa.

Uudistuneen ymmärryksen maailmassa niin yksinyrittäjät kuin palkkatyössä olevat saavat kitkatta ammatillista opastusta työnsä äärellä ja tukea alan vaihtamiseen. Huomio ei kohdistu seiniin, välineisiin eikä muotoihin, vaan sisältöön. Opetuksen, hoidon ja hoivan järjestämiseen käytetään osajia muodolliseen asemaan katsomatta.

Raja-aitojen purkamistarpeesta hyvä esimerkki on työterveyshuolto. Sen tulee toimia samoilla perusteilla siitä riippumatta, onko henkilö pitkä- tai lyhytaikaisessa työ- tai toimeksiantosuhteessa, yrittäjä tai kotityötä tekevä henkilö. Työterveyshuollossa pitää päästä siihen, että tavoitteena on rakentaa yhteiskuntaa, jossa edistetään työkykyä työmarkkina-asemasta riippumatta.

Strategia voidaan rakentaa painopisteiden, kärkihankkeiden tai ilmiöiden pohjalle aikaisempien ohjelmien tapaan. Ero vanhaan on toimintamallissa: uudistusta voidaan edistää ylhäältä, mutta muutokset lähtevät alhaalta, kansalaisten ja ammattihenkilöstön ajatuksista ja niiden synnyttämästä vuorovaikutuksesta. Rakenteet muuttuvat alhaalta lähtevien muutosten paineessa. Omaehtoisuuteen rakentuva strategia tarvitsee taakseen selkeän sanoman, jota toistetaan kaikissa niissä yhteyksissä, joissa strategian toteuttamista konkreettisesti edistetään. Murros saadaan alkuun suhteellisen pienillä, mutta hyvin johdetuilla ja hallittavissa olevilla hankkeilla.

Hyvä strategia – ja sitten toimeen

Strategian vaikein vaihe on toimeenpano, jossa on varmistettava pitkäjänteinen sitoutuminen, hyvä pohjatyö, puhutteleva sanoma, vastuunkantajien määrittely ja vallanpitäjien tuki. Strategiaa toimeenpantaessa on toistuvasti varmistuttava, että hanke etenee pituus-, leveys- ja syvyysuunnassa.

Toimeenpanon edetessä on kiinnitettävä huomio kokonaisuuden hallintaan. Siitä lipsuminen venyttää aikatauluja, heikentää tehoa ja lisää kustannuksia. Kokonaisuuden hallinta edellyttää, että edetään määrätietoisesti neljällä ulottuvuudella.

1. Viritä organisaatio syvyysuunnassa.

Strategia ei saa jäädä johdon harrastukseksi. Valtakunnallisia päätöksiä valmisteltaessa on oltava selvä käsitys siitä, kuinka tuhansia ihmisiä käsittävä toimeenpano-organisaatio ja kansalaiset kautta maan saadaan kitkatta mukaan. Huojuvan käytännön korjaaminen ei onnistu vain lakipykälää muuttamalla. On tehtävä järjestelmällisesti työtä toimintakäytäntöjen muuttamiseksi ohjeiden, opastuksen, koulutuksen ja työnjohdon keinoilla.

2. Varmista yhteiset arvot.

Hallinnollisten rajojen ylittämiseksi tulee muistaa riittävä tiedonvaihto ja voimavarojen oikea kohdentaminen. Johtamistapojen ja -prosessien on liityttävä kitkatta toisiinsa. Näiden synkronointi vie aikaa. Tärkeintä on huolehtia siitä, että julkisessa hallinnossa toimivilla on yhteinen käsitys arvoista ja päämääristä ja niiden tulkinta on samankaltainen. Vain yhteisten arvojen pohjalta voidaan toimia johdonmukaisesti virkapositiosta ja virastosta riippumatta.

3. Tee aikataulu tavoitteista tuloksiin.

Muutoshankkeen alkuvaiheessa on määriteltävä strategiset tavoitteet eli odotetut tulokset ja osatoimenpiteet. Hallituskausi on useimmiten liian lyhyt strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Liikkeelle lähdettäessä on oltava realistinen kuva siitä, milloin mikäkin vaihe on käynnistettävä ja miten tulokset näkyvät hallituskauden aikana ja miten työ jatkuu yli hallituskauden. Ennakoimattomien riskien mahdollisuus tulee ottaa todesta.

4. Aseta tavoitteeksi luottamus ja vastavuoroisuus.

Kansallisvaltion asema ja rooli hyvinvoinnin puitteiden rakentajana on muuttunut. Globalisaatio on osoittanut nurjia puoliaan. Ajatustavan on muututtava. Tavoitteeksi tulee asettaa luottamukseen ja vastavuoroisuuteen perustuva yhteiskunta, jossa kaikki kokevat olevansa mukana ja kantavat vastuunsa. Tietotekniikka ja sen osaaminen on sovitettava kansalaisten avuksi. Arvokeskusteluilla on murrettava hallintosii-
lot.

2 Julkinen hallinto 2030-luvulle

Raimo Ikonen

Suomi on koko itsenäisyytensä ajan uskollisesti perustanut demokratiansa Montesquieun vallan kolmijako-oppiin; lainsäädäntövaltaan, tuomiovaltaan ja täytäntöönpanovaltaan eli hallintovaltaan. Tällöin hallinnolla tarkoitetaan valtioneuvostoa, ministeriöitä ja alempia hallintoelimiä ja niiden toimintaa. Mikäli hallinto on annettu kuntien tai muiden itsenäisten yhdyskuntien toimitettavaksi, ne harjoittavat itsehallintoa.

Tarkastelussani etsin ratkaisua 1) liian sektoroituneeseen ministeriöjärjestelmään, 2) resurssien joustavampaan ja tehokkaampaan käyttöön, 3) läheisyysperiaatteen toteuttamiseen hallinnossa (keskushallinto, aluehallinto ja paikallishallinto) ja 4) keskushallinnon ohjauksen ja sisäisen johtamisen selkeyttämiseen.

Koko hallinto ei voi olla yhtä aikaa merkittävässä muutoksessa, vaan muutokset on rytmitettävä ajallisesti. Nyt on ajankohtaista kuntien ja hyvinvointialueiden muutoksen varmistaminen, mutta alue- ja keskushallintoa on uudistettava tulevalla hallituskaudella.

Aluehallinto on hajallaan

Suomen julkinen hallinto perustuu pohjoismaiseen hallintoperinteeseen. Historiallisista syistä keskusvallan rooli on ollut vahva riippumatta siitä, missä asemassa Suomi on ollutkin. On totuttu ajattelemaan, että keskusvallasta tulee viisaita käskyjä tai että Venäjän vallan aikana se oli panssari hallitsijaa kohtaan. Suomella on Ruotsin vallan aikaisista maakäräjistä lähtien ollut vahva paikallishallinnon perinne. Suomi kuuluu Kanadan, Sveitsin, Ranskan ja Saksan kanssa hajautettuihin valtioihin.

Aluehallintoa on rakennettu toisaalta keskusvallan hajanaisena jatkeena tai kuntien ei-demokraattisina kuntayhtyminä. Kumpikaan pää ei ole ollut valmis luovuttamaan tehtäviä ja valtaa itsehallinnolliselle alueelle. Lisäksi suomalainen monipuoluejärjestelmä on panssaroinut valta-asemansa. Puolueet pelkäävät muutoksissa menettävänsä niitä asemia, joita ovat hallinnossa saavuttaneet.

Valtion aluehallintoa koottiin 2000-luvun puolivälissä 6 aluehallintovirastoon ja 15 elinkeino-liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY). Hankkeen uskottiin olevan alku ministeriöjärjestelmän uudistamiselle yhtenäisemmälle pohjalle. Tavoitteena Jyrki Kataisen hallituksella oli muodostaa valtioneuvostosta toiminnallisesti ja taloudellisesti nykyistä yhtenäisempi kokonaisuus. Puolueiden ja virkamiesten pelot kuitenkin heräsivät, ja yrityksistä huolimatta Sitran ja konsulttien tukema toteutus jäi kesken.

Juha Sipilän hallitus teki ensimmäisen vakavasti otettavan yrityksen muuttaa hallinnon toimintarakennetta enemmän asiakasohjautuvaksi sekä alueiden ja kansalaisten tarpeita ja omavastuuta lisääväksi. Tavoitteena oli keskusvallan roolin muuttaminen strategisemmaksi ja pienemmäksi ja kuntien roolin muuttaminen kansalaisyhteiskunnan päätoimijaksi. Hallitus yritti myös luoda itsehallinnollisen

maakuntahallinnon alueellisten palvelujen järjestäjäksi sekä vahvistamaan yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyötä. Yritys kariutui poliittisiin erimielisyyksiin.

Sanna Marinin hallitus teki historiallisen alueuudistuksen perustamalla hyvinvointialueet sosiaali- ja terveystalouteen sekä pelastuspalveluun. Uudistus on hyvä käynnistys alueelliselle itsehallinnolle, mutta hyvinvointialue on tehtäviltään kapea, toimivallaltaan rajattu ja rahoitukseltaan keskitetty. Hyvinvointialueilta puuttuvat itsehallinnolliset kannusteet ja muutkin keinot maakunnan kokonaisvaltaisen kehityksen ja uudistumisen tukemiseen. Maakunnallisesta kehittämisdynamiikasta ei ratkaisu piittaa. Kyse on keskushallinnon halusta ohjata alueita yksityiskohtaisesti. Kun hyvinvointialueiden rahoitus tulee lähes täysin valtiolta, ollaan kaukana eurooppalaisesta maakuntahallinnosta, vaikka aluevaltuustot vaaleilla valitaankin.

On aika puuttua hallinnon rakenteisiin

Hallinto ei ole itsetarkoitus, mutta se on perusta demokraattisen yhteiskunnan toiminnalle.

Suomen julkinen hallinto on ollut 1970-luvun alusta lähtien esimerkki, joka on nostanut Suomen monissa vertailuissa OECD-maiden kärkeen. Keskushallintoa on modernisoitu ja kehitetty tulosvastuiseksi kehysmenettelyn, tulosbudjetoinnin ja tulohajauksen mukaisesti. Se on vahvistanut ministeriöjärjestelmää sektorijaon suuntaan. Yhteistyön puute, sektoroitunut työtapo, omien hallintoputkien rakentaminen aluehallintoon ja erillisten omien järjestelmien rakentaminen ovat yleinen ongelma. Tehokkuutta vaativassa ja nopeasti muuttuvassa ympäristössä ne ovat toiminnan jarruja. Toisaalta ne ovat vahvistaneet hallinnon asemaa yhteiskunnassa.

Hajanaisuutta on yritetty korjata kehittämällä yhteistyön ja toiminnan muotoja, mutta rakenteellisiin uudistuksiin ei ole ryhdytty. Vuodesta 1973 lähtien on haettu ratkaisua työryhmissä ja komiteoissa yhtenäisemmän valtioneuvoston rakentamiseksi, mutta ratkaisuja on lykätty. Viimeksi parlamentaarinen keskushallinnon uudistamiskomitea sekä yhtenäistä valtioneuvostoa selvittänyt Seppo Tiitisen komitea totesivat, että rakenteelliset uudistukset ovat tarpeellisia, mutta ne jätettiin tarkastelun ulkopuolelle.

Samaa linjaa jatkaa valtioneuvoston hallinnon kehittämisstrategia vuosille 2020–2030. Lähtökohdiltaan strategia on raikas, yleinen ja sisällöltään kattava. Strategian mukaan valtionhallinto keskittyy vain valtion tehtäviin, jotka organisoidaan monipaikkaisesti ja älyteknologian mahdollistamaa paikkariippumattomuutta hyödyntäen. Tämä jatkaa keskusvallan viisauden laskemista eri putkien kautta kansan keskuuteen eikä tarjoa mitään maakuntien itsenäisen dynamiikan hyödyntämiseen. Strategiaa ohjaa ylhäältä organisaatio, joka kasvattaa keskushallinnon henkilöstöä ja sen asiantuntijavaltaa ojentaen lonkeronsa yhä pitemmälle ilman alueellista koordinaatiota.

Ministeriöiden seuraavalle hallitukselle valmistelema tulevaisuuskausa jatkaa samaa linjaa. Katsaus on hyvä tilannekuvaus ajan ilmiöistä ja koonnos hallinnonalojen tehtävistä, mutta uudistukset niin substanssiasioista kuin hallinnon uudistamisesta puuttuvat. Jokainen jatkaa lokerossaan. Katsausten alkuperäinen tarkoitus

vuosikymmen sitten oli tehdä hallitukselle kuvaus erityisesti rakenteellisista muutos-hankkeista strategisen hallitusohjelman pohjaksi.

Maakuntahallinto kiinnostaa

Elinkeinoelämän valtuuskunnan tilaaman tutkimuksen mukaan kansalaiset ovat valmiit siirtämään alueille lisää tehtäviä ja muodostamaan monialaisen maakuntahallinnon, tosin ilman verotusoikeutta. Verotusoikeus ja oma maksupolitiikka ovat kuitenkin itsehallinnolle tunnusomaisia. Maakunnille sopisivat kansalaisten mielestä sote- ja pelastuspalvelujen lisäksi esimerkiksi maakuntaliittojen tehtävät, toisen asteen koulutus, ammatillinen koulutus, elinkeinopolitiikka, työvoimapalvelut ja ympäristöpolitiikka. Samalla kansalaiset haluavat valtiolle selvästi nykyistä rajoitettua roolia.

Valtiovarainministeriö on selvittänyt julkisen toiminnan hajauttamisen ja etätyön tarjoamia säästömahdollisuuksia. Säästöt ovat parhaimmillaan satoja miljoonia euroja. Selvityksen mukaan yli puolet julkisen vallan toiminnoista voidaan hoitaa etänä tai monipaikkaisesti. Tämä alentaa monella tavoin sekä yksittäisten palkansääjien että yhteiskunnan kustannuksia. Asiantuntijatyön johtamiseen riittää yleensä pari kolme läsnäolopäivää viikossa.

Sama kehitys on yritysten pääkonttoreissa ja alueyksiköissä. Ilmeisesti virkamatkustaminen palautuu pandemian jälkeen lähelle vuoden 2019 tasoa, vaikka valtion matkustusstrategian tavoitteena on virkamatkustamisen vähentäminen etätyöskentelyn ja digitaalisten toimintatapojen ansiosta. Koronan aikaisesta digiloikasta jää oppi ottamatta.

Vaikka etätyötä on lisätty nopeasti, se ei ole näkynyt valtion tilakustannuksissa. Toimistotilaan sijoittuvat henkilötyövuodetkin vähenivät vain 0,4 prosenttiyksikköä. Vaikka tilakustannuksia on ymmärrettävästi vaikea muuttaa nopeasti, olisi työelämän kehityksen pitänyt olla reippaampaa. Vaikuttaa siltä, että tilahallintoa ohjaa heikko ja liian kaukainen isäntä.

Ministeriöittäin tilatehokkuus vaihtelee ympäristöministeriön indeksiluvusta 11,6 puolustusministeriön indeksilukuun 32,6. Tietysti toiminnan luonnekin vaikuttaa indeksin suuruuteen. Joka tapauksessa valtiovarainministeriön laskelmat osoittavat tilakustannusten suunnittelun tärkeyden ja säästömahdollisuudet. Ministeriö laskee, että työtä uudelleen organisoiden tilakustannuksia voi säästää 118 miljoonaa euroa vuodessa.

Vaikutelmaksi jää, että nykyinen keskitetty hallintomalli aiheuttaa liikaa matka- ja tilakustannuksia, eikä myöskään toteuta valtion strategioita. Tämä on yksi perustelu lisää maakuntahallinnolle.

Hyvinvointialueiden rakentaminen ja kuntien uusi rooli antavat mahdollisuuden kehittää julkisesta sektorista toimivampi ja tehokkaampi kokonaisuus. Tavoitteena voidaan pitää demokraattisen ja kevyen hallinnon rakentamista niin, että ratkaisut ottavat valtiollisen ohjauksen ohella huomioon myös asiakasohjauksen, alueellisuuden ja paikallisuuden.

Esittämässäni mallissa keskushallinnon toiminta perustuu valtioneuvoston poliittiseen ohjaukseen ja asiakaspalvelujärjestelmän palautteeseen. Maakunnallinen ja kunnallinen toiminta taas perustuu asiakasohjaukseen ja lähidemokratiaan.

Tämä malli tarkoittaa strategista, yhtenäistä ja pienempää keskushallintoa, alueellisia palveluja järjestäviä itsehallinnollisia maakuntia ja kansalaisten arkihyvinvointia takaavia kotikuntia. Malli tarkoittaa myös eri tasojen välisen ohjauksen keventämistä ja joustavia mahdollisuuksia siirtää tehtäviä tasolta toiselle.

Ruotsista mallia valtioneuvostolle

Ruotsi paini aiemmin samojen ongelmien kanssa kuin Suomi nyt ja käynnisti vuonna 1997 yhtenäisen valtioneuvoston rakentamisen. Valtioneuvostosta tuli yksi virasto, johon hallituskollegio ja sen alainen virkakunta pääosin koottiin. Jokainen Ruotsin hallitus voi varsin vapaasti päättää ministeriöiden lukumäärästä ja työnjaosta. Uudistuksen tavoitteena oli pienentää valtioneuvoston kokoa ja tehostaa hallituksen työskentelyä laajojen globaalien ongelmien ratkaisuisissa. Tavoitteena oli myös vastustaa sektoroitumista ja reviiirijattelua, tehostaa resurssien käyttöä ja vahvistaa pääministerin roolia. Tähän liittyi pyrkimys vähentää yhtenäisen valtioneuvoston kokoa noin kolmanneksella ja siirtää tehtäviä virastoihin sekä maakunta- ja paikalliselle tasolle.

Suomessa on 2000-luvulla tehty useita yrityksiä kehittää strategisempaa ja yhtenäisempää valtioneuvostoa. Kuitenkin esimerkiksi keskushallintokomitea rajasi rakenteelliset ratkaisut pois ja keskittyi yhteistyön kehittämiseen. Komitea piti kuitenkin tärkeänä, että hallituksella on tosiasiallinen kyky toimia kollegiona. Sillä tulisi olla halua tukea valtion ylimmän hallinnon yhtenäisyyttä ja ehkäistä hallinnon sektoroitumista.

Myös Seppo Tiitisen komitea päättyi vain yhteistyön kehittämiseen, ei rakenteellisiin uudistuksiin, vaikka tunnustikin ne välttämättömiksi.

Suomessakin aika on kypsä Ruotsin mallia mukailleen suunnata kehittämistyö vahvan strategisen ja yhtenäisen valtioneuvoston rakentamiseen. Meilläkin tulee Ruotsin mallin mukaisesti pienentää keskushallinnon henkilöstöä runsaasta 5000 henkilöstä noin kolmanneksella. Tämä voi toteutua joko ministeriöiden tehtäviä karsimalla tai siirtämällä niitä maakuntiin tai paikallishallintoon.

Ministeriön ydintehtäväksi jäisivät strategiset linjaukset ja niiden toteutumisen seuranta. Vertikaalinen edestakainen asioiden käsittely jäisi, kun luottamuksesta tulee avainsana. Ruotsissa on nykyisin keskushallinnossa vähemmän henkilöitä kuin Suomen keskushallinnossa, vaikka naapurin väestöpohja on lähes kaksinkertainen.

Ruotsin perustuslain säännökset valtionhallinnon rakenteesta ovat hyvin yleiset ja rakenteesta päätetään valtioneuvoston päätöksellä. Nyt Ruotsissa on 11 ministeriötä ja niissä pääministerin lisäksi 24 ministeriä. Virastorakenne heijastaa kunkin hallituksen poliittisia linjauksia selvemmin kuin Suomessa. Meillä ministeriöiden määrästä ja perusteista määrää eduskunta lailla, ja nykyisin Suomessa on 13 ministeriötä ja pääministerin lisäksi 18 ministeriä. Ruotsin ministeriöt ovat pienempiä kuin

Suomen, mutta virastorakenne on raskaampi kuin Suomessa. Ministeriöitä johtavat poliittiset valtiosihteerit, kun taas Suomessa virkamiespohjaiset kansliapäälliköt.

Juha Sipilän hallituksen tavoitteena oli pienentää ministeriöiden kokoa. Sote-siirtojen lisäksi hallitus kautensa loppuvaiheessa tavoitteli valtiovarainministeriön työryhmässä miljardin euron edestä tehtäväsiirtoja maakuntiin. Aluksi näytti miljardi kertyvän helposti, mutta kun tuli päätöksenteon hetki, ministeriöt perääntyivät ja löytyi vain 400 miljoonan edestä maakuntiin siirrettäviä tehtäviä. Samoin selvitettiin kuntien tehtävien vähentämistä heikoin tuloksin.

Ministeriöihin on kertynyt runsaasti tehtäviä, joiden tehokkaassa hallinnossa tulisi tapahtua lähempänä asiakasta ja paikallistuntemusta. Meillä ei ole kuitenkaan ollut sellaista vahvan toimivallan aluehallintoa, jolle delegoida näitä tehtäviä.

Jokaisessa ministeriössä on kehittämistehtäviä, verkostoja, avustuspäätöksiä, hankemäärärahoja, työryhmiä ja laitoksia, joihin ei pohjimmiltaan ministeriötä tarvita.

Ministeriöt hukkuvat strategioihin

Kansainvälisesti tarkastellen Suomen sektoroitunut valtionhallinto on satsannut vahvasti strategiseen suunnitteluun. Sanna Marinin hallituskauden aikana ministeriöt ovat käynnistäneet yhteensä yli 1700 hanketta, joista puhtaita ministeriöiden uusia strategiahankkeita on 46. Jokaisella ministeriöllä on lisäksi strategiset suunnitelmansa ja laaja joukko strategioita eri toimialoille tai tehtäväkokonaisuuksille. Laaja joukko vaatii runsaasti asiantuntijoita, häiritsee varsinaisia ohjausjärjestelmiä ja lisää hallinnon sisäistä byrokratiaa.

Strategioiden määrää tulee karsia niin, että valtion perusohjausjärjestelmien lisäksi valtioneuvostolla on strateginen hallitusohjelma ja sen toimintasuunnitelma. Ministeriöt voivat tarkentaa valtioneuvoston strategian omalta osaltaan ministeriönsä johtamisen välineeksi.

Yli 1700 kehittämishanketta kolmen hallitusvuoden aikana on sellainen määrä, että ne jo valmistelussa työllistävät tuhansia virkamiehiä. Virkamiehellä saattaa olla yli 20 kehittämis- tai työryhmää virkatehtävien lisäksi. Sitä paitsi strategiset hankkeet tehdään yleensä toisten organisaatioiden toimeenpantavaksi. Ohjelmien ja strategioiden toimeenpano on hallinnossa osoittautunut merkittäväksi ongelmaksi. Lisäksi useimmat kehittämishakkeet ulottavat vaikutuksensa yli hallituskauden, vaikka uusi hallitus ei niitä hallitusohjelmaansa ota. Silti osa hankkeista jää elämään ja työllistämään virkamiehiä. Jos hankkeiden määrä puolitettaisiin, säästö olisi miljoonia, puhumattakaan kerrannaisvaikutuksista toimeenpanossa ja valvonnassa.

Kohti strategista hallitusohjelmaa

Moni hallitus on tavoitellut strategista hallitusohjelmaa, mutta vain Juha Sipilän hallituksen ohjelma on ollut sellainen. Poikkihallinnollisten asioiden määrän ja toimintaympäristön epävarmuuden kasvaessa tarvitaan reagointikykyä ja sen pohjaksi strategista hallitusohjelmaa. Suunnittelukyvyyn lisäksi tarvitaan valtioneuvostossa

selkeätä johtoa ja valmistelun tehokasta organisointia. Nyt koko valtioneuvoston työtä tukevaa johtoa ja järjestelmää ei ole.

Yhtenäinen valtioneuvosto tarvitsee tietopohjan ja tilannekuvan yhteiskunnallisesti tärkeimmistä ilmiöistä. Tietoa onkin valtavasti, mutta siruina eri ministeriöissä, virastoissa ja tutkimuslaitoksissa.

Skenaarioiden määrittelyyn on hyvä työväline komiteatyöskentely, joka parlamentaarisenä menettelynä sitoo vaikuttajatahot, selkeyttää tulevaisuuden vaihtoehdot ja antaa pohjan hallinnon jatkuvuudelle. Komiteat saivat tappotuomion, kun niitä käytettiin liiaksi ja liian pieniin asioihin. Parhaina vuosina 1980-luvulla komiteoita oli lähes sata. Toisaalta kuviteltiin, että uudet tietojärjestelmät tuovat kaiken tiedon jokaisen saataville. Nyt on aika ottaa komiteatyöskentely käyttöön, mutta vain merkittäviin tehtäviin, joissa tarvitaan yhteistä tieto- ja arvopohjaa.

Komiteatyö muistuttaa ilmiöiden ja hallinnon jatkuvuudesta sekä mahdollistaa joustavan reagoinnin kriisien ilmestyessä. Se luo myös yhteistä arvopohjaa julkiselle hallinnolle. Komitealinjaukset voivat olla pohjana yli hallituskausien meneville yhteiskunnallisille ohjelmille.

Komiteatyötä korvaamaan kehitettiin parikymmentä vuotta sitten ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset, joista piti tehdä yksi yhteinen valtioneuvoston katsaus. Tarkoituksena oli luoda pohja seuraavalle hallitusohjelmalle. Tällaista käyttöä niille ei ole tullut.

Tulevaisuuskatsauksissa näkyy vahvasti sektoritarkastelu. Siksi katsausten tulisi olla vain joukko keskeisiä ohjelmia, joista uusi hallitus voi valita aikaan ja poliittiseen tilanteeseen sopivimmat. Ohjelmilla tulisi olla valmiina arviot tarvittavista resursseista, taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista, organisointitavasta ja vastuista. Nykyisin hallitusohjelman valmistuttua menee puolet hallituskaudesta, ennen kuin sektoroituneessa hallinnossa saadaan ohjelmat käyntiin.

Virkamies vai poliitikko?

Poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen rajapinta on ollut hyvin ongelmallinen ja hakenut muotoaan. Ministeriöiden poliittista johtamista on vahvistettu nimittämällä virkamieskansliapäälliköitä, joilla usein on poliittinen tausta, isoihin ministeriöihin useita ministereitä, poliittisia valtiosihteereitä ja 70 poliittista sihteeriä. Ministeriöiden johtamisjärjestelmästä on tullut sekava ja monikanavainen. Merkkejä tästä on kunnissakin.

Virkamiesjohtamiseen tulee eri tahoilta poliittisia signaaleja, toiveita ja yksityiskohdaisia linjauksia, mikä sekoittaa lainsäädännön ja budjettien valmistelua. Toisaalta ministeriöiden yhteinen kansliapäällikkökokous on lähinnä informaatiofoorumi, josta viestit kulkeutuvat eri lailla eri ministeriöissä. Kansliapäällikkökokouksesta ei myöskään ole tueksi pääministerille, vaikka valtioneuvoston kanslian valtiosihteeri johtaakin kokouksia.

Ohjelmallinen tulevaisuuskatsaus ja strateginen hallitusohjelma edellyttävät vahvaa johtamista ja asiantuntemusta valtioneuvoston kansliaan. Tämä voi tarkoittaa

ministeriöiden johtamisjärjestelmän uusimista niin, että virkamiestasoinen kansliapäällikköjärjestelmä lakkautetaan ja tilalle tulevat virkavastuulla toimivat poliittiset valtiosihteerit. He muodostavat kansliapäällikkökokouksen sijasta valtiosihteerikokouksen, jolloin poliittinen ohjaus vahvistuu ja pääministerillä on riittävä tuki.

Poliittinen ohjaus voisi yksinkertaistua ja vahvistua, jos ministeriötä johtaisi ministerin tukena virkavastuulla toimiva poliittinen valtiosihteeri, jonka kelpoisuusvaatimukset, toimivalta ja vastuu on selkeästi määritelty lainsäädännössä. Silloin valtiosihteerikokous toimisi suoraan poliittisen johtamisen ytimessä. Valtiosihteeri johtaisi myös ministeriön virkamiesjohtoryhmää. Tällöin poliittinen avustajakunta voisi olla vähäisempi. Ministeriöllä olisi selkeä johtojärjestelmä, joka tukisi tulosjohtamista.

Poliittisen ohjauksen tulisi hyödyntää suoraan virkavastuulla toimivaa virkakuntaa eikä rakentaa piilorakenteita ministeriöihin. Tämä malli tekisi järjestelmästä läpinäkyvän ja vastuullisemman sekä tukisi yhtenäisen valtioneuvoston toimintaa ja sen muutoskykyä. Toisaalta malli edellyttää virkamiesjohtamisen vahvistamista niin, että ministeriössä on vahva hallinto-osasto substanssiosastojen lisäksi.

Toinen nykyrakennetta selkiyttävä malli voi olla se, että poliittiset valtiosihteerit johtavat hallituksen strategisten linjausten valmistelua ja virkamiesjohto vastaa toiminnan jatkuvuudesta ja johdonmukaisuudesta sekä hallinnon tehokkuudesta.

Virkamiesjohtamisen tehtävänä on varmistaa perustuslain määrittämä jatkuvuus, kun taas poliittinen johtajuus kaipaa nopeaa ja joustavaa reagointia ympäristön muutoksiin. Ruotsin malli sellaisenaan ei sovi Suomen säädöspohjaiseen hallintoon. Silti meilläkin voisi aluksi vahvistaa ja yksinkertaistaa poliittista ohjausta niin, että poliittisten valtiosihteerien roolia ja tehtäviä vahvistetaan. Valtiosihteerit toimisivat virkavastuulla ja johtaisivat ministeriön johtoryhmää strategisissa kokouksissa. Tämäkin jo selkiyttäisi nykyisen mallin epäselviä vastuusuhteita.

Pääministerille vahvempi asema

Pääministerin johtamisympäristö on hyvin monitahoinen jo kansallisessa toiminnassa, minkä lisäksi hänelle kuuluvat myös Euroopan unioniin liittyvät ja muut kansainväliset asiat. Perustuslain mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa, mikä on hyvä pohja myös yhtenäisen valtioneuvoston johtamiseen. Uudistusta kaipaavat valtioneuvoston konsernijohtamisen edellyttämä asiantuntemus ja tukirakenteet sekä varautumistoiminnan ja kriisijohtamisen vahvistaminen.

Pääministerin ja tasavallan presidentin roolit limittyvät kriiseissä. Presidentti johtaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ja pääministeri kantaa vastuun toimeenpanovallan yleisjohtajuudesta. Tätä vahvistaisi pääministerin toimivallan selkeä kirjaaminen lakiin valtioneuvostosta kuten tutkija Seppo Tiihonen koronaa koskevassa kriisijohtamisen tutkimuksessaan esittää.

Pääministerin resursseja on hieman vahvistettu valtiosääntöuudistuksissa ja alempien säädösten tarkistuksissa. Kuitenkaan pääministerillä ei ole valtioneuvoston kansliassa riittävästi asiantuntemusta johtaa yhtenäistä valmistelua sektoroituneessa hallinnossa. Eipä hänellä ole myöskään toimivaltaa johtaa joustavasti resursseja yli hallinnonalojen.

Pääministerin yleisjohtajuutta vahvistaa poliittisten valtiosihteereiden verkosto. Pääministerin kanslian tehtäväkenttä jakautuu kahteen linjaan. On ensinnäkin valtioneuvoston yleisjohtamista tukeva valtioneuvoston tilannejohtaminen kuten hallituksen ja lakisääteisten ministerivaliokuntien johtaminen. Toinen linja koostuu strategisen konsernijohtamisen tehtävistä kuten strategisen hallitusohjelman valmistelusta ja toimeenpanosta sekä lainsäädännön valmistelun koordinoinnista.

Valtioneuvoston tukitoiminnat tulee organisoida erilleen kanslian alaisuudessa olevaan yksikköön. Asiantuntemuksen organisointi on yhtenäisessä keskushallinnossa helppoa, kun hallinnonaloilla on valmiiksi strategiatyöhön perehtyneitä asiantuntijoita. Uusia henkilöitä ei tarvita.

Ministeriöiden määrä ja hallinnon rakenne Ruotsissa ovat jokaisen hallituksen vapaasti valittavissa. Ruotsin jokaisessa ministeriössä on vastaava ministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä, yleensä 3–5 ministerin ryhmä, jonka pitää yhteistuumin ratkaista asiat ennen valtioneuvostoon tuomista.

Ruotsin hallitusohjelman valmistelu ja hallitustyön käynnistäminen vie runsaasti aikaa, kun jokaisessa ministeriössä on kollektiivinen poliittinen johto, 3–5 ministeriä. Suomen perinne korostaa ministerivastuuta ja ministereillä on tehtävänjako määritelty tarkkaan.

Suomen ministeriöjärjestelmä on vahvemmin säännöstelty ja staattisempi kuin Ruotsin, mikä on hyvä malli kehitettäessä hallintoa joustavaan suuntaan. Ratkaisuja joustavuuteen tulee hakea ministeriöiden toimialan laajuudesta, sisäisestä joustavuudesta ja valtioneuvoston kanslian koordinoivan roolin vahvistamisesta.

Suomessa on yleensä perustettu neljän lakimääräisen ministerivaliokunnan lisäksi vain yksittäisiä muita ministerityöryhmiä. Sanna Marinin hallituksella on poikkeuksellisesti ollut kymmenen ministerityöryhmää, ja hallitus on maistellut Ruotsin mallin mukaista kollegiaalista valmistelua. Kokemus tästä saadaan hallituskauden lopussa. Epämuodolliset ministerityöryhmät voivat helposti hajottaa valtioneuvoston yhteistä näkemystä, kuten Marinin hallituksen työskentelystä on havaittu.

Tehoa suuremmista ministeriöistä

Yhtenäisessä valtioneuvostossa on useita mahdollisuuksia organisoida ministeriöt. Malleina voi olla 1) nykyinen ministeriörakenne, 2) nykyinen ministeriörakenne tarkennettuna tai 3) rakentamalla ajan ja tulevaisuuden ilmiöistä lähtevä uusi rakenne.

Esitän mallia 3, joka vahvistaa valtioneuvoston konsernin koordinaatiovaltaa, nopeuttaa valtiojohdon reagoivuutta ja tukee ministeriöiden johtamista ilmiöpohjaisilla rakenteilla. Ehdottamani malli tukee ministeriöiden strategista luonnetta ja ohjelmallista ajattelua. Muokkaamalla nykyisistä ministeriöistä laajempia kokonaisuuksia ja tarkistamalla toimialoja voitaisiin paremmin edistää yhteistyötä yhteiskunnan tärkeimmillä lohkoilla. Yhtenäinen valtioneuvosto mahdollistaa sisäisen virkamieskierron, jatkuvan oppimisen ja laajemmat tehtävänkuvat. Se luo myös pohjaa ministeriöiden väliselle tehtävien kierrolle ja siirroille.

Minun ministeriörakenteessani olisi esimerkiksi 8–10 ministeriötä:

- Valtioneuvoston kansliassa vahvistetaan toisaalta tilannejohtajuutta ja toisaalta valtioneuvoston strategista johtajuutta. Valtioneuvoston kansliassa olisi kaksi poliittista valtiosihteeriä, jotka vastaisivat kumpikin omasta linjastaan. Maakuntahallinnon tulosohjaus ja kuntien ohjaus järjestettäisiin valtioneuvoston kansliaan.
- Luonnonvaroihin ja maatalouteen liittyvät linjaukset ovat nykyisessä ministeriörakenteessa jatkuvasti ristiriidassa. Ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön yhdistäminen luonnonvara- ja ympäristöministeriöksi saattaisi koko kestävä kehityksen yhtäaikaiseen tarkasteluun.
- Sisäministeriön ja oikeusministeriön yhdistäminen oikeus- ja turvallisuusministeriöksi on saanut Hollannissa osakseen paljon kiitosta.
- Sosiaali- ja terveysministeriö on kompakti kokonaisuus. Jos ministeriön perusturvaluonnetta halutaan korostaa, ministeriöön voidaan siirtää ympäristöministeriöstä asumistukiasiat ja opetus- ja kulttuuriministeriöstä opintotukiasiat.
- Opetus- ja kulttuuriministeriössä tulisi olla entistä vahvemmin mukana joustava täydennyskoulutus, siis jatkuva oppiminen ja työssä oppiminen. Ministeriön laajat hakemusasiat siirtyisivät aluehallintoon, kuten muissakin ministeriöissä tapahtuu.
- Ulkoministeriö ja puolustusministeriö ovat nykyisellään yöpartijavaltion hyviä perusratkaisuja.
- Valtiovarainministeriöstä voi siirtää kunta-asiat ja osan hallinnosta valtioneuvoston kansliaan. tällöin ministeriöstä tulee luonteeltaan talous- ja finanssiministeriö. Kansantaloussosaston voi liittää Valtion taloudelliseen tutkimuskeskukseen.
- Isoin uudistus koskee yhteiskunnan dynamiikan tulevaisuusasioiden kuten tietoliikenteen, digitalisaation, tutkimuksen ja teknologian, liikenteen, innovaatioiden ja vihreän siirtymän edistämistä. Luontevaa olisi rakentaa uusi ministeriö työ- ja elinkeinoministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön ympärille. Tämä tarkoittaisi nykyisen työ- ja elinkeinoministeriön teknologia- ja energia-asioihin liittyviä tehtäviä tähän ministeriöön. Elinkeinoasiat tulisi siirtää talous- ja finanssiministeriöön sekä työllisyysasiat valtioneuvoston kansliaan. Uuden ministeriön työnimenä voisi olla teknologia – ja infrastruktuuriministeriö. Siihen voitaisiin siirtää eräitä tehtäviä opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

Näin päädyttäisiin yhdeksään ministeriöön, joissa kussakin on valittavasta mallista riippuen poliittinen valtiosihteeri tai kansliapäällikkö. Valtioneuvoston kansliassa päälliköitä olisi kaksi toiminnan erityisluonteen vuoksi. Jokaisessa ministeriössä on vähintään yksi ministeri.

Tulosohjaus keveämmäksi

Ministeriöiden perusohjausjärjestelmänä budjetin ja lainsäädännön lisäksi on ollut vuodesta 1993 lähtien tulosohjaus. Kansainvälisesti menettely on saanut erittäin paljon huomiota. Menettelyä on pyritty uudistamaan, mutta vieläkin ohjaus on keskittynyt tekemisen kuvauksiksi ja panostavoitteiksi. Nykyisestä ohjauksesta pitäisi päästä vaikuttavuuden, laadun ja tuloksellisuuden tarkasteluun. Tämä tarkoittaa myös ohjausprosessin keventämistä ja yksinkertaistamista. Virastojen, maakuntien ja kuntien kevennetty tulosohjaus yksinkertaistuisi. Valtion ohjausvallan vähentäminen ja tehtävien siirron salliminen maakunnille lisäisi joustavuutta.

Vertikaalista ja yksityiskohtaista vuorovaikutusta ja kokouksia valtion ja itsehallinnollisten tahojen kanssa tarvitaan vain, jos neuvotellaan tasojen välisistä tehtävien siirroista tai toiminnan arvioinnista. Muutoin yhteydenpidoksi riittävät yhtenäinen raportointi ja etäkokoukset. Tämä korostaa luottamusta, tukee alueiden johtamista ja vastuunottoa, säästää merkittävästi matkustus- ja majoituskustannuksia sekä vapauttaa ministeriöiden virkamiesten aikaa yhtenäisen valtioneuvoston tehtäviin.

Valtion budjetti- ja kehysmenettelyt toimivat tulosohjauksen perustana. Vakaan taloudenhoidon varmistamiseksi tarvitaan budjetin rakenteellista ja sisällöllistä uudistamista ja kehysmenettelyn kehittämistä. Tätä työtä on käynnistettykin valtiovarainministeriön johdolla.

Hallintoa maakuntiin

Vastaisuudessakin ovat tarpeen ministeriöiden alaiset laitokset ja virastot. Nykyisin valtiolla oli 64 kirjanpitoyksikköä, 104 tulosohjattua virastoa ja 184 työnantajavirastoa. Valtiolla työskenteli yli 78000 henkilöä ja vuosittainen kasvu on ollut noin tuhat henkeä.

Nyt olisi aika perata koko valtion virasto- ja aluehallintorakenne. Samalla tulisi tarkastella tehtäviä ja toimivaltaa, joita voitaisiin sijoittaa alueelliseen ja paikalliseen päätösvaltaan. Henkilöstöäkin olisi syytä vähentää kolmasosalla kuten ministeriöistäkin lukuun ottamatta poliisia, rajavartiostoa ja puolustushallintoa (yhteensä noin 24 000 henkilöä). Säästöt toimintamenoissa voivat olla merkittäviä.

Hallinnon toimeenpanon keskitän mallissani itsehallinnollisille maakunnille ja kunnille. Maakuntien ulkopuolelle jätettävä valtion toiminta tulee organisoida monipaikkaisesti kunnallisiin yhteispalvelupisteisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi hyvin tekniset tai kaikkia kansalaisia koskevat toiminnot kuten valvonta, verotus ja Kansaneläkelaitoksen palvelut. Nykyiset kuusi aluehallintovirastoa tulisi koota yhdeksi monipaikkaiseen työhön perustuvaksi lupa- ja valvontavirastoksi.

Parempaa lainsäädäntöä

Lainsäädäntötyön johtaminen on valtioneuvoston tärkein tehtävä. Valtioneuvostolla tulee olla ammattitaitoinen osaaminen ja vahva keskitetty johto, mistä eduskunnan perustuslakivaliokunta on toistumiseen huomauttanut. Valmistelu on meillä

eriytynyt ministeriöihin, kun Ruotsissa lainsäädännön valmistelu parani muun muassa vahvistamalla pääministerin kanslian roolia.

Lainsäädäntövaikutusten arvioinnin tehostamiseksi on tärkeää, että lainvalmistelun linjaukset ja talouden prosessit tulevat lähemmäksi toisiaan. Tämä tarkoittaa vastaisuudessa talous- ja finanssiministeriön sekä valtioneuvoston kanslian tiivistä yhteistyötä, mikä on vuosikymmenet ollut vaikeaa. Yhtenäisessä valtioneuvostossa tämä olisi helpompaa.

Valtioneuvoston kanslian lainsäädännön koordinointi- ja valmisteluvaltaa tulee vahvistaa siirtämällä asiantuntijoita kansliaan. Ministeriöiden lainsäädäntövalmistelua tulisi keskittää ministeriöiden hallinto-osastoille, joiden päälliköillä tulee olla oikeustieteellinen koulutus.

Kuten Markku Lehdon johtama sote-komitea totesi, tulisi lainsäädännön yksityiskoh-taisuutta vähentää ja lakien soveltuvuutta eri tilanteisiin harkita tarkemmin. Toisin sanoen soveltamiselle pitää antaa tilaa.

Selkeyttä johtamiseen

Ensin tavoitejohtamisen ja sitten tulosjohtamisen tultua julkiseen hallintoon liikelai-tostaminen ja bisnesajattelu toivat hallinnon kehittämiseen konsultit. Johtamisen kehittäminen paljolti ulkoistettiin vuosituhannen vaihteen jälkeen ja sisäinen konsul-tointi lopetettiin.

Konsultit toivat julkiseen hallintoon yritysten johtamisvälineitä ja organisaatiomal-leja. Ministeriöiden johtosuhteet monimutkaistuivat ja sisäinen byrokratia lisääntyi. Myös sosiaalinen media, toimistotyön sähköistyminen ja digitalisaatio ovat lisänneet byrokratiaa. Tutkimusten mukaan sisäiseen toistensa työllistämiseen ja byrokratian kitkaan kuluu jopa yli 15 prosenttia työajasta. Asiantuntijatyössä ja johtamisessa on erityisen tärkeää, että perusjohtosuhteet, tehtäväkuvat ja toimivalta ovat selkeät ja vertikaalinen hierarkia minimissään.

Tulosjohtamiseen siirryttäessä asetettiin tavoitteeksi, että ministeriöissä on enintään kolme esimiestasoa. Yritys oli hyvä, mutta kun esimiesasemia ei haluttu karsia, pelas-tukseksi tulivat matriisi- ja verkostojohtamisen mallit ja digitalisaatio. Ne sekoittivat johtamisrakenteita entisestään.

Johtamiseen kuuluvat kehityskeskustelut ja johtajasopimukset muuttuivat epämää-räisimmiksi ja niiden merkitys hämärtyi. Konsultit halusivat keskustelut kuukausit-taisiksi, missä sekoittuivat johtaminen ja työn itsenäisyys.

Henkilöstön vaihtuvuus on suurta, kun suuret ikäluokat ovat siirtyneet eläkkeelle. Vie vuosia, ennen kuin uudet henkilöt saavuttavat vastaavan osaamisen. Tarvitaan en-tistä laaja-alaisempaa julkista johtamista, monipuolisempaa osaamista sekä organi-saatorajat ylittävää yhteistyötä. Osaamisen laajennus tulisi hoitaa tehtäväkierrolla ja laajemmilla tehtäväkuvilla.

Tavoitteeksi monialaiset maakunnat

Valtion aluehallinto on lääninhallinnosta lähtien ollut keskushallinnon toimeenpaneva osa, ei mikään maakuntahallinto puhumattakaan itsehallinnollisista maakunnista. Ministeriöt ja keskusvirastot ovat rakentaneet omia alueellisia putkia. Toiminnan varmistamiseksi keskushallinto on ottanut toimivaltaa pienissäkin tehtävissä. Se on ohjeistanut säädösten ja määräysten sekä valtionosuusjärjestelmän kautta yksityiskohtaisesti aluehallintoa kuten terveyskeskusjärjestelmän kehittämisessä ja rahoittamisessa.

Kuntapohjainen hallinto on lähtenyt liikkeelle kansalaisten lähipalveluista, ja perustulaisissa kunnille määriteltiin vahva itsenäinen toimivalta. Kuntien tehtävien laajennuttua ja kilpailusäädännön tiukennuttua, kunnat ovat perustaneet kuntainliittoja ja niiden jälkeen kuntayhtymiä sekä näitä tukevia instituutioita. Sinänsä tarpeellinen alueellistaminen on ollut epädemokraattista ja hajanaista eikä kytkeydy alueellisiin kokonaisuuksiin.

Juha Sipilän hallitus teki ensimmäisen vakavan yrityksen koota valtion niukka aluehallinto ja kuntayhtymät rajallisen itsenäisiksi monialaisiksi maakunniksi. Hanke kaatui poliittisiin erimielisyyksiin kalkkiviivoilla.

Marinin hallitus esitti hyvinvointialueita Sipilän hallituksen työn pohjalta. Uudet hyvinvointialueet keskittyvät vain sosiaalipalveluihin ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen eli suurimpaan yksittäiseen alueelliseen tehtäväkokonaisuuteen. Monialaiset itsenäiset maakunnat jäivät jatkoselvittelyjen varaan.

Hyvinvointialueet ovat rahan riittävyyden kanssa taistelevia toimeenpano-organisaatioita. Alueilta puuttuvat keskeiset hyvinvointipolitiikan keinot kuten verotusoikeus, aluesuunnittelu tai infrastruktuurin rakentaminen.

Kun keskushallinto keskittyy valtion ydintehtäviin ja yhteiskunnan strategiaan toimintoihin, maakuntiin sopii koota alueelliset palvelut, niiden järjestäminen, kilpailuttaminen ja tuottaminen. Tämä edellyttää todellista monialaista maakuntaa, johon kootaan valtion aluehallinto ja nykyiset kuntien alueellistamat toiminnot. Monialainen maakuntahallinto edellyttää toimivaa demokratiaa, alueellisen kasvun turvaavia tehtäviä, itsenäistä toimivaltaa ja vakaan perusrahoituksen.

Maakuntien tehtäväksi tulee määrittää elinvoimapaalvelut ja hyvinvointipalvelut niin, että alueilla on mahdollisuus kilpailla omilla vahvuuksillaan ja rahoittaa osaltaan alueen sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita. Jokaisessa maakunnassa on tarjottavaa koko maalle ja kansainvälisestikin.

Aluksi 18+1 maakuntaa

Maakuntien määrää pohdittaessa ei vahvan identiteetin, alueen yhteishengen, merkitystä pidä aliarvioida. Samoin asiakas- ja ympäristönäkökulma on palvelujen järjestämisessä otettava huomioon. Mitä suurempi alue, sitä suuremmat ovat ympäristö- ja matkakustannukset. Ei työterveyshuoltoakaan sijoiteta naapurikuntaan vaan työpaikan lähelle.

Nykyinen maakuntajako on hyvä lähtökohta niin, että 17 maakunnan lisäksi on Uusimaa ja siitä erillinen Helsinki eli yhteensä 18 maakuntaa ja Helsinki. Toinen vaihtoehto ovat Elinkeinoelämän valtuuskunnan raportin tarjoilemat kymmenen maakuntaa, joilla on heikompi identiteetti, mutta vahvemmat hyvinvointia tukevat resurssit ja tasaisempi talouspohja.

Eri maissa hallintoalueiden koko vaihtelee. Esimerkiksi Tanska on pienentänyt hallintoalueitaan. Kokemuksen karttuessa alueita on suhteellisen helppo yhdistää – tai vahvistaa maakuntien sekä maakuntien ja kuntien yhteistyötä.

Itsenäinen toimivalta liittyy vahvasti rahoitukseen. Perustuslaki määrittelee julkiselle vallalle vastuun, että jokainen saa hoidon ja toimeentulon kaikissa elämäntilanteissa. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisella vallalla tulee olla vahva viimesijainen vastuu ja maakunnilla tältä osin rajoitettu itsehallinto. Tarvepohjainen valtionosuusjärjestelmä muodostaa maakunnille vakaan perusrahoituksen. Sitä täydentäisivät maakunnallinen verotusoikeus ja maksupolitiikka.

Joustavuutta tarvitaan myös tilapäisten alijäämien kattamiseen. Näin maakunnat pääsisivät hyödyntämään rahoitusmarkkinoita tarvittaessa kuntien lailla. Investointien rahoittaminen lainanotolla tulee olla mahdollista. Maan sisäisten erojen liian suuren kasvun estämiseksi järjestelmää tulee täydentää kuten kunnissa verotulojen taseusjärjestelmällä.

Soten säästöt ovat tiukka ponnistus

Sanna Marinin hallituksen käynnistämä hyvinvointialueiden perustaminen ja kuntien uusi rooli pohjustavat tietä monialaisten maakuntien uudistuksille ja säästöille.

Sosiaali- ja terveystalouden rahoituksen riittävyys perustuu kansantalouden ja työllisyyden kehitykseen ja kansakunnan kestävyyskäsitykseen. Työllisyysasteen nosto on välttämätöntä. Meillä on työvoiman ulkopuolella 1,6 miljoonaa eläkeläistä, 280 000 työtöntä ja 60 000 kouluttamatonta nuorta. Näissä kaikissa ryhmissä on potentiaalia työllistymiseen.

Meillä on tällä vuosituhannella tehty lukuisia hankkeita sosiaali- ja terveystalouden tehostamiseksi. Mutta vasta Sipilän hallitusohjelma tavoitteli kolmen miljardin säästöjä perusurasta tämän vuosikymmenen loppuun mennessä. Valtiovarainministeriön laskelman mukaan sote-menot kasvavat noin 7 miljardia euroa vuosina 2023–2030. Nousu johtuu pääosin palvelutarpeen kasvusta.

Silti Sipilän hallituksen laskelmat säästöistä ovat realistisia, kun ottaa huomioon, kuinka paljon hyvinvointialueilla on tehty valtioneuvoston rahoittamana kehittämistyötä. Hyvinvointialueet ovat kehittäneet hoidon uusia ratkaisuja ja palveluverkkoa lähes 300 miljoonalla eurolla ja sillä silmällä, että tilanteesta voidaan selvittää siirtymävaiheen yli uuteen järjestelmään. Tosin osa hyvinvointialueista on lähtenyt liikkeelle hitaasti, jopa jarruttaen. Arviointia vaikeuttaa esimerkiksi palkkaharmonisointi ja uusien toimintatapojen omaksumisnopeus.

Hyvinvointialueilla on halu osoittaa mahdollisimman suuri rahoitustarve, koska vuosi 2023 määrittää kustannuspohjan järjestelmän toimeenpanolle. Muutoinkin siirtymävaiheessa toiminnan tehokkuus ja rahoitustarve ovat koetuksella.

Hoivan ja hoidon oikea porrastus, hoitoketjujen toimivuus sekä kolmannen sektorin mukaantulo palveluketjuihin luovat kokonaistehokkuutta ja hoidon vaikuttavuutta. Hoivan porrastus koskee myös koti- ja omaishoitoa sekä perhehoidon erimuotoisia ratkaisuja.

Palveluja on myös segmentoitava niin, että vaikeimmassa asemassa olevien ja paljon palveluja käyttävien hoito järjestetään erikseen tiimipohjalle. Palveluverkon kattavuus ja tehokkuus sekä siihen rakennetut uudet hoito- ja hoivakäytännöt on otettava täysimääräisesti käyttöön. Jokaiseen kuntaan on saatava yhteispalvelupiste, joka on ihmisten ensimmäinen kohtaamispaikka monimuotoisin palveluin.

Johtamisen ja erityisesti työjohton kehittäminen työntekijöitä ja työtiimejä tukevaksi on avaintekijä tulosten saavuttamiseksi. Tämä tarkoittaa uusia vastuita, työnjakoja ja sekä tehtäväkuvia koko hoitoketjussa. Tähän liittyy myös eläkeläisten osallistuminen halunsa mukaisesti osa- ja pätkätöihin.

Perusterveyshuoltoa on laiminlyöty 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Perusterveydenhuollon rahoitusosuus on 30 vuodessa vähentynyt, kun erikoissairaanhoidon osuus on kasvanut. Perusterveydenhuollon heikkous on johtanut päivystysten ja erikoissairaanhoidon kuormittumiseen sekä hoito- ja hoivavelan kasvuun.

Työterveyshuolto on uudistuksissa sivuutettu poliittisista syistä. Silti työterveyshuolto tulee integroida kiinteämmäksi osaksi muuta palvelujärjestelmää ja kehitettävä sisällöllisesti selkeämmäksi.

Digitalisaatio on mahdollisuus

Useat kunnat ovat asettaneet palvelutavoitteita digiasioinnille. Esimerkiksi Helsingin kaupungin tavoitteena on digipalvelun kautta hoitaa noin viidesosa terveysasemäkäynneistä. Yhden digikäynnin kustannus on yhteiskunnalle noin 25 prosenttia läsnäpalvelun kustannuksesta. Sitä paitsi menettely vapauttaa resursseja läsnäpalveluihin.

Digipalvelujen hyödyntäminen edellyttää hyvinvointialueilta ja maakunnilta, kunnilta ja kolmannelta sektorilta yhteisiä ponnistuksia.

Hallitus tukee hyvinvointialueita sadalla miljoonalla eurolla tietojärjestelmien siirtymävaiheessa niin, että rajapintojen yhdenmukaisuus takaa nykyisillä järjestelmillä hyvinvointialueiden toiminnan aloittamisen. Varsinaisten yhtenäisten tietojärjestelmien aikaansaaminen vie vuosia, mutta jo rajapinnalla yhteen toimivat erilaiset järjestelmät takaavat hyvän toiminnan ja tietojen kulun.

Ikäihmiset ovat uusi resurssi

Lisämurheita aiheuttaa koronan ja henkilöstöpulan aiheuttama hoitovelka, joka pitäisi korjata. Hoitovelka on perusterveydenhuollossa viisinkertaistunut korona-ai- kana. Erikoissairaanhoidon jonotti vuonna 2021 lähes 160 000 henkilöä yli kuusi kuukautta. Pitkäaikaissairauksien hoitovelan arvioiminen on vaikeaa, velka kertyy hi- taammin. Ikäihmiset ovat jättäneet hoitokäyntejä väliin koronapelon vuoksi, mikä osaltaan on helpottanut työpainetta perusterveydenhuollossa.

Kotihoitoon ja omaishoitoon Suomi on sijoittanut rahaa merkittävästi vähemmän kuin muut pohjoismaat. Omaishoidossa vaje on väestömäärään suhteutettuna noin miljardi euroa vuodessa. Omaishoitajien tuki ja arvostuskin ovat meillä niukkoja. Suo- messa on yli 400 000 omaishoitajaa, joista kunnallisen korvauksen piirissä on vain runsas 50 000 omaishoitajaa. Omaishoitajista yli 65-vuotiaita on yli 60 prosenttia.

Toisaalta ensimmäisen kerran historiassa Suomessa on erittäin hyväkuntoisten 60– 80-vuotiaiden joukko, joka haluaa osallistua yhteiskunnan toimintaan ja hyödyntää ammatillista osaamistaan myös eläkkeellä. Kaikkiaan 1,6 miljoonasta eläkeläisestä puolet haluaa osallistua työelämään osa- tai täysipäiväisesti. Nyt työelämään osallis- tuu yli 100 000 eläkeläistä.

Kunnille uusi rooli

Vaikka kansalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen on nykyin määritelty kuntien tehtäväksi, eivät kunnat ole suhtautuneet siihen riittävällä vakavuudella. Huoli sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä ja tuottamisesta on vienyt kun- nilta resurssit. Sote-uudistuksessa kunnilta vähenevät tehtävät, henkilöstö ja rahoit- tus. Kuntien luonne muuttuu merkittävästi.

Uudessa roolissa kunnat keskittyvät kansalaisten lähipalveluihin, jotka luovat kun- nan asukkaille elämän ja hyvinvoinnin pohjan. Keskeisiä palveluja ovat kaavoitus, päivähoito ja varhaiskasvatus, peruskoulutus, jätehuolto – ja vaikkapa liikuntapalve- lut sekä muu terveyden edistäminen!

Kuntien toiminta on tulevaisuudessa asiakaslähtöistä verkottunutta toimintaa, ei niinkään viranomaistoimintaa.

Jokaiseen kuntaan tulee saada monialainen yhteispalvelupiste, kansalaisten palvelu- piste. Siinä tulee olla saatavissa kunnalliset lähipalvelut, neuvonta ja tuki. Näihin pisteisiin tulee sijoittaa myös valtionhallinnon ja maakunnan palveluja kuten neuvola ja omaishoito.

UKK-instituutin tutkimuksen mukaan liikkumattomuuden kokonaiskustannukset ovat vuosittain 4,7 miljardia euroa vuodesta. Summasta etä- ja istumatyön osuus on 1,6 miljardia ja vähäisen liikkumisen aiheuttama menot 3,1 miljardia.

Työkyvyttömyyseläkkeitä maksettiin 2,4 miljardia euroa vuonna 2019. Summa on erityisesti nuorten osalta merkittävä, kun se kertyy koko elämän ajan. Alle 30- vuotiaita nuoria on eläkkeellä 60 000. Terveyden edistämisessä kunnilla ja maakun- nilla on merkittävä tehtävä.

Hoivan porrastuksen ja terveydenhoidon säästöjen pohja luodaan maakunnan ja kuntien yhteisessä toiminnassa, kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Terveyden edistämiseksi maakunta vastaa alueellisilla palveluilla ja kunnat kulttuurin, liikunnan, kaavoituksen, koulutuspalveluiden kautta.

Myös maakuntien valtionosuusjärjestelmään tulee luoda hyvinvoinnin edistämiskerros, joka velvoittaa niitä kertomaan, miten rahaa on hyvinvoinnin edistämiseen käytetty ja mikä vaikutus sillä on ollut. Kuntien valtionosuusjärjestelmässä tämän kaltaisen kerroin jo on.

3 Julkista palvelua ihmisten tarpeisiin

Timo Kietäväinen

Julkisessa hallinnossa ihminen on sekä vaikuttaja että asiakas. Silti asiakaslähtöisyys ei ole juuri vaikuttanut julkisen hallinnon toimintaan. Ihmisten vaikutusmahdollisuuksissa on korostunut äänestäminen. Julkisen hallinnon ratkaisuja on tehty yksittäisten hallinnonalojen ja keskushallinnon näkökulmasta. Viime vuosina hallintoa koskevia päätöksiä on tehty kustannussäästöjä ajatellen ja taloudellisia vaikutuksia yksittäisen ministeriön tai viraston näkökulmasta arvioiden. Tällöin ”säästön” seurauksena kokonaiskustannukset ovat saattaneet nousta, kun kansalaisten kustannukset ovat kasvaneet esimerkiksi pidentyneiden asiakasmatkojen takia enemmän kuin säästöt valtiolle.

Nyt tarvitaan julkisen hallinnon ihmislähtöistä uudistusta, jotta hallinnon tuloksellisuus varmistettaisiin myös tulevaisuudessa.

Julkisen hallinnon keskeinen ongelma ovat hallinnonalojen ja -tasojen väliset jyrkät rajat ja heikko kansallinen strateginen ohjaus. Kunnat ovat tehneet yli hallinnonrajojen meneviä uudistuksia helpommin kuin valtio. Kunnissa hallinnon eri sektorit toimivat saman luottamushenkilö- ja virkamiesjohdon alla. Kuntien hallintorakenne on myös paljolti niiden itsensä päätettävissä. Silti myös kuntien hallintouudistukset ovat olleet paljolti keskushallintolähtöisiä, sektorilainsäädännön tai ministeriön linjausten ohjaamia.

Kunnille tulee uusi rooli

Suomessa kuntien rooli on määritelty julkisten palvelujen järjestäjäksi, joka voi pitkälle päättää, tuottaako palveluja kunta, kunnan omistama yritys, kuntayhtymä tai kilpailutuksen kautta vaikkapa yritys. Kuntalaki 1990-luvun alussa vielä selkeytti kuntien asemaa. Näin määritelty kuntien rooli on auttanut järjestämään palvelut kustannustehokkaasti, kunkin alueen asukkaille ja olosuhteisiin parhaiten toimivilla tavoilla.

Tunnetusti kuntien toimintaolot ja ihmisten tarpeet vaihtelevat esimerkiksi asukastiheydestä ja väestön ikärakenteesta riippuen. Kuntien mahdollisuus järjestää palvelut parhaaksi katsomallaan tavalla on luonut edellytykset kuntien kansainvälisesti arvioituna hyvälle tehokkuudelle ja tuloksellisuudelle.

Sote-uudistuksen vaikutuksia ihmisen näkökulmasta on käsitelty julkisuudessa vähän. Vaikka hyvinvointialueiden vastuulle siirtyvät kunnista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut, ei asukkaiden näkökulmasta tule alkuvaiheessa suuria muutoksia.

Yli puolet kuntien henkilöstöstä siirtyy hyvinvointialueille. Samoin siirtyy yli puolet kuntien tuloista ja menoista. Tämä siirto on valtava haaste myös kunnille, vaikka julkinen keskustelu on keskittynyt hyvinvointialueisiin. Kuntia koskevan lainsäädännön ja rahoituksen uudistaminen jäi tekemättä ja työ tulisi aloittaa mahdollisimman pian kevään 2023 eduskuntavaalien jälkeen. Muutokset heijastuvat myös jokaisen

kunnan strategiaan, organisaatioon ja johtamiseen. Muutokset on syytä tehdä harkiten, avoimesti ja kuntalaisia kuullen.

Kuntien tehtäviksi jäävät elinvoimasta huolehtiminen, opetus-, kulttuuri- ja liikunta-toimi, vesi- katu- ja viemäriverkostot, iso osa energiahuoltoa ja -verkostoja, kaavoitus- ja maapolitiikka sekä kuntien omien konserniyhtiöiden ja muiden vastaavien yhteisöjen toiminta. Kunnissakaan ei aluksi tule suuria muutoksia siihen, miten palvelut järjestetään tai tuotetaan, mutta myöhemmin niitä on välttämätöntä tehdä.

Kun kuntien menot pienenevät alle puoleen, eivät kuntien omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt ja yhteisöt juuri vähene. Näin niiden suhteellinen merkitys kunnassa kasvaa. Myös kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden ja muiden yhteisöjen organisointia on tarpeen pohtia. Erityisesti ne toiminnot, jotka ovat osittain kytkeytyneet sote-palveluihin, mutta jotka eivät siirry hyvinvointialueelle, on syytä miettiä uusiksi.

Kunnan johtaminen konsernina on entistä merkittävämpää kunnan menestyksen kannalta. Konsernin johtamisessa sekä virkamiehet että luottamushenkilöt tarvitsevat osaamista. Kuntakonsernin eri päätöksentekotasojen roolit sekä valta- ja raportointisuhteet on tärkeää selkeyttää.

Kunnan asukkaille olennaista uudistuksen jälkeen on se, miten palvelut toimivat. Hyvinvointialueiden on kyettävä rakentamaan sote- tai hyvinvointikeskuksista portti kaikkiin hyvinvointialueen palveluihin. Tämä parantaisi huomattavasti palveluja ja auttaisi ratkaisemaan ihmisten ongelmia nykyistä kokonaisvaltaisemmin.

Hyvinvointialueet ja kunnat tulee saada yhteistyöhön ja yhteistyölle tehokkaammat kannusteet kuin lainsäädäntö nyt mahdollistaa.

Yhteistyötä tarvitaan erityisesti hyvinvoinnin edistämässä. Myös onnistuminen kuntien vastuulle vuoden 2024 alusta siirtyvässä työllisyyden hoidossa edellyttää yhteistyötä. Erityisesti vaikeasti työllistyvät tarvitsevat useita hyvinvointialueen palveluja, jotta heidän työmarkkinakelpoisuutensa paranee. Toinen esimerkki on koulu-laisten ja opiskelijoiden oppilashuolto, kun opiskeluhuoltopalvelut ovat vuoden 2023 alusta siirtyneet hyvinvointialueiden vastuulle ja kun oppilaitokset jäävät osaksi kuntahallintoa. Tämän yhteistyön tärkeyttä korostaa lasten ja nuorten mielenterveysongelmien kasvu.

Valtio ohjaa liikaa hyvinvointialueita

Vuoden 2023 alussa aloittavat hyvinvointialueet ovat eri asemassa kuin kunnat. Muodollisesti hyvinvointialueet ovat itsenäisiä, mutta itsenäisyys on kyseenalaista, kun rahoitus tulee pääosin valtiolta ja hyvinvointialueiden investoinnit ja lainanotto ovat tiukasti säädeltyjä ja ministeriön informaatio-ohjaus vahvaa. Yksityiskohtainen ohjaus jäykistää hyvinvointialueiden toimintaa ja sen kehittämistä.

Alueiden erityispiirteet pitäisi pystyä ottamaan huomioon ja liikkumavaraa saada, jotta palvelut kyettäisiin järjestämään kullekin alueelle väestön ja olosuhteiden kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Hyvinvointialueiden keskusohjausta palvelujen järjestämisessä olisi kevennettävä. Esimerkiksi alueiden ja kuntien työnjako ja yhteistyö olisi saatava nykylainsäädäntöä joustavammaksi. Kuntien tulisi voida siirtää tehtäviä alueen kuntien yhtäpitävin päätöksin hyvinvointialueelle, jos se suostuu tehtävän ottamaan vastaan. Muutoksia pitäisi voida tehdä myös toiseen suuntaan. Hyvinvointialueiden verotusoikeus sekä samalla käyttöön otettava kuntien verotulojen tasausta vastaava järjestelmä vahvistaisivat hyvinvointialueiden kustannustietoisuutta.

Nyt hyvinvointialueiden tehtäviksi on säädetty sosiaali- ja terveydenhoito sekä palo- ja pelastustoimi. Suorilla vaaleilla valitut toimielimet ja alueellinen hallinto pystyvät huolehtimaan tuloksekkaasti nykyistä laajemmistakin tehtävistä.

Hyvinvointialueiden kustannustehokkuutta ja asiakaslähtöisyyttä parantaisi niiden tehtävin laajentaminen siirtämällä alueille tehtäviä valtion hallinnosta, erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta. Tämä vahvistaisi kansanvaltaa, vähentäisi julkisen hallinnon hajanaisuutta ja yksinkertaistaisi hallintorakenteita.

Valtion rahoitusvastuu, tiukka keskushallinnon ohjaus ja ilmeisen alimittainen rahoitus johtavat pahimmassa tapauksessa hyvinvointialueiden palvelujen heikkenemiseen.

Mistä kaikesta kannattaa säätää laki?

Yritystoiminnassa asiakkaan tarpeiden ja käyttäytymisen tutkiminen ja kyselyt ovat keskeinen osa yrityksen menestystä. Samoin yritykset kiinnittävät huomiota siihen, miten ne organisoivat asiakasrajapinnan menestyäkseen kilpailussa. Julkisessa hallinnossa tällaista lähestymistapaa ei ole käytetty, vaan palveluita ihmisille on järjestetty lakien ja muiden säädösten linjausten mukaisesti.

Eduskunta on lainsäädännöllä ilmaissut kansan tahdon yhteiskunnan kehittämisessä. Tätä oikeuksia ohjaavaa periaatetta on syytä kunnioittaa. Sen sijaan on entistä tarkemmin syytä pohtia, mistä lailla säädetään. Lailla ja alemman asteisilla säädöksillä on asetettu palveluvelvoitteita. Sen sijaan määräykset tavasta järjestää palveluita ovat osin sattumanvaraisia. Nyky-yhteiskunnassa on esimerkiksi vaikea perustella sitä, että apteekin saa omistaa vain alan koulutuksen saanut henkilö. Sen sijaan on erittäin tärkeää, että lääketurvallisuudesta huolehtivat alalle koulutetut osaajat.

Missä määrin ministeriöiden on tarpeen ohjata yksityiskohtaisesti sitä, miten palveluita kunnissa ja hyvinvointialueilla järjestetään? Missä määrin hyvinvointialueiden ja kuntien kansanvaltaiseen päätöksentekokykyyn ja osaamiseen on syytä luottaa ja antaa niiden järjestää säädetyt palvelut tarkoituksenmukaisesti?

On olennaista, että palvelut ovat saatavissa kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. On epäolennaista, kuinka ne on järjestetty. Tiukan keskushallinto-ohjauksen puoltajat sanovat, että kansalaisten yhdenvertaisuus ja oikeusturva edellyttävät tiukasti ohjattua palvelujen tuotantoa, joka varmistaa samalla tapaa järjestetyt palvelut koko maassa – vaikka tämä nostaisi palveluiden kustannuksia. Onko siis olennaisempaa, että palvelut on järjestetty samalla tapaa koko maassa vai se, että palvelut toimivat mahdollisimman hyvin koko maassa?

Palvelujen ohjauksen tarkkuudesta ei käydä yhteiskunnallista keskustelua, vaan asia on jätetty lähinnä virkamiesten ratkaistavaksi. Hoitajamitoitus kuvaa tilannetta: onko tietty määrä hoitajia suhteessa hoidettaviin aina paras vaihtoehto vai sitooko se rajallista hoitohenkilökuntaa väärin ja aiheuttaa kokonaisuudessaan jopa palvelujen heikentymistä?

Palvelujen tuotannon käytännöissä on muitakin eroja. Tuotetaanko palvelut esimerkiksi uudessa juuri kyseistä palvelua varten suunnitellussa rakennuksessa vai vanhassa, heikosti toimivassa laitoksessa? Kun rajallisia henkilöstövoimavaroja sidotaan normeilla johonkin palveluun, joudutaan esimerkiksi kotipalveluista vähentämään henkilöstä – mikä on omiaan heikentämään kotihoitoa. Tällöin kotihoidosta joudutaan siirtämään laitoshoidon ihmisiä, koska he eivät pärjää kotonaan. Näin palvelujen laatu kokonaisuudessaan heikkenee ja laitoshoidon kustannukset nousevat. Jo nyt vanhusten kotihoidossa on merkittävää henkilöstövajausta.

Ongelma on sekin, että lailla halutaan säätää oikeuksista, joiden toteuttamiseen ei ole riittävästi voimavaroja. Tämä koskee erityisesti kunnille määrättyjä tehtäviä, vaikka Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja velvoittaa valtiovaltaa huolehtimaan siitä, että kunnilla on riittävät voimavarat niille annettujen tehtävien hoitamiseksi. Jatkuessaan tällainen kehitys heikentää luottamusta julkiseen hallintoon ja lisää kunnallisverojen korotuspaineita.

Palvelujen tuotantotapojen ohjausta kunnissa ja hyvinvointialueilla tulee vähentää. Palvelujen järjestäjän ja tuottajien vastuuta tulee lisätä niin, että palvelusuoritteet täyttävät niille asetetut tavoitteet. Tämä edellyttää nopeita muutoksia myös lainsäädännön valmisteluprosesseihin. Muutos parantaisi julkisten palvelujen tuotannon tehokkuutta ja tuloksellisuutta.

Palveluiden vaikutuksia on arvioitava

On syytä kehittää myös palveluiden vaikuttavuustavoitteita. Hallitusten talousarvioesityksiin sisältyy hyvin yleispiirteisiä laadullisia vaikuttavuustavoitteita, mutta niiden kytkentä käytännön johtamiseen on heikko. Tavoitteiden toteutumalla tai toteutumatta jäämisellä ei ole juuri käytännön seurauksia. Monien tavoitteiden toteuttamiseen varattu rahoitus voi poiketa olennaisesti alkuperäisestä, ilman että tavoitteita olisi muokattu vastaamaan varattuja voimavaroja.

Ongelma on sekin, ettei ihmisten tyytyväisyyttä palveluihin mitata riittävästi. Myös asiakaspalautejärjestelmien kehittämättömyys heikentää vaikuttavuusmittareiden kehittämistä.

Kansalaisten yhdenvertaisuus on ollut keskeinen julkisten palvelujen kehittämistä ohjaava periaate – ainakin julkilausutusti. Kuitenkin palvelujen rahoitusta ja kustannuksia vertailtaessa lähtökohtana on palvelujen tuotantokustannus. Edelleenkin ei ole kyetty kehittämään vaikuttavuusmittareita, jotka osoittaisivat mitä hyötyä julkisesta palvelusta tai investoinnista on sen käyttäjälle tai yhteiskunnalle. Julkista toimintaa tehostetaan yhä euromääräisten mittareiden avulla, esimerkiksi vähentämällä toimipisteverkkoa.

Toimipisteverkon vähentäminen säästää lähes aina julkisia menoja, mutta saattaa aiheuttaa kansantaloudellisesti enemmän kustannuksia. Hyödyllisempää olisi tarkastella, mitä palvelun uudistaminen vaikuttaa ihmisten elämään ja kustannuksiin. Tällöin myös kansalaisten yhdenvertaisuuden olisi mahdollista toteutua nykyistä paremmin.

Lakisäätäinen työeläkejärjestelmäkin olisi hoidettavissa tehokkaammin. Jos järjestelmä keskitettäisiin useista työeläkelaitoksista yhteen organisaatioon, säästettäisiin satoja miljoonia euroja. Lisäksi palvelu ja järjestelmän läpinäkyvyys paranisivat. Eläkevarojen sijoitusriskit voisi silti hajauttaa erillisiin salkkuihin, joilla olisi oma strategiansa ja henkilökuntansa. Sijoitusten hajautus jopa paranisi.

Kerralla kuntoon

Terveydenhuollossa on aikaa sitten havaittu, että edullisempaa on hoitaa ihmisten asiat kuntoon kerralla tai ainakin mahdollisimman kokonaisvaltaisesti, kuin ohjata hänet käymään monen asiantuntijan luona saamatta ongelmaansa ratkaistuksi. Suoriteperusteisessa tehokkuusvertailussa, joka on valitettavan laajasti käytössä, seurataan esimerkiksi montako asiakaskäyntiä yksi lääkäri tietyssä ajassa hoitaa, mutta vaikuttavuus jää arvioimatta. Vertailu johtaa helposti korkeampiin kokonaiskustannuksiin ja heikentää palvelua.

Palveluja on myös kyettävä priorisoimaan. Yhdenvertaisuuden vaatimus ei saa johtaa siihen, ettei palveluja kyetä kohdentamaan nykyistä selkeämmin niitä eniten tarvitseville. Esimerkiksi viisi prosenttia väestöstä käyttää nykyisin 57 prosenttia sosiaali- ja terveydenhuollon resursseista. Näihin palveluita runsaasti tarvitseviin kannattaisi panostaa nykyistä enemmän. Heille kannattaisi valmistella sosiaali- ja terveystalvite-lujen hoivasuunnitelma ennen kuin niitä ryhdytään laatimaan koko väestölle. Näin parannettaisiin palveluja ja saataisiin aikaan kestäviä menojen säästöjä.

Paljon palvelua tarvitseville tulisi perustaa yhteisasiakkuus. Tämä mahdollistaisi sen, että eri viranomaiset ja julkiset palveluorganisaatiot voisivat asiakkaan luvalla yhdistää häntä koskevat tiedot hänen ongelmiensa ratkaisemiseksi.

Työvoimapula on ratkaistava

Ikäluokkien pientyminen, alhainen työhön osallistumisen ja esimerkiksi kohtaanto-ongelmat ovat synnyttäneet maahamme pahenevan työvoimapulan. Se vaikuttaa julkisten ja yksityisten palvelujen tuotantoon. Se heikentää halukkuutta investoida Suomeen. Toimialoittain ja alueittain työvoimapulassa on eroja, mutta ongelma on koko maassa. Työvoimapula koskettaa kaikkia jälkitekollisia yhteiskuntia ja kilpailu työvoimasta kovenee koko ajan.

Ihmisten tarvitsemien palvelujen kannalta on tärkeää, että henkilöstöä on riittävästi tuottamaan palvelut. Automaatio ja sähköiset etäpalvelut kyllä auttavat, mutta eivät riittävästi. Tarvitaan lisää työntekijöitä. Suomi tarvitsee työvoimapulan poistamiseksi laajan kansallisen ohjelman, jonka tulisi rakentua kuuden keskeisen elementin varaan:

1. Tuottavuutta on lisättävä.
2. Työllisyysastetta on nostettava, osatyökykyistenkin.
3. Koulutusta on uudistettava ja ammatinvaihdoksia helpotettava.
4. Työperäistä maahanmuuttoa on lisättävä ja kotoutusta parannettava.
5. On ehkäistävä työkyvyttömyyttä.
6. On kannustettava eläkeläisiä takaisin työelämään.

Anna asukkaiden päättää

Kansalainen on demokraattisissa yhteiskunnissa vaikutusvaltainen yhteisönsä jäsen. Toisaalta hän on palvelujen käyttäjä, asiakas. Tämä hänen roolinsa on samankaltainen kuin yksityisellä sektorilla tosin sillä erolla, ettei julkinen hallinto juuri käytä asiakaspalautetta-Sitä paitsi julkiset palvelut rahoitetaan joko kokonaan tai pääosin verovaroin.

Kuntalaki sanoo:

”Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti: 1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia; 2) selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa; 3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin; 4) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun; 5) suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa; 6) tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.”

Säädös on ollut kutakuinkin sama kohta kolmekymmentä vuotta. Mikäli tuon pykälän mukaisesti olisi toimittu maamme kunnissa, olisivat kansanvalta, äänestysaktiivisuus ja itsehallinto kunnissa eri tasolla kuin ne nyt ovat. On syytä uudistaa kunnallinen itsehallinto ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet sekä turvata kansalaisten tarvitsemat kunnalliset palvelut koko maassa kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. Tämän tulisi olla keskeisin tavoite kuntalain ja kuntien rahoituslainsäädännön uudistuksessa.

Vaikuttavuuden kehittämiseksi tulee tavoitteet julkiselle hallinnolle uudistaa valtion talousarviossa esitetyistä tulostavoitteista lähtien. Tavoitteille tulee kehittää myös toteutusmittarit siten, että tavoitteet ovat aidosti kytköksissä voimavaroihin. Tavoitteet ja niiden toteutumien tulee julkistaa, jotta ihmiset voivat julkisia palveluja valitessaan vertailla eri tuottajien onnistumista.

Julkisissa hankinnoissa suuret mahdollisuudet

Ulkoistettaessa kunnallisia palveluja yrityksille tai kolmannelle sektorille on hankinnat kilpailutettava. Vaikka kilpailutuksissa on korostettu aiempaa enemmän laatukriteereitä, ne painottuvat yhä liiaksi hintaan. Asiakaspalaute ei juuri ohjaa hankintoja, vaikka toimivien asiakaspalautejärjestelmien avulla voisi nykyistä merkittävästi paremmin arvioida myös ulkoistettujen palveluntuottajien onnistumista.

Julkisten hankintojen on väitetty syrjivän pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Tärkeää onkin järjestää tarjouspyynnöt sellaisiksi kokonaisuuksiksi, että myös pienet yritykset kykenevät tarjoamaan. Myös paikallisuutta, ympäristönäkökohtia ja vaikkapa erityisryhmien työllistymistä voidaan ottaa tarjouspyyntövaiheessa huomioon.

Yritysten ja kolmannen sektorin osuus julkisten palvelujen tuotannosta on nopeasti kasvanut. Julkisten hankintojen kokonaisarvo vuonna 2021 oli 47 miljardia euroa. Luvussa ovat mukana kaikkien julkisten hankintayksikköjen luvut, myös pienhankinnat ja ostot markkinoilta. Ostot yrityksiltä olivat summasta 31 miljardia euroa.

Julkiset yhteishankinnat ovat tuottaneet merkittäviä säästöjä, eikä yhteishankintojen potentiaalisia hyötyjä ole täysin hyödynnetty. Julkisten hankintojen organisointia aloitettaessa arvioitiin yhteishankinnoilla kertyvän vähintään 10 prosentin säästöt. Yllättävää kyllä, tätä säästöä ei ole kunnolla vielä kartoitettu. Joka tapauksessa hankintoja kehittämällä kyetään edelleen saamaan varovasti arvioiden usean sadan miljoonan euron lisäsäästöt vuosittain.

Valtion yhteishankintayhtiö Hansel Oy:n ja kuntien suurimman yhteishankintayhtiö Kuntahankinnat Oy:n yhdistyminen loi merkittäviä kehitys- ja säästömahdollisuuksia julkisiin hankintoihin.

Hankinnat epäonnistuvat liian usein. Esimerkiksi kasvavien tietojärjestelmien kilpailutukset ovat epäonnistuneet usein ja aiheuttaneet viivästyksiä sekä merkittäviä taloudellisia menetyksiä. Epäonnistumisen syitä on monia:

Maassamme on vähän tietojärjestelmätoimittajia eli ei ole kunnan kilpailua. Yksityiset yritykset eivät kunnolla tunne julkisen sektorin toimintaympäristöä. Hankkeiden voimavarat alimitoitetaan ja aikataulut ovat usein liian kireitä. Lisäksi iso osa julkisen sektorin tietojärjestelmäorganisaatioista on aliresursoitu.

Julkisella sektorilla on liian vähän tietojärjestelmien kehittäjäresursseja, jolloin ulkopuolisten konsulttien ja tarjoajien asema korostuu liikaa. Valtio on keskittänyt tietojärjestelmien kehitystyötä Valtoriin, mikä on lähtökohtaisesti perusteltua. Valtorin henkilöstö ja muut voimavarat eivät kuitenkaan riitä vastaamaan viranomaisten kysyntään eikä Valtorin ja yksittäisten virastojen työnjako ole selkeä.

Kunnilla on omia alueellisia tietojärjestelmien hankinnasta ja ylläpidosta vastaavia yhtiöitä, joiden kyky vastata vaativien tietojärjestelmien kehittämisestä ja tilaamisesta on hyvin rajallinen.

Kannattaa kysyä asiakkaalta

Maassamme ei ole julkisen sektorin käytössä riittävässä määrin toimivia asiakaspalautejärjestelmiä. Emme tiedä, mitä käyttäjät ajattelevat heille tarjotuista palveluista ja eikä palveluita kyetä näin kehittämään toimivimmiksi.

Pohjimmiltaan kaikki julkiset palvelut ovat rahoitettu veromaksajien veroilla. Nykyisessä tietoyhteiskunnassa olisi kohtuullisen helppoa rakentaa toimivat asiakaspalautejärjestelmät myös julkisiin palveluihin, joilla voitaisiin vertailla, miten palvelut asiakkaan näkökulmasta toimivat. Olisi tärkeää, palautejärjestelmien tulokset olisivat yhteenvetotietojen osalta julkisia, jotta asiakkaat voisivat tietää, miten käyttäjät ovat palveluja arvioineet.

Palaute voisi ohjata palvelujen kehittämistä ja niiden kysyntää sekä palvelutuottajien valintaa. Jotta ihmiset osaisivat valita julkisten palvelujen välillä, tarvitaan muutoksia säästöksiin. Keskeistä valinnanmahdollisuuksien toteutumiseksi on tieto siitä, miten yksittäiset julkisten palvelujen tuottajat ovat onnistuneet. Kouluista tämän kaltaista vertailua on tehty, mutta ei juuri muiden palvelujen osalta.

Palvelun tai tavaran hinnan arvioidaan selittävän palvelun tai hankinnan laatua. Näin ei todellisuudessa ole. Terveyspalvelujen osalta on tiedossa, ettei tuotantokustannusten kalleus selitä palvelujen laatua, pikemminkin jopa päinvastoin. Käytettävissä oleva vertailutieto vaikuttaisi siihen, minkä tuottajan palveluja kansalaiset, asiakkaat, haluaisivat käyttää.

Toimivat asiakaspalautejärjestelmät kannustaisivat hyvien toimintamallien levittämiseen niin, että myös julkisessa hallinnossa hyvin työtä tekeviä voitaisiin palkita nykyistä paremmin. Nykyisin julkisen sektorin tulospalkkausjärjestelmät ovat selvästi kehittymättömämpiä kuin yksityisellä sektorilla. Tämä heikentää julkisen sektorin tuloksellisuutta. Palkkausjärjestelmien kehittäminen on vaikeaa, mutta ei mahdotonta. Uudistustyöhön on ryhdyttävä.

Jämerämpi ote investoinneista

Julkiset investoinnit nähdään liiaksi puhtaina kustannuksina, eikä niiden tuottamaa kansantalouden kokonaisuutta kyetä riittävästi laskemaan. Tämän takia investointeja ei useinkaan tehdä yhteiskunnallisen kokonaisuhyödyn kannalta oikea-aikaisesti, eikä kohdenneta oikein.

Kuntien tilannetta hieman korjasi vuoden 1997 alusta voimaantullut kirjanpituudistus. Kunnissa otettiin käyttöön investointien poistot, jolloin investointikustannus kyetään jaksottamaan koko investoinnin pitoajalle. Tämä helpotti kustannus- ja hyöty-suhteen arviointia ja kustannusten kohdentamista investoinnin vaikutusajalle. Kuntien poistojärjestelmä ei tosin vastaa kehittyneitä investointien vaikuttavuusarviointia.

Ennen kirjanpituudistusta kuntien investoinnit vaihtelivat sen mukaan, miten kunnat pystyivät varaamaan talousarvioissaan niihin rahaa. Toimintatapa merkitsi investointien lisäystä silloin, kun vero- ja muut tulot kasvoivat, jolloin investoinnit olivat muutenkin maassa korkealla tasolla. Tämä kasvatti suhdannevaihteluja.

Valtiontaloudessa investoinnit rahoitetaan yhä vuosittain talousarviossa, mikä vaikeuttaa niiden kustannustehokasta toteutusta, kun hankkeita ei aina kyetä toteuttamaan kerralla tai ajoittamaan investoinnin näkökulmasta oikein.

Yksityisen ja julkisen sektorin yhteiset investoinnit ovat jääneet Suomessa vähäisiksi. Yhteistyön avulla investointien oikea-aikaisuutta kyettäisiin parantamaan. Esimerkiksi työeläkelaitoksia saattaisi kiinnostaa eläkevarojen sijoittaminen julkiseen infraan inflaatio suojan ja hyvin ennakoitavien tuottojen takia.

Tähän liittyen tulisi edistää julkisten investointien vaikuttavuusarviointia alue- ja koko kansantalouden näkökulmasta. Arvioinnin kehittämiseksi tulisi asettaa kehityshanke valtiovarainministeriön johdolla.

Tuottavuutta sähköisillä palveluilla

Jos julkiset palvelut kansalaisille halutaan turvata, on pakko hyväksyä, että yhä useampi aiemmin henkilökohtaisesti tuotettu palvelu on tuotettava etänä tai muilla sähköisillä tavoilla. Tämä koskee lähes kaikkia palveluja, myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Jopa vanhusten kotipalveluissa etäpalvelujen ja helppokäyttöisten sähköisten palvelujen osuus on mahdollisuuksiin nähden vähäistä. Silti myös avustavia työntekijöitä tarvitaan. Esimerkiksi takavuosina tehdyt päätökset poistavat lähes kokonaan avustava henkilökunta sosiaali- ja terveydenhoidosta on yksi syy hoitoalan ongelmiin.

Hallintolähtöisyys ja sektoriajattelu ovat tyypillistä julkiselle hallinnolle, joka tuottaa palvelut lakisääteisesti ja jonka asiakkaat ovat tulleet palvelujen käyttäjiksi ilman markkinointiponnisteluja. Tämä muuttuu, sillä yksityinen sektori haastaa monissa tapauksissa julkista palvelutarjontaa ja kilpailee erityisesti osaavasta työvoimasta julkisen sektorin kanssa. On mahdollista, että paheneva työvoimapula johtaa yksityisten palvelujen kasvuun julkisten palvelujen tuotannossa. Näin käy, jos yksityinen sektori pärjää työvoimakilpailussa julkista sektoria paremmin.

Tärkeää julkisten palvelujen kehittämisessä olisi tehdä niistä asiakkaiden tarpeista rakennettuja kokonaisuuksia. Esimerkiksi hyvinvointialueiden sote-palvelukeskukset tulisi rakentaa portiksi kaikkiin hyvinvointialueen palveluihin. Palvelukeskukset tulisi rakentaa toimimaan tiiviisti yhteistyössä kuntien kanssa, vaikka yhteistyön toimivuus on kaikkea muuta kuin itsestäänselvyys.

Malliksi veroehdotus

Palvelujen organisointi elämäntilanteiden mukaan hallinnon sektorirajojen sijaan olisi keskeistä asiakaslähtöisyyttä parannettaessa. Lasten neuvolatoiminta on tästä hyvä esimerkki.

Tietojärjestelmien kehittyessä olisi mahdollista laajentaa palvelutarjoustensa tekemistä kansalaisille veroehdotusten tapaan heidän elämäntilanteidensa mukaisesti. Näin parannettaisiin kansalaisten yhdenvertaisuutta, koska moni palveluihin tai etuisuuksiin oikeutettu ei osaa hakea niitä. Samoin tehostettaisiin julkisen hallinnon

toimintaa, kuten veroehdotus ja muut sähköiset palvelut verohallinnossakin ovat osoittaneet. Palvelutarjoukset ovat keskeinen osa asiakaslähtöisen julkisen asiakaspalvelukulttuurin rakentamista.

Hyvä esimerkki olisi sosiaaliturvan etuusehdotus, jolla varmistettaisiin se, että kaikki tukiin oikeutetut saisivat heille kuuluvat edut. Erityisesti heikoimmassa asemassa olevilta jää nyt tukia hakematta, mikä heikentää heidän asemaansa entisestään.

Verohallinto on julkisen hallinnon edelläkävijöitä sähköisten palvelujen kehittämisessä muutenkin kuin veroehdotuksen käyttöönotossa. Jo vuonna 2007 avatun verokortti verkossa -palvelun avulla sen ensimmäisenä vuonna tehtiin 200 000 verokorttimuutosta netissä. Verohallinnon mukaan vuonna 2019 kaikki verotuksen järjestelmät korvattiin yhdellä järjestelmällä ja yli 80 prosenttia veroilmoitustaan täydentävistä teki täydennykset verkossa. Vuonna 2021 veroilmoitustaan täydentäneistä 88 prosenttia teki muutokset OmaVero-palvelussa. Verohallinnon palvelujen sähköistäminen on samalla vähentänyt verohallinnon hiilidioksidipäästöjä.

Yhdeltä luukulta – tai päätteeltä

Yhteispalveluajattelua tulisi kehittää siten, että samassa palvelutoimistossa kyettäisiin hoitamaan eri hallinnonalojen palvelut hyödyntäen sekä sähköisiä palveluja ja ajanvarausjärjestelmiä että asiansa osaavia palveluavustajia. Näiden virkavastuulla toimivien ammattilaisten tulisi voida asiakkaan valtuuttamana hoitaa asioita hänen puolestaan tai hänen kanssaan.

Tällaisia palvelupisteitä voisi sijaita selvästi useammalla paikkakunnalla kuin nyky-malleilla toimien on käytettävissä. Tämä säästäisi julkisia menoja ja parantaisi erityisesti niiden ihmisten palvelujen toimivuutta, jotka eivät pysty käyttämään sähköisiä palveluja.

Tällaisten palvelumallien esteenä on nykyinen resursointi- ja johtamisjärjestelmä, joka pakottaa jokaisen viranomaisen tehostamaan vain oman virastonsa toimintaa kokonaisvaikutuksista piittaamatta. Yksittäisen viraston kannalta asiakaspalvelujen uudistaminen ja kehittäminen näyttäytyy vain lisäkustannuksena, vaikka se tuottaisikin kokonaistaloudellisesti säästöä.

Valtiovarainministeriön uusi hanke "Valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistaminen 2020-luvulla" pyrkii kokoamaan käyntiasiointia julkisen hallinnon yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin tiivistämällä valtionhallinnon toimitilaverkkoa. Samoin on myönteistä, että monipaikkaista työtä on edistetty valtionhallinnossa jakamalla parhaita käytäntöjä henkilöstöpolitiikkaan.

Mihin siis tarvitaan virastoja ja hallintokiinteistöjä nykyisessä laajuudessa? Normaalija viranomaispalveluja ei tarvitsisi enää tuottaa erilaisissa virastoissa, vaan hajautetusti siellä, missä julkisen hallinnon työntekijät haluavat työskennellä.

Luonnollisesti tietoturvasta on huolehdittava. Ja niitäkin palveluita on, joissa asiakaskontakteja aidosti tarvitaan. Tällöin on syytä korostaa palvelujen aitoa lähipalveluluonnetta. Nykyisistä lähipalveluista voidaan merkittävä osa muuttaa

videoneuvotteluiksi. Tämä mahdollistaa nykyistä paremmin tarvittavan asiantunte-
muksen saamisen asiakkaan käyttöön.

Suomessa tulisikin rakentaa toimiva etäasiakaspalvelu, jossa olisi netissä tai yhteis-
palvelutoimistoissa toimivien palveluavustajien kautta mahdollisuus varata etäaika
asiakkaan tarvitsemalle asiantuntijalle. Olennaista on tarjota palvelut asiakasrajapin-
nassa hallinnon sektorirajoista riippumattomiksi.

Mikäli siirryttäisiin uudistettuun asiakaspalvelujärjestelmään, jossa palvelu toteutet-
taisiin ihmisen elinkaaripalveluiksi ryhmiteltyinä ja fyysinen asiakaspalvelu hoidet-
taisiin sähköisten kanavien kautta tai useiden viranomaisten yhteispalvelutoimis-
toissa, säästöpotentiaali olisi vuositasolla satoja miljoonia euroja. Vielä olennaisem-
paa on, että kansalaisten palvelut paranisivat.

Uudistus on mahdollista tehdä vain asteittain. Se vaatii riittävästi aikaa ja tietojärjes-
telmien toimivuutta. Hankkeen valmisteluun tulisi ottaa mukaan kaikki keskeiset
tahot.

4 Rakenneuudistuksilla lisää tuottavuutta

Rauno Lämsä

Julkisen talouden velkaantuminen heijastuu voimakkaasti hyvinvointiyhteiskunnan toimintakykyyn. Vahva julkinen talous on edellytys hyvinvoinnin kestäväälle kasvattamiselle. Sosiaalisesti ja alueellisesti eheä yhteiskunta tukee talouskasvua. Väestökehitys on kuitenkin eriytynyt alueittain. Työikäisen väestön harmaantuminen ja huoltosuhteen heikentyminen johtavat julkisten menojen jatkuvaan kasvuun. Suomen talous näyttää epävarmalta. Edessä voi olla elintason lasku, kun kriisit kietoutuvat toisiinsa.

Kyse on rakenteellisista ja pitkän aikavälin ongelmista. Talousnäkömien synkkeneminen vie kasvumahdollisuuksia siten, etteivät perinteiset keinot pure. Julkisten menojen karsinta tai verojen alennukset tuovat lyhytaikaista helpotusta, mutta jo keskipitkällä aikavälillä lisävaikeuksia.

Kyse on luottamus- ja tiedostamisongelmista. Ongelmien syvyyttä ei tiedosteta riittävästi alueellisesti erilaistuvassa yhteiskunnassa. Kansalaisten luottamus julkiseen hallintoon voi rapautua. Kriisit jättävät pitkät jäljet ihmisten elämään.

Ilman tuottavuuden kasvua elintasosta ei pystytä pitämään kiinni. Suomi tarvitsee strategisen kokonaisnäkömyksen tehdäkseen tuottavuusloikan. Tuotannon tehokkuuden mittaamiseen ei riitä tuotoksen ja panoksen erotus. Tarvitaan talouden ja hallinnon rakenneuudistuksia.

Työn tuottavuus nousee uuden teknologian ja digitalisaation, innovaatioiden, koulutuksen ja osaavan työvoiman sekä entistä paremman johtamisen avulla. Lisäksi on nostettava esille etätyö ja sähköiset palvelut, monialaisuus ja -ammattillisuus, oikea verorakenne ja toimiva hallinto.

Ilman rakenteiden muutoksia tuottavuus ei parane. Rakenteiden muutosten tarkastelussa tulee ottaa huomioon maan eri alueiden kehittyminen. Teknologinen kehitys haastaa alueellista kehittämistä nykyistä enemmän. Ilman alueiden elinvoiman hyödyntämistä tuottavuuden nousu jää kapeaksi. Alueiden erilaistuessa tarvitaan erilaisia keinoja aina Helsingin Aleksanterinkadulta Utsjoelle saakka. Digitalisoituminen tuo mahdollisuuksia järjestää valtion palveluja, hallintoa ja tehtäviä alueelliset näkökohdat huomioon ottaen.

Hyviä tavoitteita, mutta...

Talouden menestys riippuu pitkälti tuottavuuden yhä ripeämmästä kasvusta. Valtioneuvoston vuoden 2022 periaatepäätös teknologiapolitiikasta asettaa tavoitteeksi, että Suomi on vuonna 2030 maailman menestyksellisin teknologian tutkimuksesta, kehittämisestä ja hyödyntämisestä hyvinvointia ammentava maa. Päämäärä on tarkoitus saavuttaa neljällä tavoitteella:

- Suomi kuuluu maailman kilpailukykyisimpiin valtioihin ja on paras paikka teknologiayrityksille.
- Suomi on tunnetuimpia tutkimus- ja kehitysinvestointien koulutuksen keskuksia.
- Suomella on innovaatiomyönteinen julkinen sektori.
- Suomi soveltaa teknologiaa rohkeasti globaaleihin haasteisiin vastaamiseksi.

Parlamentaarinen työryhmä linjasi kunnianhimoiseksi tavoitteeksi nostaa Suomen tutkimus- ja kehitysmenot 4 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä.

Kumpaankin päätökseen liittyy tarkistustarpeita.

Neljän prosentin rahoitustavoite on kannatettava, mutta kriisit globaalin kysynnän ja saatavuusongelmien ohella luovat erilaisen ympäristön kuin osattiin odottaa. Päätöksiä tulisi pikimmiten arvioida. Opetus- ja kulttuuriministeriö odottaa rahoituksen nousevan vain 1,2 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä.

Periaatepäätös puolestaan luettelee teknologitavoitteiden toteuttajiksi lukuisia osapuolia, liian monia. Poikkihallinnollisuus hajottaa teknologiapolitiikkaa toisistaan erillisiin osiin. Periaatepäätöksen mukaan useat ministeriöt vastaavat toimenpiteiden toteuttamisesta ja seurannasta – mutta rahoitus ei näyttäisi kuuluvan valtiovarainministeriölle. Keskushallinnon uudistuksessa tulisi koota teknologia-asiat esimerkiksi perustettavan teknologia- ja innovaatioministeriön alaisuuteen. Poikkihallinnollisuuden kitkemisellä saavutettaisiin parempi tuottavuus ja kustannussäästöjä.

Vauhtia digitalisaatioon

Tarkistettavaan asioihin kuuluu myös väärinkäsitys Suomen kuulumisesta digitalisaation kärkimaihin. Vuonna 2019 nopeiden valokuituyhteyksien saatavuus oli Suomen maaseudulla 9 prosenttia, kun EU:n keskiarvo oli 59 prosenttia. Tulosten vertailu tosin riippuu mittareista ja niiden tulkinnasta. Yrityksiltä puuttuvat kannustimet investoida harvaan asuttuihin alueisiin. Laajakaistayhteyksien niukkuus heikentää monipaikkaisen työn tekemisen ja elämisen mahdollisuuksia.

Nopeat valokuituyhteydet ovat tarpeen kaikkialla. Yhteiskunnan tulisi vihdoon saattaa päätökseen 4G- ja 5G-verkon työt, sillä edessä on jo 6G-todellisuus. EU:n elpymispaketista Suomi näyttää kuitenkin panostavan enemmän junien kulunvalvontajärjestelmään kuin tulevaisuuden 6G-verkkoihin ja tekoälyyn.

Teknologiapolitiikassa ja laajemminkin tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnassa Suomi tarvitsee mitattavampia tavoitteita. Valtioneuvoston periaatepäätöksen neljää tavoitetta tulisi tarkentaa konkreettisempaan ja strategisempaan muotoon:

- Tuottavuustoimiin tulee saada uusi dynamiikka.
- On varmistettava bruttokansantuotteesta 4 prosenttia tutkimus- ja kehitystoimintaan.

- Osaajavajetta on lievennettävä.
- Koko maahan tulee saada 6G-verkko 2030-luvulla.
- Digitalisaatio on ymmärrettävä yhteiskunnan strategiseksi ratkaisuksi.
- Koko maahan on saatava julkiset etä- ja asiakaspalvelupisteet.

Suomessa tutkimus- ja kehityshankkeet tuottavat runsaasti innovaatioita, mutta niiden saattaminen liiketoiminnaksi kangertelee. Tutkimus- ja kehityspanostuksista vajaa 10 prosenttia tuottaa kysyntää omaavia tuotteita. Kansainvälinen keskiarvo on yli 15 prosenttia. Teknologiapolitiikan rahoituksessa tarvitaan siis muutoksia. Rahoitusorganisaatioita ja -välineitä on paljon, mutta täsmällisemmällä rahoituksen kohdentamisella saavutettaisiin vaikuttavampia tuloksia. Uusiin innovaatioihin perustuvien hankkeiden kaupallistamiseen tähtäävää rahoitus olisi erikseen valtion budjetissa.

Digitalisaation edistäminen edellyttää muutosjohtajuutta ja kokeilukulttuuria sekä ennakoivaa ajattelua. Siiloutuminen luo esteitä hallinnon automaatiikan hyödyntämiselle.

Osaamistasoa on nostettava

Suomen koulutus- ja tiedejärjestelmä on mittavien haasteiden edessä. Digitalisaatio ja työelämän murrokset heijastuvat koulutukseen yhä vaativammin. Yhteiskunnan sosiaalinen ja alueellinen eriytyminen haastaa opiskelumahdollisuuksia. Hallituksen vuonna 2021 antaman koulutuspoliittisen selonteon mukaan perusopetusikäisten oppimistulokset ovat laskeneet ja asenteet oppimista kohtaan heikentyneet. Perusopetuksessa osaamiserot ovat kasvaneet sekä oppilaiden että koulujen välillä.

Erityisesti on alentunut heikoimmin menestyvien osaamistaso. Peruskoulu ei enää onnistu tasaamaan oppilaiden lähtökohtaisia osaamiseroja. Koulutuksellinen tasearvo on heikentynyt erityisesti suurissa kaupungeissa. Varhaiskasvatuksessa näkyy sama eriytyminen.

Lähtökohdat peruskoulun jälkeisille opinnoille eivät ole siten parhaat mahdolliset. Ongelmat näkyvät toisen asteen ja korkea-asteen koulutuksessa ja ennen pitkää työelämässä. Etenkin korkea-asteen opinnot venyvät. Koulutuksen kesto taas vaikuttaa työvoiman saatavuuteen ja tuottavuuteen.

Koulutusjärjestelmä ei pysy työelämän vauhdissa. Koulutuspaikkojen tarjonta vastaa huonosti työvoiman alueelliseen ja toimialakohtaiseen kysyntään. Osaavan työvoiman saatavuus edellyttää koulutustasojen ja jatkuvan oppimisen kehittämistä. Ammatillista ja oppisopimuskoulutusta on uudistettava rinnakkain. Koko oppimisketjussa on kehitettävää. Yhteistyön ja työnjaon lisääminen eri oppilaitosten välillä on tärkeää.

Koulutusrakenteet uusiksi

Korona-aikana oppimiseen liittyvät ja sosiaaliset ongelmat ovat kasautuneet. Vaikutukset voivat olla pitkäaikaisia ja niitä on vaikea arvioida. Peruskoulun uudistamisen

ohella on tarvetta kiinnittää huomio joustavaan ja elinikäiseen oppimiseen, oppisopimuskoulutuksen vähäiseen käyttöön ja ylipäättänsä koulutuksen kehittämiseen. Ammatillista ja oppisopimuskoulutusta tulee kehittää rinnakkain ja yhdessä.

Opiskeluaikojen lyhentäminen on keskeinen uudistusmahdollisuus: nopeammin työmarkkinoille ja joustava täydennyskoulutus.

Digitalisaatio mahdollistaa ympärivuotisen opiskelun. Suomessa oppivelvollisuus-koulutus kestää noin 12 vuotta, mikä on tyypillistä Euroopassa. Ammattikorkeakoulutuksen tai yliopistotutkinnon vaatima opiskeluaika venyy helposti 16–18 vuoteen. Tavoiteaika tulevaisuudessa voisi olla 15–17 vuotta. Jo keskipitkällä aikavälillä peruskoulutuksen tulisi olla 8-vuotinen, minkä jälkeen kaikki suorittaisivat standardikokeen päästäkseen toisen asteen opintoihin. Aluksi järjestely voisi olla vapaaehtoinen. Opintoalan vaihdon helpottaminenkin toisi etuja nykytilanteeseen.

Opintojen vuotta lyhyempi kesto toisi merkittäviä kustannushyötyjä. Kaikkiaan säästöt koulutuksen kehittämisestä olisivat 1,5–1,8 miljardia euroa.

Suomessa on noin 450 000 ihmistä pelkän peruskoulutuksen varassa. Nuorten 18–29-vuotiaiden työttömyys on keskimääräistä korkeampi ja ikäluokasta yli 15 prosenttia saa perustoimeentulotukea. Oppisopimuskoulutuksen merkittävä laajentaminen vastaisi nuorten syrjäytymisongelmiin ja parantaisi heidän työllistymistään. Pudokasnuorten tukeminen kaipaa uudistuksia heti. Järjestelmää tulisi kehittää Saksan koulutussopimuksen suuntaan.

Oppisopimuskoulutuksen laajentamisen kustannushyödyt olisivat merkittävät. Vuonna 2020 ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa kustannukset opiskelijavuotta kohden olivat 6 305 ja oppisopimuskoulutuksessa 3 537 euroa. Lisäksi oli koulutuksen järjestäjäkohtaisia yhteisiä kustannuksia 4 745 opiskelijavuotta kohden. Oppisopimuskoulutuksen määrä tulisi nostaa vähintään kolmasosaan uusien opiskelijoiden määrästä.

Koronapandemian aikana oppilaitokset omaksuivat pääosin hallitusti digitaalisten opetusvälineiden käytön. Etäopetus toimi. Opiskelijat omaksuivat uusia opetuskäytäntöjä. Sen sijaan vallankin nuorten sosiaaliset kontaktit kärsivät. Ongelmista on perusteltua keskustella ja oppia parempia käytäntöjä. Etäopetukseen ei ole syytä mennä kattavasti vaan valikoiden.

Yliopistojen tulisi yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa kartoittaa, mitä yliopistojen peruskursseja ja opintoja voitaisiin opettaa keskitetysti. Tällaista järjestelmää voisivat myös ammattikorkeakoulut hyödyntää. Erikoisopetuksesta ja -kursseista kukin oppilaitos vastaisi itse. Kehitettävä malli vahvistaisi maamme kuuden yliopistokeskuksen toimintamahdollisuuksia. Myös korkeakoulutuksen saavutettavuus parantuisi.

Samaa menetelmää on mahdollista hyödyntää myös lukio-opetuksessa. Yhdistelemällä lukioita ei päästä toivottuun tulokseen. Lyhyellä aikavälillä tulisi parantaa lukioiden ja muiden oppilaitosten yhteistyötä. Siirtyminen digitaalisuuteen on jo totta lukioissa. Etäopetus vähentäisi esimerkiksi lukioiden kieltenopettajien tarvetta. Tämä myös vahvistaisi alueellista ja paikallista elinvoimaa ja tarjoaisi nuorille uudenlaisia koulutusmahdollisuuksia.

Kannusteita eläketyölle

Virkakunnan nopea eläköityminen toisaalta asettaa haasteita hallinnon tehostamiselle, toisaalta antaa hyvät edellytykset tuottavuuden nostamiselle. Muutosta ei synny yksittäisiä virkoja tarkastelemalla, vaan kasvua on haettava päätösvalmistelun ja toimeenpanon uudelleenjärjestelyillä.

On tärkeää huomata, että 1,6 miljoonasta eläkeläisestä lähes puolet haluaa tutkimusten mukaan yhä hyödyntää kokemustaan ja osaamistaan työelämässä. Eläkeläisten vapaaehtoinen työ helpottaa työvoimapulaa, jota esiintyy yhä useammalla alalla. Esimerkiksi omaishoito pyörii eläkeläisten voimin. Eläkeläisten työkokemusta tulisi käyttää nykyistä tehokkaammin.

Tarvitaan aktiiviva kannustinjärjestelmä. Uusi hallitus voisi toteuttaa ohjelman, jolla pyritäisiin saamaan aluksi 20 000–50 000 työelämän ulkopuolella olevaa eläkeläistä palkkatyöhön. Sitoutuvan henkilön verotuksen tulisi säilyä samana kuin hänen eläkkeellensä ollessaan. Hanke rajattaisiin työvoimapulasta kärsiviin aloihin. Valtion verotulomenetykset olisivat selvästi hyötyjä pienemmät. Parin vuoden jälkeen järjestelmä voitaisiin yleistää koskemaan laajempaa joukkoa eläkeläisiä.

Hallinnon suuret säästömahdollisuudet

Hallinto on pirstaloitunut ja monitahoinen, mikä merkittävästi haittaa tuottavuuden kasvua. Valtiolla työskentelee yli 78 000 henkilöä. Henkilöstö lisääntyi vuonna 2021 tuhannella hengellä, mistä puolet elinkeinopalveluissa.

Tarvitaan hallinnon virtaviivaistamistoimia, jotka johtavat päätöksenteon selkiytymiseen ja ohjausrakenteiden yksinkertaistamiseen. Kun pelkästään opetus- ja kulttuuriministeriö teki vuonna 2021 noin 6200 valtioavustuspäätöstä, erityisesti ministeriöiden strategisuuden vahvistaminen on perusteltua. Myös äkillisiin kriiseihin tulisi vastata nykyistä joustavammin. Siiloutumisen poistamisen tulee ohjata rakennuudistusta. Uudistustoimet johtaisivat laaja-alaiseen hallintoremonttiin kymmenen vuoden aikana. Ohjelma voisi tuottaa 400–700 miljoonan euron hyödyt.

Pandemia on aiheuttanut dramaattisia muutoksia työoloihin. Etätöet ovat arkipäiväistyneet, mikä on näkynyt toimisto- ja matkustuskustannusten merkittävänä vähenemisenä. Digitaalisten toimintatapojen systemaattisella käytöllä virkamatkustamista voidaan edelleen vähentää ja karsia matkakuluista arviolta kolmannes eli vuositasolla noin 50 miljoonaa euroa.

Etätöiden yleistyminen heijastuu myös valtion toimitilakustannuksiin. Mahdollisia säästöjä toimistotiloissa on vaikea arvioida tilojen käytön erilaisuuden vuoksi. Arviointia vaikeuttaa sekin, että alueellisesti vuokratiloja on useilla osamarkkinoilla. Valtiovarainministeriö käyttää muutamaa erilaista arviointitapaa, ja niiden perusteella tilatehokkuuden kasvulla voisi säästää noin 120 miljoonaa ja etätöiden yleistymisellä yli 100 miljoonaa euroa vuodessa. Arvio sisältää oletuksen etätöiden kaksin- tai kolminkertaistumisesta vuoden 2021 alun jälkeen.

Uuden aluepolitiikan aika

Alueiden erilaistuminen ja eriytyminen voimistuvat. Erilaisuuksien tunnistaminen korostaa uuden kansallisen aluepolitiikan tarvetta. Alueiden kehitys kytkeytyy tiiviisti tuottavuuden nousuun. Hyödynnettäviä resursseja on kaikilla alueilla.

Aluepolitiikka ei viime aikoina ole ollut muodissa. Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa tuskin mainittiin sana aluepolitiikka, vaikkakin käytännön teot osoittivat toista.

Puhtaasti kansalliseen alueelliseen kehittämiseen oli vuonna 2022 osoitettu vain 45 miljoonaa euroa työ- ja elinkeinoministeriön budjettimomentilla. Maa- ja metsätalousministeriöllä ei myöskään ole alueelliseen kehittämiseen kansallista rahoitusta. Alueilla ei siis ole välttämättä resursseja tunnistettuihin paikallisiin ja äkillisesti nousviin ongelmiin ja tarpeisiin.

Epäsuhta kertoo toisenkin karun totuuden: alueellinen kehittäminen Suomessa on EU:n aluetukien varassa. Nykykauden jälkeisestä EU:n aluerahoituksesta ei ole viitteitä. Nykykriteerein Suomen osuus laskee merkittävästi siirtymäalueiden määrittelyjen myötä.

Sisäinen ja ulkoinen toimintaympäristö muuttuvat nopeasti ja nostavat aluepolitiikan tarpeet pintaan. Globaalien kriisien ohella turvallisuus ja huoltovarmuus edellyttävät poikkeuksellisia toimia. Esimerkiksi ruoka- ja energiahuolto ovat nimenomaan alueellisia ja turvallisuuskysymyksiä. Tämä kaikki luo paineita sekä EU- että kansallisen tason aluepolitiikalle.

Omavaraisuuden varmistamiseksi alue- ja maaseutupolitiikan yhdentyminen on tärkeitä. Ruuan, elintarvikkeiden ja uusiutuvan energian tuottamisessa maaseudun merkitys kasvaa. Kyse on materiaalisesta varautumisesta, joka turvaa ihmisten toimeentuloa ja talouden toimintakykyä.

Tarvitaan pitkän aikavälin alueellista kehittämistä ohjelmalla, jolla on kytkös valtioneuvoston strategiseen ohjelmaan ja maakuntien uusiin tehtäviin. Ohjelman tulisi rakentua strategisuuden, omavaraisuuden ja koko Suomen saavutettavuuden varaan. On tarve rakentaa perustaa tulevalle kasvulle ja kehitykselle.

Resurssien hyödyntämättömyyttä ilmentää tutkimus- ja kehitysvarojen alueellinen käyttö. Viime vuosina Suomelle varmistuneesta EU:n tutkimus- ja kehitysrahoituksesta noin kaksi kolmasosaa on kohdentunut yliopistoille ja tutkimuslaitoksille. Helsinki-Uudenmaan osuus on ollut yli 60 prosenttia. Päijät-Hämeen, Satakunnan, Ahvenanmaan, Kainuun ja Keski-Pohjanmaan yhteinen osuus jää alle prosentin.

Aluepolitiikan paluun voisi käynnistää alueellisen investointipaketin ja uudenlaisen rahoituksen avulla. Valtion budjettiin tulisi palauttaa työllisyysperusteiset investoinnit. Valtion, maakuntien, kuntien ja yritysten tulisi kehittää uusia yhteisiä rahoitustapoja. Monia alueita vaivaavat alhainen kasvu, niukat investoinnit sekä kannustavan uskon puute puhumattakaan monenlaisista rakenteellisista haasteista. On tarpeeksi syytä ryhtyä uusilla instrumenteilla rahoitettaviin alueellisiin investointeihin ja hyötyä niiden tuotoista.

Aluehallinto on liian sekava

Valtion aluehallintoa uudistettiin vuonna 2010, jolloin tehtäviä koottiin kahteen monialaiseen kokonaisuuteen, 6 aluehallintovirastoon (AVI) ja 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY) ja Ahvenanmaan valtionvirastoon. Sittenkin Sipilän hallitus esitti laajaa uudistusta. Vuonna 2017 annetut lakiesitykset toteutukseen olisivat johtaneet toimintojen keskittämiseen selkeille itsehallintoalueille. Perustettaviksi tarkoitettujen maakuntaliittojen 26 tehtävää alaa ja muut mahdolliset tehtävät olisivat ilmentäneet uudistushankkeiden ydintä.

Aluehallintovirastot edistävät alueilla perusoikeuksien ja -palvelujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, sisäistä turvallisuutta ja työoloja sekä lainsäädännön toimeenpanoa. Aluehallintovirastojen toimintaa ohjaa kahdeksan ministeriötä ja virastot tarjoavat palveluja ja lupia kymmenille viranomaisille ja yhteisöille. Henkilöasiakkaallekin on tarjolla 76 palvelua. Virastojen ohjauksessa ja toiminnoissa on kehittämistarvetta.

ELY-keskus tai maakunnan liitto vastaavat alueen hallinto- ja maksajaviranomaisena pääosasta yritys- ja hankerahoitushakemuksia. Ne pyrkivät estämään hankkeiden päällekkäisrahoituksen ja ohjaamaan hakemuksen oikeaan rahoituslähteeseen.

Aluehallinnon uudistamista on kartoitettu useasta näkökulmasta. On esitetty kymmenen kunnan tai kymmenen osavaltion malleja valtion aluehallinnon rakenteen ja tehtävänjaon kehittämiseksi. Mutta radikaalisti uutta mallia ei ole tullut esiin, siis alueellista itsehallintoa, jossa alueilla ja niiden asukkailla olisi valtaa, tehtäviä ja välineitä.

Hallitusohjelman mukaan ”valtion työtehtäviä organisoidaan monipaikkaisuutta ja älyteknologian mahdollistamaa paikkariippumattomuutta hyödyntäen”. Ohjelman laadinnan jälkeinen pandemia toi esille linjauksen merkityksen. Mahdollisuuksia paikkariippumattomuuteen onkin paljon. Valtion työtehtävistä on selvitysten mukaan noin puolet sellaisia, joita on mahdollista tehdä monipaikkaisesti. Sanna Marinin hallituksen päätöksen mukaan paikkasidonnainen ja monipaikkainen työ ovat valtiolla samanarvoisia työtapoja. Tarvitaan konkreettinen suunnitelma monipaikkaisen työn edistämiseksi.

Laki palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista tuli voimaan vuoden 2022 alussa. Valtion alueellinen läsnäolo -käsitteellä korvattiin alueellistamisen käsite. Läsnäolon odotetaan vahvistavan alueiden elinvoimaisuutta, hoitavan palvelutarpeita tuloksellisesti sekä valtion työnantajaroolia kilpailukykyisesti.

Lainsäädännön uudistamisessa on kuitenkin unohdettu pieni ihminen ja hänen palvelutarpeensa. Keskushallinnollinen lähestymiskulma ei tuo riittäviä perusteita jatkouudistuksille. Henkilöstön saatavuuteen ja palvelujen laatuun liittyvät ongelmat kietoutuvat toisiinsa. Perustaksi tulisi ottaa kautta maan ulottuvan asiakaspalvelujärjestelmän rakentaminen. Toimipaikkojen ja tehtävien tulisi olla kattavia ja yhteisiä. Monipaikkaisen ja paikkariippumattoman työn lisääntyminen on mahdollisuus alueiden elinvoiman vahvistamiseksi.

Maakuntien tehtäviä tulisi uudistaa asteittain. Hyvinvointialueet ovat hyvä alku, mutta niiden luonne tulee muistaa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön mukaan hyvinvointialue on itsenäinen ja demokraattisesti johdettu hallinnon toimija kuntien rinnalla.

Rahoitussäädökset puhuvat kuitenkin toista. Rahoitusongelmien ratkettua voitaisiin toteuttaa kattava aluehallinnon uudistus. Rahoitusongelmat tulisi ratkaista hyvinvointialueiden verotusoikeudella ja lainanottomahdollisuudella. Samalla rahoituksen takausjärjestelyt tulisi saada ratkaistua. Kansalaisten maakuntaidentiteetti puoltaa 18 maakunnan mallia; ongelmia on luontevampaa hoitaa pienessä kuin suuressa yksikössä.

Uudistuksen tulisi koskea aluehallinnon ohella keskushallintoa sekä lupa- ja valvonta-asioiden uudistusta ja siirtoa paikallisiin asiakaspalvelupisteisiin. Tehtävät, joita ei ole välttämätöntä hoitaa valtion tasolla, tulisi siirtää alue- ja paikallistasolle. Aluehallintovirastot tulisi koota yhdeksi monipaikkaiseen työskentelyyn perustuvaksi lupa- ja valvontavirastoksi.

Aluehallintoa ei voida vaikuttavasti uudistaa ilman keskushallinnon virtaviivaistamista ja asiakaspalvelutehtävien ulottamista ihmisten lähelle. Keskushallinnon roolia on välttämätöntä supistaa.

Dynamiikkaa maakuntiin

Uudistuksen tulisi johtaa aluekehitysmaakunta-strategiaan ja vastuita koskevaan itsehallintoon. Elinkeinoelämän valtuuskunnan selvityksen mukaan alueilla ja niiden asukkailla tulisi olla riittävästi valtaa, tehtäviä ja välineitä. Uusien alueiden, jotka kattavat lähinnä hyvinvointialueiden tehtävät sekä nykyisten elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten sekä maakuntaliittojen tehtäväalat, tulisi olla riittävän vahvoja. Näiden itsehallintoalueiden tulisi sekä toimia hallintovirastoina että vastata ihmisten palvelutarpeisiin.

Aluehallinnon uudistuksen seurauksena maakunnan tehtäväalat olisivat:

- Nykyisten hyvinvointialueiden tehtävät sekä ympäristön terveydenhoito
- Aluekehitys
- Alueiden käytön suunnittelu ja ohjaus
- Alueellinen yhteistyö
- EU:n rakennerahastoihin liittyvät asiat
- Elinkeinojen kehitys ja luonnonvarojen käyttö
- Infrastruktuuriasiat
- Liikenne, myös joukkoliikenne
- Toisen asteen koulutus, mahdollisesti kuntien kanssa sopien

Aluehallintouudistus tuottaisi 30–40 miljoonan euron säästöt henkilöstömenoissa ja 100 miljoonan euron kokonaishyödyt. Tuottavuuden ja alueiden aktiivisuuden nousu olisivat selviä.

Kuljetuskustannukset vaikuttavat valitettavasti yhä selvemmin suurehkoihin investointipäätöksiin. Liikenneverkon kunnossapito rajoittuu Suomessa paljolti perusväylänpitoon. Infrastruktuurin merkitystä alueiden elinvoimassa ja saavutettavuudessa ei ole tiedostettu.

Julkinen valta ei ole rahoituksessa kunnolla paneutunut elinkaarirahoituksen, julkisen-yksityinen-kumppanuuden ja muiden rahoitusmallien käyttöön. Elinkaarirahoituksen käyttö ei ole yleistynyt. EU:n rakennerahastovaroilla toteutettavat hankkeet ovat pienehköjä ja hyvin paikallisia. Budjettirahoituksella ei kyetä lisäämään infrahankeita lähitulevaisuudessa. Rahoituksen suunnittelu ja ennakointi ovat kompastuneet. Siksi on tarvetta etsiä uudenlaisia rahoitusmalleja väylähankkeisiin. Tunnin rata Turkuun, Suomi-rata ja Itärata ovat esimerkkejä uusista aloituksista, joskin niiden kannattavuus on epäselvä.

Toimivia yksityisen ja julkisen sektorin rahoitussovelluksia on muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla. Taiteen ja kulttuurin valtionosuudet ja -avustukset kattavat vain osan kustannuksista. Pienikin valtionrahoitus toimii pontimena sille, että hankkeeseen tulee myös kunnan ja yksityistä rahoitusta. Merkittävä avaus on arkkitehtuuri- ja -designmuseon perustaminen. Hankkeessa vähintään 150 miljoonan euron suuruista säätiötä valtio pääomittaa 60, Helsinki 60 ja yksityiset tahot 30 miljoonalla eurolla.

Oma murheensa ovat säätelyrajat pienten ja keskisuurten yritysten rahoituksessa.

EU:n maaseuturahaston tuki kohdentuu maaseutualueille, eikä tukea voida EU:n lainsäädännöstä johtuen enää vuonna 2023 myöntää kaupunkialueella toimiville elintarvikealan pk-yrityksille. Toisaalta Suomen työ- ja elinkeinoministeriön kehittämisavustusta ei voida kansallisen lainsäädännön mukaan myöntää maataloustuotteiden jalostukseen. Katvealue tulisi poistaa.

Jämäkkyyttä Suomen EU-politiikkaan

Ensimmäinen rahoituskehyskausi oli menestyksellinen Suomen liittyessä EU:hun. Tukien palauma oli positiivinen. Vuodesta 2000 saannot ovat menneet alaspäin lukuun ottamatta maatalouden ja maaseudun rahoituksen ajoittaisia hyviä tuloksia. Myös tutkimus- ja kehitysrahoitusta Suomi on onnistunut saamaan EU:n tutkimuksen puiteohjelmista.

Vaikka Suomen saama rahoitus oli yhteisöön liityttäessä menestyksellistä, tällä vuosituhannella saanto on heikentynyt. Suomi vaikuttaa EU:n päätöksentekoon aivan liian myöhään. Suurten EU-päätösten valmistelussa Suomi näyttää päättämättömältä. Europarlamentaarikko Eero Heinäluoman mukaan suomalaiset näyttävät ajattelevan, että neuvotteluissa ei saa olla liian kaukana lopputuloksesta, vaan tulee osoittaa yhteistyökykyä.

Myös valtioneuvoston EU-poliittinen selonteko korostaa, että EU:n hyötyjen tulee jakautua laaja-alaisesti eurooppalaista ja globaalia hyvinvointia edistäen. Suomen kansallinen näkökulma puuttuu eurooppalaisuuden rinnalla, vaikka selonteko tuokin esille yksittäisiä Suomelle tärkeitä asioita. Suomi ei ilmaise tahtoaan suurissa meille merkittävissä kysymyksissä. Otetaan esimerkkejä:

EU:n omien rahoitusjärjestelmän kohdalla Suomi linjaa suhtautuvansa avoimesti ja rakentavasti järjestelmän kehittämiseen. Rahoituksellisesti tärkein asia sivuutetaan ilman omaa priorisoitavaa mallia. Strategisessa tavoiteasetannassa on selviä puutteita.

Suomen aloitteellisena ja yhteistyökykyisenä EU:n jäsenvaltiona tulisi esittää eurooppalaisten tavoitteiden rinnalla keskeiset kansalliset tavoitteet. Näin Suomen kanta olisi selkeä jo ennalta.

EU menee sääntelyssään osin liian pitkälle. Unionin sääntelyvalta näkyy joustamattoman yleislainsäädännön luomisena.

Suomen tulisi käynnistää samanmielisten jäsenmaiden kanssa yhteishanke unionin muuttamiseksi niin, että EU keskittyisi päättämään yleisistä strategisista toimintalinjoista sekä pääperiaatteista. Jäsenmaille kuuluisi oikeus päättää kullekin sopivista ja kustannusvaikututtavista toimista.

EU:n pitäisi keskittyä olennaisimpaan:

Ensinnäkin tulisi vihdoin saavuttaa täydellisesti toimivat sisämarkkinat. Toiseksi EU:n tulisi hoitaa pelkästään sellaisia asioita, joita jäsenmaissa tai jäsenmaiden kesken ei kyetä käsittelemään ja hoitamaan. EU:n talousarviokehikko onkin rönsyillyt viime vuosikymmenenä mitä pienimpiin asioihin. Pelkästään sisämarkkinoiden täydellisellä toiminnalla saavutettaisiin EU:n budjetin vaikutuksiin verrattuna moninkertaiset hyödyt. Tulisikin aloittaa EU:n budjetin perkaus. Suomelle koituvat kustannushyödyt olisivat yli miljardin, kun samalla yritysten hyödyt moninkertaisuisivat.

Yksinkertaistettava!

EU:n alue- ja rakennepolitiikan sääntely on päässyt liian raskaaksi saatavaan rahoituksen määrään verrattuna. Hallinnollisen taakan keventäminen koskee Suomeakin. Entistä keskeisempään rooliin ovat nousseet komission korostamat kumppanuussopimukset ja määrittelemät toimintalohkot minimirahoitusosuuksineen. Kaukana on aluekomissaarina toimineen Johannes Hahnin ajatus koheesiopolitiikan uudistamisesta: yksinkertaistettava, yksinkertaistettava ja yksinkertaistettava.

Keskeistä on kysyä, onko järkeä rahan kierrättämisessä Brysselin kautta. Riittäisivätkö komission määrittämät strategiset päämäärät ja toimintalinjat ilman ylimääräisiä sopimustasoja? Vai tarvitsemmeko EU:n alue- ja rakennepolitiikkaa, johon voimme vaikuttaa nykyistä enemmän ja joka tuottaisi tulosta vähemmällä byrokratialla? Ainakaan ei nettomaksajien rakennerahastovaroja tulisi enää kierrättää Brysselin kautta. Komission aluepääosastolla työskentelee yli 650 henkeä, ja määrä voisi uudistuksissa vähentyä.

Myös valvontajärjestelmiä tulisi muuttaa siten, että niissä otettaisiin huomioon tuen saajien aikaisempi toiminta. Valvontaa tehostettaisiin tai väljennettäisiin sen mukaan, kuinka paljon kussakin jäsenvaltiossa on tullut ilmi väärinkäytöksiä. Tällä EU säästäisi satoja miljoonia euroja.

Suomen erityisolot huomioon

Suomi joutuu entistä eristyneempään asemaan, kun rinnastetaan unionin liikenne- ja infrastruktuurien alueellista suuntautumista ja Suomen ulkomaankaupan merireittejä. Ajatus saaresta on entistä ilmeisempi.

Suomen neuvotellessa liittymisestä Euroopan Unioniin, liittymissopimuksessa tunnustettiin pohjoisten erittäin harvaan asuttujen alueiden erityisolot. Tältä pohjalta syntyneet ohjelmat lopetettiin vuoden 2000 uudistuksessa. Tästä on perua Suomen heikentynyt asema EU:n rakennerahoituksessa. Vuosien kuluessa Suomen saanto rakennerahastoista on laskenut, vaikka Pohjois- ja Itä-Suomen pysyvät erityisongelmat ja erityispiirteet ovat samat kuin EU:hun liittymisvuonna.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan kaikkoamista ydintehtävästään kuvaa sekin, että Suomen nykyisen ohjelman tarkoituksena on tukea ja täydentää EU:n strategioita ja politiikkoja kuten vihreän kehityksen ohjelma, Euroopan digitaalista strategia ja energiastrategiaa. Ohjelmalla tuetaan myös työllisyyden suuntaviivoja, EU:n strategiaa romanien tasa-arvosta, nuoriso- ja lapsitakuuta... Tässä viidakossa vaikuttavuus on heikko.

EU-rahoituksessa jako kahteen

Nykyinen EU:n rakennerahastoja koskeva ohjelma ”Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027” kattaa koko Manner-Suomen. Ahvenanmaalla on oma ohjelmansa. Yksi valtakunnallinen ohjelma ei kykene ottamaan huomioon eri alueiden erityispiirteitä. Rahoituksen joustava käyttö ei mahdollistu, vaan alueellinen jako tuottaa ongelmia. Pohjois- ja Itä-Suomen saanto-osuudesta on siirretty kausilla 2014–2027 noin 400 miljoonaa euroa eteläiseen Suomeen poliittisilla päätöksillä.

Suomen rakennerahasto-ohjelman rakentaminen kahden suuralueen varaan toisi ohjelmaan selkeyttä ja vaikuttavuutta sekä Suomelle soveliaimpien tukikriteereiden käytön. Suuralueet olisivat 1) Länsi- ja Etelä-Suomi sekä 2) Pohjois- ja Itä-Suomi. Alueiden erilaistuvat lähtökohdat tulisi tiedostaa haasteiden lieventämiseksi ja EU-tukien hyödyntämiseksi. Esimerkiksi Länsi- ja Etelä-Suomi eivät ole hyötäneet EU:n sosiaalirahastosta. Pohjoisen harvaan asuttujen alueiden erityistuen painoarvo on menettänyt merkitystään.

EU:n rahoitusjärjestelmä uusiksi

EU:n koko talousarvion pohjana oleva niin sanottu omien varojen järjestelmä, rahoitusjärjestelmä on läpinäkymätön, epäoikeudenmukainen ja osin monimutkaisen työläs. Jäsenmaat asettavat unionin käyttöön tuloja vuotuisen talousarvion rahoituksen varmistamiseksi, ilman kansallisten viranomaisten erillispäätöksiä. Keruuseen liittyy useita ongelmia.

Suomen ja koko unionin toiminnan etu on asettaa EU:n rahoituksen – siis myös jäsenmaiden maksuosuuksien – uudistamisen tavoitteeksi siirtymisen pelkästään ostovoimakorjattuun bruttokansantuloon. Tämä yksinkertaistus toisi Suomelle

laskennallisia säästöjä noin 300 miljoonaa euroa sekä komissiolle hallinnollisia kustannussäästöjä.

Uusi malli olisi ennen kaikkea oikeudenmukainen kaikille. Tietopohjan puolesta EU:n komissio voisi käyttää sitä jo nyt. Siirtyminen uuteen rahoitusjärjestelmään toisi Suomelle laskennallisesti säästöjä 250–300 miljoonaa euroa vuositasolla.

Myös EU-organisaatiossa havaittiin pandemia-aikana, että merkittävän osan töistä voi tehdä etänä tai jaetuissa toimistoissa. Komission mukaan tiloja voidaan tiivistää. Koronan aikana toimielinten matkamenot vähenivät yli kolmanneksella.

Toimiva etätyökulttuuri EU:n kaikissa toimielimissä voisi tuoda vuositasolla yhteisölle yli 1,5 miljardin kokonaishyödyt. Tämä edellyttäisi muun muassa sitä, että komissio lupauksensa mukaisesti poistuisi noin puolesta sen nykyisistä 50 toimistosta vuoteen 2030 mennessä. Erityisesti toimielinten kokouskäytäntöjä tulisi keventää ja järkipäristää. Pääosa työskentelystä voitaisiin hoitaa digitaalisin yhteyksin.

5 Tiivistelmä

Suomessa on löydettävä ratkaisut julkisen talouden 10 miljardin kestävyysvajeen kuromiseksi umpeen tulevien hallituskausien aikana. Myös julkinen hallinto voi parantaa tuottavuuttaan, jos hallintoa uudistetaan nykypäivään. Hallinnon siiloja purkamalla ja valtaa jakamalla voidaan ennen kaikkea parantaa palveluja ja antaa yhteiskunnalle merkittäviä kehitysimpulsseja.

Tämän julkaisun neljä kirjoittajaa tarkastelevat hallintoa, hallinnon tuottavuutta ja julkisen talouden rakenteita kukin omasta näkökulmastaan. Julkaisu hakee ratkaisuja 1) keskushallinnon selkiyttämiseen ja liian sektoroituneeseen ministeriöjärjestelmään, 2) resurssien joustavampaan ja tehokkaampaan käyttöön, 3) läheisyysperiaatteen toteuttamiseen hallinnossa ja 4) julkisen hallinnon tuottavuutta parantaviin toimiin.

Valtioneuvosto ja keskushallinto muuttuisivat strategisemmiksi, kunnat kansalaisyhteiskunnan päätoimijoiksi ja maakunnat alueellisten palvelujen järjestäjiksi ja tuottajiksi. Valtioneuvoston ja keskushallinnon strategisuus tarkoittaa keskittymistä olennaiseen. Tähän liittyy muutoshankkeissa vaatimus kokonaisnäkemyksestä ja toimenpanon varmistamisesta.

Jo uudistuksia aloitettaessa päätöksentekijöillä on oltava realistinen kuva muutosten toimeenpanosta yli hallituskausien. Toimintaa ohjaavista arvoista ja tavoitteista on muodostettava samankaltainen käsitys organisaatiosta ja virka-asemasta riippumatta. Uudistustyö on pidettävä aikataulussa tehokkaan perehdytyksen ja palautejärjestelmän avulla. Vastuuhenkilöt on osattava sitoa hankkeisiin. Vain perusteet sisäistämällä strategia toteutuu.

Kansantalouden tuottavuutta julkisen vallan tulee parantaa koulutusta uudistamalla ja tätä kautta työvoiman tarjontaa lisäämällä. Samoin teknologia-, alue- ja EU-politiikka on uudistettava.

Vähemmän ministeriöitä

Keskushallinnon rakenteen uudistaminen painottuu seuraaviin osiin:

- Keskushallintoon perustetaan yhtenäinen valtioneuvosto, joka on nykyistä tehokkaampi keskittyessään strategiaan tehtäviin ja ohjaukseen. Ministeriöiden henkilöstö vähenee kolmanneksella. Ministeriöistä karsitaan kehittämistehtäviä, hankkeita, yksittäisten määrärahojen valmisteluja ja strategioista irrallisia osia. Ministeriöt keskittyvät lainsäädäntövalmisteluun, budjettiin ja strategisen hallitusohjelman toteuttamiseen.
- Pääministerin asemaa valtioneuvoston johtamisessa vahvistetaan. Valtioneuvoston kanslian asemaa vahvistetaan strategisen hallitusohjelman valmistelussa ja toimeenpanossa, lainsäädännön valmistelun johtajana sekä alue-, maakunta- ja kuntapolitiikassa.

- Poliittisen ja virkamiesjohtajuuden rajapinta selkiytetään, jotta poliittinen johtajuus yksinkertaistuu ja vahvistuu. Yksi mahdollisuus on ottaa käyttöön poliittinen valtiosihteerijärjestelmä, jossa hallituskausittain vaihtuvat virkavastuulla toimivat valtiosihteerit johtavat kukin ministeriönsä johtoryhmää. Samalla muiden poliittisten avustajien määrää vähennetään. Kansliapäällikköjärjestelmä lakkautetaan, mutta hallinto- ja lainsäädäntöasioiden virkamiesjohtajuutta vahvistetaan. Vaihtoehtoisesti poliittiset valtiosihteerit johtavat hallituksen strategisten linjausten valmistelua ja virkamiesjohto vastaa toiminnan jatkuvuudesta ja hallinnon tehokkuudesta.
- Ministeriörakennetta yksinkertaistetaan ja ministeriöiden määrä vähennetään yhdeksään. Uusina ministeriöinä ehdotetaan teknologia- ja infrastruktuuriministeriötä, luonnonvara- ja ympäristöministeriötä, sekä oikeus- ja turvallisuusministeriötä. Valtiovarainministeriöstä esimerkiksi kunta-asia siirretään valtioneuvoston kansliaan ja ministeriön nimi muutetaan talous- ja finanssiministeriöksi. Valtioneuvoston kansliaan kehitetään pääministerin yleisjohtajuutta tukeva linja sekä strategisiin asioihin keskittyvä linja. Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtäväkenttää selkiytetään.
- Valtioneuvoston kanslian otetta vahvistetaan ohjaamaan lainvalmistelua yli ministeriöiden välisten ja sisäisten rajojen. Tulohajauksen koordinointi siirtyy kansliaan, samoin maakuntien ja kuntien asiat sekä aluepolitiikka. Tulohajaukselta kevennetään digitalisaation avulla.
- Ministeriöiden alaista valtionhallintoa kevennetään lukuun ottamatta poliisitointia, puolustushallintoa ja rajavartiolaitosta.
- Ministeriöiden sisäinen johtaminen selkiytetään niin, että hallinnossa on enintään kolme esimiestasoa. Vastaavasti johtoryhmien ja työryhmien määrää karsitaan.

Vahvat maakunnat ja kunnille uusi rooli

Keskushallinnon keventäminen tulee mahdolliseksi, kun maakunnille ja kunnille annetaan enemmän vastuuta. Uudistuksen myötä maakunnille kuuluvat hyvinvointialueiden tehtävät, ympäristöterveys, aluekehitys, alueellinen yhteistyö, EU:n rakennerahastoasiat, elinkeino-, luonnonvara- ja infrastruktuuriasiat, liikenne ja toisen asteen koulutus.

Hallintoon tulee 18 maakuntaa ja Helsinki. Maakunnat ovat itsehallinnollisia ja toiminnaltaan laaja-alaisia. Niillä on verotusoikeus ja laskennallinen valtion perusrahoitus, johon sisältyy verotulojen tasausjärjestelmä. Investointien rahoittamiseksi maakuntien lainanotto on mahdollista. Maakunnat ovat alueellisten palvelujen järjestäjiä ja tuottajia.

Valtio ryhtyy karsimaan kuntiin ja hyvinvointialueisiin kohdistuvaa tiukkaa normiohjausta. Kuntien yhteistyö maakuntien kanssa vahvistuu ja niiden välinen tehtävien siirto mahdollistuu. Jokaiseen kuntaan perustetaan asiakaspalveluun perustuva yhteispalvelupiste kansalaisten kohtaamis- ja asioimisfoorumiksi. Kansalaiset saavat

yhteispalvelupisteistä sekä kunnalliset hyvinvointipalvelut että ensikontaktit maakunnan palveluihin. Myös valtio sijoittaa palveluitaan yhteispalvelupisteisiin.

Vastaisuudessa kuntien tehtävät painottuvat elinvoimapolitiikkaan, kaavoitukseen, kunnalliseen infrastruktuuriin, päivähoitoon ja varhaiskasvatukseen, peruskoulutukseen sekä liikunta- ja kulttuuripalveluihin.

Palvelujärjestelmät uusiksi

Vastaisuudessa julkisen sektorin palvelujärjestelmiä ei enää uudisteta niin, että yksittäisen viranomaisen kustannuksia vähennetään aiheuttamalla kansalaisille ja koko yhteiskunnalle kustannusten nousua. Palvelujen tuotantotapoja koskevaa lainsäädäntöä puretaan. Seuraavilla esityksillä on saavutettavissa mittavat, noin miljardin euron säästöt heikentämättä palveluita:

- Asiakaspalveluiden digitalisointia jatketaan ja palvelut organisoidaan ihmisten elämäntilanteiden mukaisesti. Kasvokkain tapahtuvaa asiointia tarvitseville palveluja tarjotaan yhteispalvelutoimistoista.
- Veroehdotuksen kaltaisia palvelutarjouksia lisätään julkisissa palveluissa, myös etuuksien myöntämisessä.
- Kehitetään asiakaspalautejärjestelmiä ja julkaistaan niistä saadut keskeiset tulokset palvelutuottajien vertailun mahdollistamiseksi.
- Vaikuttavuustavoitteet uudistetaan ja kehitetään vaikuttavuusmittareita, joihin kytketään asiakaspalautejärjestelmistä saatava tieto. Mittareihin sisällytetään myös uudistusten vaikutukset ihmisten elämään ja yhteiskunnan kokonaiskustannuksiin.
- Palvelujen tuotantotapojen ohjausta ja säätelyä puretaan.
- Julkinen sektori vahvistaa kykyään hankinnoissa ja erityisesti tietojärjestelmien kehittämis- ja hankintaosaamisessa.

Resurssit tehokkaampaan käyttöön

Koulutusta uudistettaessa digitalisaation mahdollisuudet käytetään täysin hyödyksi.

Tutkintoja ja työssä oppimisen muotoja kehitetään niin, että ammattialojen välinen ammatinvaihto helpottuu. Tässä auttavat aikuiskoulutukseen kehitettävät opintomoduulit. Myös oppisopimuskoulutus on uudistettava. Eläkeläisten saamiseksi työelämään kehitetään kannustinjärjestelmiä.

Suomen alueellinen kehittäminen vain EU:n alue- ja rakennepolitiikan varassa on yhä suuremmissa ongelmissa. Siksi on tarpeellista kansallisesti kehittää alueellinen investointijärjestelmä. Keskipitkällä aikavälillä budjetoidaan vuosittain 300–400 miljoonan euroa kansalliseen aluepolitiikkaan. Investointien vauhdittamiseksi tehostetaan yksityisen ja julkisen sektorin yhteisrahoitusta erityisesti väylähankkeissa.

Tuottavuuden parantaminen tarvitsee 4G- ja 5G-verkkojen kattavaa alueellista toteuttamista lyhyessä ajassa. Suomen tulee olla johtava 6G-verkon soveltaja 2030-luvun puolivälissä. Tämä edistää paikkariippumattomia työmahdollisuuksia.

Suomi pyrkii paremmin hyödyntämään EU:n tarjoamia kehitysmahdollisuuksia vahvistamalla osallistumistaan EU-päätöksentekoon jo valmisteluvaiheessa. Samalla omat kansalliset tavoitteemme saavat lisää painoarvoa.

Kirjoittajat

Raimo Ikonen, s. 1949, hallintotieteiden tohtori ja oikeustieteen kandidaatti, on toiminut tutkijana ja vt. finanssihallinnon professorina Tampereen Yliopistossa ja dosenttina Helsingin Yliopistossa erityisalana julkinen hallinto ja johtaminen. Virkaurallaan hän työskenteli lähinnä valtiovarainministeriössä ja sosiaali- ja terveysministeriössä, siellä viimeksi talous- ja suunnitteluosaston ylijohtajana. Työuransa rinnalla hän on toiminut johtamiskouluttajana ja -konsulttina julkisen hallinnon projekteissa.

Timo Kietäväinen, s. 1957, valtiotieteen maisteri, maaneuvos, on toiminut koko työelämänsä ajan julkisen sektorin palveluksessa, erityisesti kuntahallinnossa, viimeksi eläkevakuutusyhtiö Kevan toimitusjohtajana. Tätä ennen hän toimi Kuntaliiton varatoimitusjohtajana ja muun muassa kansanedustajana. Päätoimensa ohella hän on toiminut pitkään yritysten hallituksissa sekä julkisen hallinnon selvityshenkilönä.

Markku Lehto, s. 1941, valtiotieteen tohtori, on toiminut tutkijana Turun yliopistossa ja Suomen Akatemiassa sekä dosenttina Helsingin ja Turun yliopistoissa. Virkaurallaan hän työskenteli lähinnä sosiaali- ja terveysministeriössä, viimeksi kansliapäällikkönä. Virkauransa jälkeen hän on laatinut raportteja selvityshenkilönä ja toiminut muun muassa valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalan eettisen neuvottelukunnan puheenjohtajana.

Rauno Lämsä, s. 1954, filosofian lisensiaatti, on toiminut valtionhallinnossa yli 40 vuotta, pääasiassa valtiovarainministeriön budjettiosaston sektorimies- ja esimiestehtävissä. Hän on erityisesti paneutunut alueellisiin kehittämistehtäviin sekä EU-budjetti- ja rahoituskysymyksiin. Hän on edustanut Suomea esimerkiksi EU:n neuvoston budjettikomiteassa, YK:n talouskomiteassa ja OECD:n eri työryhmissä.

Kunnallisan kehittämissäätöön Julkaisusarjassa ovat ilmestyneet

1 Sami Borg & Sari Pikkala

KUNTAVAALITRENDIT (2017)

2 Toim. Soile Pohjonen & Marika Noso

KANSALAINEN KESKIÖÖN! NÄKÖKULMIA SOTE-UUDISTUKSEEN (2017)

3 Markku Lehto

MIKSI HANKE EI ONNISTUNUT – VAI ONNISTUIKO SE? (2017)

4 Tapio Häyhtiö

OSALLISUUTTA SOTE-PALVELUIHIN PALVELUMUOTOILEIMALLA? (2017)

5 Veera Värtinen

TUTKIJAT JA SOSIAALISEN MEDIAN KÄYTTÖ (2017)

6 Esko Hussi, Esa Mäkinen & Erkki Vauramo

IKÄÄNTYVÄ VÄESTÖ JA TOIMINTAKYVYN YLLÄPITO (2017)

7 Matti Wiberg (toim.)

FAKTAT JA POLITIIKKA (2017)

8 Antti Mykkänen

VALTUUTETTUIJEN ILMAPUNTARI 2017- KUNNAT, MAAKUNNAT JA YHTEISTYÖ (2017)

9 Sanna Laulainen, Helena Taskinen, Jere Rajaniemi, Erja Rappe, Päivi Topo & Sari Rissanen

KUMPPANUUDELLA KUNTOON–KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN YHTEISTYÖ IÄKKÄIDEN TERVEYDEN EDISTÄMISESSÄ (2017)

10 Auli Valli-Lintu

SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU (2017)

11 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo & Eeva Mäntymäki

NÄIN TEHDÄÄN SAUMATON SOTE-KAINUUN HILJAINEN TIETO 2003–2017 (2017)

12 Anneli Hujala & Johanna Lamintakanen

PALJON SOTE-PALVELUJA TARVITSEVAT IHMISET KESKIÖÖN (2018)

13 Anita Kangas

AKTIIVISET OSALLISTUJAT – KUNTALAISET KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELUJEN KEHITTÄJINÄ (2018)

- 14 Juha Talvitie
100 VUOTTA KAAVOITUSTA – MUUTTUVA MAANKÄYTTÖ (2018)
- 15 Erkki Vauramo, Seppo Ranta, Jonna Taegen & Ira Verma
SOTE-PALVELUT MUUTTUVAT UUDISTUKSESTA HUOLIMATTA - KONSORTION
TYÖN TULOKSET 2015–2017 JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET (2018)
- 16 Kaija Saranto, Eija Kivekäs, Sari Palojoki, Ulla-Mari Kinnunen, Olli Sjöblom &
Reima Suomi
TIEDONKULUN VAIKUTUS SOTE-PALVELUJEN MAINEESEEN (2018)
- 17 Jasmin Penttinen
ARVIO KUNTIEN KOTISIVUISTA (2018)
- 18 Tomi Venho
KABINETIN PUOLELLA
SÄÄTIÖT JA PUOLUERAHOITUS SUOMESSA (2018)
- 19 Niina Laine, Paula Timonen, Anne Halmetoja, Suvi Hakoinen, Heini Kari &
Hanna Kortejärvi
HOIVAYKSIKÖISSÄ LÄÄKEHUOLLON JA -HOIDON PITÄISI OLLA JOUKKUEPELIÄ
(2018)
- 20 Roosa Talvitie, Hannu Rantanen & Eeva Hämäläinen
KUNNAN ROOLI TURVALLISUUDESSA KOROSTUU (2018)
- 21 Raitio Katja, Sevón Eija & Rönkä Anna
DIGITAALINEN OPPIMISPELI VAUVAPOLKU: VANHEMMUUTEEN VALMISTAUTU-
MISTA PELILLISEN OPPIMISEN KEINAIN (2019)
- 22 Hannes Manninen & Tapani Tölli
HELSINKI VS. MUU SUOMI – VASTAKKAINASETTELUSTA YHTEISYMMÄRRYK-
SEEN (2019)
- 23 Timo Aro, Susanna Haanpää ja Anna Laiho
YRITYSDYNAMIIKKA KUNTIEN ELINVOIMATEKIJÄNÄ (2019)
- 24 Jyri Manninen, Anna Karttunen, Matti Meriläinen, Anna Jetsu &
Anna-Kaisa Vartiainen
HYVINVOINTIA JA SOSIAALISTA PÄÄOMAA – KANSALAIPOISTON MERKITYS
KUNNALLE JA ALUEELLE (2019)
- 25 Jorma Niemelä
JÄRJESTÖT SOTE-SUOMEA RAKENTAMASSA (2019)
- 26 Sakari Möttönen
SOTE-UUDISTAMISEN ANATOMIA. YHTEISKUNTAPOLIITTISIA NÄKEMYKSIÄ SO-
SIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON REFORMISTA (2019)

- 27 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU – OSA II (2019)
- 28 Jukka Pellinen, Vesa Voutilainen, Kari Sippola, Toni Mättö ja Antti Rautiainen
RISKIEN HALLINNAN KÄYTÄNNÖT SUOMEN SUURIMMISSA KAUPUNKIKONSER-
NEISSA (2019)
- 29 Erkki Vauramo
SOTE - PYRAMIDISTA PALVELUVERKKOON. IKÄÄNTYMINEN JA NIUKKA TULE-
VAISUUS (2019)
- 30 Mimmu Alanko, Marja Kankaanranta & Saana Mehtälä
DIGITAALISET PORTFOLIOT SUOMALAISESSA VARHAISKASVATUKSESSA (2020)
- 31 Pekka Kettunen
KUNTIEN MAAHANMUUTTOPALVELUT: HAASTEITA VAI HYVIÄ KÄYTÄNTEITÄ
(2020)
- 32 Anne Kallio
KUNTIEN TYÖLLISTYMISPALVELUT – ELINVOIMAN VAHVISTAMISTA VAI SOSI-
AALIPALVELUA? (2020)
- 33 Arto Haveri
TULEVAISUUDEN KUNTAJOHTAMINEN (2020)
- 34 Taina Peltonen
KOULUTUSVIENNI – KUNTIEN UUSI PALVELUTUOTE? (2020)
- 35 Olli-Pekka Ryytänen, Erkki Vauramo, Teemu Malmi & Ville Koikkalainen
SOTE JA IKÄÄNTYMISEN ONGELMAT – SELVIÄMISPOLUN ETSINTÄÄ (2020)
- 36 Marja Keväjäjärvi, Maria Lindholm & Arto Reiman
ETTÄ JOKU NÄKEE MUT – OMAISHOITAJAN HYVINVOINTI JA TARPEET
(2020)
- 37 Antti Mykkänen
KUNTADEMOKRATIA – VALTUUTETTUKYSELY 2020 (2021)
- 38 Fredriika Jakola & Eeva-Liisa Prokkola
VOIDAANKO RAKENNERAHASTOILLA VAIKUTTAA? KUNTIEN NÄKÖKULMA
(2021)
- 39 Toni Ryytänen, Torsti Hyyryläinen & Ryo Umeda
DIGITAALISET ALUSTAEKOSYSTEEMIT JA KUNTIEN ELINVOIMA –
TAPAUSTUTKIMUS JAPANISTA (2021)
- 40 Riikka Lämsä, Mia Niemi & Marjaana Seppänen
KOTI SAIRAALANA – ONNISTUNEEN KOTISAIRAALATOIMINNAN
EDELLYTYKSET (2021)

41 Juha Hämäläinen
SOSIAALISESTI KESTÄVÄ YHTEISKUNTA – LÄHTÖKOHTIA, SUUNTAVIIVOJA,
REUNAehtoJA (2021)

42 Tiina Mäkelä & Marja Kankaanranta
COVID-19-PANDEMIAN VAIKUTUKSET TULEVAISUUDEN
OPPIMISYMPÄRISTÖIHIN (2021)

43 Tuomas Zacheus, Mira Kalalahti, Janne Varjo & Samira Harjula
YHTEISTYÖ NUORTEN OPINTO- JA URAOHJAUKSESSA (2021)

44 Hanna Wass, Timo M. Kauppinen, Paula Saikkonen & Heikki Hiilamo
KENEN HYVINVOINNISTA PUOLUEET VÄLITTÄVÄT? (2021)

45 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo,
Terho Pekkala & Eija Tolonen (toim.)
SOTE-SOPAN KEITTOKIRJA – SOTE-UUDISTUKSEN TAUSTATEKIJÄT JA
KÄÄNNEKOHDAT (2021)

46 Ilmo Parvinen, Olli-Pekka Ryyänen & Erkki Vauramo
TEESEJÄ SOTEKESKUSTELUUN (2021)

47 Ilmo Parvinen
SUOMEN TERVEYDENHUOLTO 2036 kansalaiskeskeisenä ja valtiovastuisena
(2021)

48 Mari Kangasniemi, Helena-Leino-Kilpi, Tanja Moilanen, Oili
Papinaho, Helena Siipi, Sakari Suominen & Riitta Suhonen
HOIDON LAIMINLYÖNNIT IKÄÄNTYNEIDEN YMPÄRIVUOROKAUTISESSA PALVE-
LUSSA – itsemääräämisoikeus ja ihmisarvoinen hoito (2021)

49 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU - SOTEN
UUSI ALKU, OSA III (2021)

50 Anna-Maija Pyykönen, Johanna Lammintakanen & Aini Pehkonen
SYRJIIKÖ DIGITALISOINTI IHMISIÄ SOSIAALIPALVELUISSA? (2022)

51 Satu Ojala, Markku Sippola & Paul Jonker-Hoffrén
JULKISALOJEN PALKKANEUVOTTELUT MÄÄRITTÄVÄT KOKO PALVELUJÄRJES-
TELMÄN TULEVAISUUTTA
(2022)

52 Antti Mykkänen
SUOMALAISEN KUNTAJOHTAMISEN TILA JA TULEVAISUUS 2022 (2022)

53 Samuli Aho & Jari Kaivo-oja
KUNTASUKU-PROJEKTI: SUOMEN KUNTIEN LAPSI-, VANHUS- JA VÄESTÖLLISEN
HUOLTOSUHTEEN TARKASTELUA MAAKUNTATASOLLA KÄYTTÖTALOUDEN NÄ-
KÖKULMASTA AJANJAKSOLLA 2015–2019 (2022)

54 Linnéa Henriksson ja Janette Huttunen
KUNNALLISET VAIKUTTAMISELIMET JA VAIKUTUSVALLAN MONET PUOLET –
TUTKIMUS NUORISOVALTUUSTOJEN, VANHUSNEUVOSTOJEN JA VAMMAISNEU-
VOSTOJEN VAIKUTUSVALLASTA (2022)

55 Marita Rautiainen ja Suvi Konsti-Laakso
TASEEN ROINASTA STRATEGIAKSI: STRATEGINEN OMISTAJUUS KUNNISSA
(2022)

56 Leena Forma, Mari Aaltonen, Pia Teräväinen ja Jutta Pulkki
MIKÄ MAKSAA JA KUKA MAKSAA? IKÄÄNTYNEIDEN HOIDON KUSTANNUKSET JA
RAHOITUS -PILOTTITUTKIMUS
(2023)

57 Lotta-Maria Sinervo, Meri Pulkkinen, Katri Yrjölä ja Harri Laihonen
KESTÄVÄ KUNTATALOUS: RAPORTOINNISTA KESTÄVYYDEN JOHTAMISEEN
(2023)

58 Raimo Ikonen, Timo Kietäväinen, Markku Lehto ja Rauno Lämsä
RAKENTEET KUNTOON – EHDOTUKSIA JULKISEN HALLINNO REMONTTIIN
(2023)

Raimo Ikonen, Timo Kietäväinen, Markku Lehto ja
Rauno Lämsä

RAKENTEET KUNTOON
EHDOTUKSIA JULKISEN HALLINNON REMONTTIIN

Suomessa on löydettävä ratkaisut julkisen talouden 10 miljardin kestävyysvajeen kuromiseksi umpeen tulevien hallituskausien aikana. Myös julkinen hallinto voi parantaa tuottavuuttaan, jos hallintoa uudistetaan nykypäivään. Tätä kehittämistyötä on mahdollista työstää hallinnon sii-
loja purkamalla. Valtaa jakamalla voidaan ennen kaikkea parantaa palveluja ja antaa yhteiskunnalle merkittäviä ke-
hitysimpulseja.

Tämän julkaisun neljä kirjoittajaa tarkastelevat hallintoa, hallinnon tuottavuutta ja julkisen talouden rakenteita ku-
kin omasta näkökulmastaan. Julkaisu hakee ratkaisuja 1) keskushallinnon selkiyttämiseen ja liian sektoroituneeseen ministeriöjärjestelmään, 2) resurssien joustavampaan ja tehokkaampaan käyttöön, 3) läheisyysperiaatteen toteut-
tamiseen hallinnossa ja 4) julkisen hallinnon tuottavuutta parantaviin toimiin.