

Kunnan palvelujen priorisoinnin ongelmallisuudesta

Sakari Möttönen

1. ALUKSI

Kunnissa on 1990-luvulla asetettu palveluja tärkeysjärjestykseen. On käyty arvokeskusteluja, on tehty palveluluokituksia ja laadittu palvelujen priorisointilistoja. Näillä toimilla on ollut hiukan erilaiset sisällöt. Arvokeskustelulla on tavoiteltu sitä, että kunnassa voitaisiin määritellä arvot, jotka ohjaavat palvelujen yksityiskohtaisempaa priorisointia. Arvojen määrittelyn perustaa on haettu toiminnan etiikasta sekä pohtimalla palvelujen merkitystä kuntalaisten näkökulmasta. Palvelujen luokituksella on tavoiteltu samaa lopputulosta vähän eri näkökulmasta. On pyritty jäsentämään palvelut kunnan perustehtävästä lähtien siten, että palveluja pidetään sitä tärkeämpinä, mitä lähempänä ne ovat kunnan perustehtävää. Palvelut on jaettu esimerkiksi peruspalveluihin, elämänlaatupalveluihin ja tukipalveluihin (Kuntien peruspalvelut ja säädösten muuttaminen 1994,24). Palvelujen priorisointina voidaan tässä katsannossa pitää sitä tehtävää, jossa yksittäisiä palveluja laitetaan tärkeysjärjestykseen. Priorisointihan tarkoittaa etusijalle laittamista.

Tässä artikkelissa pohdin palvelujen priorisoinnin vaikeutta ja siihen liittyviä ongelmia. Priorisointikäsitettä käytän sellaisessa merkityksessä, että se kuvaa sitä tehtäväkokonaisuutta, jossa palveluja erilaisilla tavoilla ja tietoisella prosessilla asetetaan tärkeysjärjestykseen. Erilaisten priorisointikeinojen erittely rajautuu käsittelyn ulkopuolelle. Toisen rajauksen teen siten, että käsittelem erilaisten palvelujen keskinäisen tärkeysjärjestyksen pohdintaa, jolloin kohteena on koko kunnan palvelukirjo. Toisena priorisoinnin tasona voidaan pitää asiakkaiden priorisointia eli sitä, että jonkin palvelukokonaisuuden esim. terveyspalvelujen tai vanhuspalvelujen sisällä mietitään sitä, kenelle palveluja annetaan ja kenelle ei (ks. esim. Niemelä ym.1995; Ryyänen ym.1997). Tätä palvelujen kohdistamiseen liittyvää priorisoinnin problematiikkaa en tässä yhteydessä ryhdy käsittelemään.

Kun tehtävänä on koko kunnan palveluvalikoiman priorisointi, on lähdetty siitä, että tämä teh-

tävä kuuluu poliittisille päätöksentekijöille ja lähinnä kunnan ylimmälle päätöksentekelimelle eli valtuustolle. Tehtävä on näin liitetty kunnan poliittiseen prosessiin. Tähän näkemykseen perustuen priorisointia on tehty valtuustoseminaareissa sekä muissa tilaisuuksissa, joihin on osallistunut valtuutettujen lisäksi muita luottamushenkilöitä (esim. lautakuntien puheenjohtajat, jotka eivät ole valtuutettuja), johtavia viranhaltijoita ja henkilökuntajärjestöjen edustajia. Priorisoinnilla on katsottu olevan kunnallispolitiikassa keskeinen asema, joten on tärkeää tarkastella, miten poliittiset päätöksentekelimet (lähinnä valtuusto) tästä tehtävästä suoriutuvat ja minkälaisia ongelmia priorisointitehtävään liittyy.

2. PRIORISOINNIN MONET KASVOT

Priorisoinnilla tavoitellaan yhtenäistä näkemystä siitä, mitä palveluja pidetään tärkeänä ja miten kunnan palvelutuotantoa ohjataan palvelujen merkityksen näkökulmasta. Priorisoinnin perusongelmana voidaan pitää sitä, että priorisointitehtävään suhtaudutaan erilaisten intressiryhmien näkökulmasta eri tavoin ja sille asetetaan erilaisia tavoitteita. Priorisoinnilla on monet »kasvot». Tässä artikkelissa erittelen eräitä priorisoinnin kasvovon piirteitä.

2.1. Priorisointi palvelujen supistuskeinona

Priorisointikeskustelu ja vaatimukset priorisoinnista perustuvat vahvasti julkisen hallinnon taloudelliseen kehitykseen (ks. Knuutinen 1998). Kun julkinen talous joutui 1990-alussa laman kouriin, todettiin, että taloudelliset resurssit eivät riitä palvelujen ennallaan säilyttämiseen. Kaivattiin keinoja, joilla resurssileikkaukset kohdistetaan jollakin systemaattisella tavalla palveluille. Priorisoinnin taustalla on ajatus, että kun kaikkia palveluja ei voida säilyttää tai pitää samalla tasolla, resurssien on kuitenkin riitettävä tärkeimmille palveluille ja supistukset on kohdistettava

vähemmän tärkeille palveluille. Sen määrittely, mitkä palvelut on tärkeitä ja mitkä vähemmän tärkeitä, on katsottu kuuluvan poliittisille päätöksentekijöille.

Supistamispolitiikka voidaan jakaa yhtäläiseen ja valikoivaan politiikkaan (Hietaniemi-Virtanen 1998). Yhtäläinen supistamispolitiikka tarkoittaa sitä, että supistukset suunnataan kaikkiin palveluihin («juustohöylä-menettely»). Valikoiva supistamispolitiikka edellyttää supistamiskohteiden asettamista tärkeysjärjestykseen. Priorisointia voidaan pitää valikoivan supistamispolitiikan välineenä.

Yleensä yhtäläistä supistuspolitiikkaa on pidetty huonona politiikkana ja on vaadittu valikoivaa supistuspolitiikan harjoittamista. Yhtäläisen supistamispolitiikan harjoittaminen on kuitenkin helpompaa kuin valikoivan politiikan (Hietaniemi-Virtanen 1998). Sellaiseen politiikkaan, jossa kaikilta otetaan jotain, voivat eri intressiryhmät paremmin sitoutua. Päätöksiä, vaikka ne olisivatkin oman intressiryhmän kannalta kielteisiä, on helpompi perustella, kun voidaan todeta, että kaikki ovat joutuneet samanlaisen kohtelun alaisiksi. Yhtäläiseen supistamispolitiikkaan voidaan myös helposti vedota esim. puhumalla säästötal-koista, joihin kaikkien on yleisen edun nimissä osallistuttava.

Voidaan perustellusti väittää, että huolimatta valikoivan supistamispolitiikan vaatimuksista ja erilaisten priorisointikeinojen käytöstä, kunnissa on harjoitettu pääsääntöisesti yhtäläistä supistamispolitiikkaa. Kuntien toimintaa on leimannut yhtäläinen resurssilähtöinen säästöpolitiikka. Tällaiseen politiikkaan ajaututaan helposti, koska on helpompi argumentoida resurssileikkauksien kuin palvelujen supistamisen puolesta. Myös kunnissa käytössä oleva raamibudjetointi johtaa siihen, että päähuomio kiinnitetään hallintokunta-kohtaisiin resurssiraameihin. Kunnallispoliittista priorisointikeskustelua leimaa se, että kunnan johto ja ne luottamishenkilöt, jotka katsovat keskeiseksi tehtäväkseen kunnan talouden tasapainottamisen, tarkastelevat kunnan toimintaa resurssilähtöisesti, kun taas palvelutuotannosta vastaava viranhaltijat ja luottamushenkilöt painotavat supistustoimien vaikutuksia palveluihin.

Priorisoinnin yksi ongelma liittyy siihen, että priorisointikeinoilla haetaan yhtenäistä käsitystä siitä, minkälaisessa tilassa palvelujen tulisi olla tulevaisuudessa. Priorisointiin ei yleensä ole sisällytetty nykytilanteen arviota. Voihan hyvinkin olla niin, että priorisointilistalla tärkeäksi katsottu palvelu on jo valmiiksi niin hyvin resursoitu tai palveluja tuotetaan niin tehottomasti, että siihen

voidaan kohdistaa supistuksia ilman, että sillä on asiakkaille näkyviä vaikutuksia.

Toinen ongelmakohta on siinä, että palvelut eivät ole yhteismitallisia. Palvelujen tärkeysjärjestykseen laittaminen on keinotekoinen toimenpide. Lastensuojelun ja katujen kunnossapidon tärkeyttä ei voida arvioida samalla mittarilla. Vaikka lastensuojelu todettaisiinkin tärkeämmäksi, ei voida kuitenkaan sanoa, kuinka paljon se on tärkeämpi ja miten keskinäisen tärkeysjärjestyksen tulisi näkyä palvelujen resurssoinnissa. Keinotekoisesti tehty lista tärkeysjärjestyksestä ei kerro palvelujen keskinäisistä suhteista. Jos jokin palvelu sijoittuu kunnan peruspalveluihin, niin siitä ei selviä, kuinka paljon se on tärkeämpi kuin tukipalveluihin sijoitettu palvelu – varsinkin, jos tukipalvelu on ydinpalvelun tuottamisen ehdoton edellytys. On vaikea päätellä, miten tällaisen suhteen tulisi näkyä palvelujen resurssoinnissa.

2.2. Priorisointi poliittisena vallankäyttönä

Kun priorisointi määritellään poliittisten päättäjien tehtäväksi, se tarkoittaa samalla sitä, että priorisointiin sisältyy poliittista vallankäyttöä. Kysymys on silloin siitä, että jokin ryhmä tai jotkin ryhmät katsovat, että he pystyvät priorisoinnin avulla edistämään omia ja taustaryhmiensä etuja. Tällöin tietysti ne poliittiset päätöksentekijät, jotka arvioivat, että heidän omille taustaryhmille tärkeät palvelut sijoittuvat tärkeyslistalla etusijalle, ovat innokkaampia vaatimaan priorisointia kuin ne ryhmät, jotka epäilevät, että heille ja heidän kannattajilleen tärkeät palvelut eivät sijoitu etusijoille. Tämä seikka vaikuttaa siihen, että priorisoinnin tärkeys ja merkitys nähdään eri tavoin, siihen suhtaudutaan eri lailla ja siihen sitoutuminen on eri asteista.

Priorisointi ei ole pelkkää teknistä toimintaa, vaan sillä on poliittinen luonne ja sitä voidaan pitää osana poliittista peliä. Tästä näkökulmasta on aiheellista kysyä, kuinka paljon priorisointi todellisuudessa ohjaa käytännön toimintaa eli onko se tehokas vallankäytön väline. Sillä on tietysti se merkitys, että jotkut ryhmät saavat priorisoinnin tuloksista argumentteja omalle päätöksäkäyttämismiselleen. Siihen voidaan vedota silloin, kun vaaditaan lisää resursseja priorisointilistalla etusijoille sijoittuneille palveluille tai pyritään esittämään näihin palveluihin kohdistuvat supistamistoimet. Ei ole kuitenkaan todennäköistä, että sellaiset luottamushenkilöt, jotka ovat ottaneet tehtäväkseen edistää niitä palveluja, jotka eivät sijoitu priorisointilistalla kärkipäähän, luopuisivat

priorisointiprosessin yhteydessä omista käsityksistään ja vaatimuksistaan. Heidän intressissään on etsiä toisia argumentteja ja vähätellä priorisoinnin merkitystä. Kulttuuri- ja liikuntapalveluja kannattavat luottamushenkilöt eivät ole ensimmäisinä vaatimassa priorisointikeskustelua.

Luottamushenkilöiden suhtautumiseen vaikuttaa se, että kaikki tietävät jo etukäteen kohtuullisen tarkkaan priorisoinnin lopputuloksen. Eri kunnat ovat laatineet suunnilleen samanlaisia priorisointilistoja, vaikka listat sisältävätkin erilaisia palveluluokituksia. Sosiaali- ja terveystalvet ja koulutuspalvelut (ennen kaikkea peruskoulu) sijoittuvat listan kärkeen. Vapaa-aikaan ja kulttuuriin liittyvät ja ainakin osa teknisistä palveluista sijoittuu listan jälkipäähän. Myös kansalaisten mielipiteet tiedetään ja ne tukevat samanaista priorisointilistaa (ks. esim. Forma 1998 ja Kuntaliiton palvelukuvatutkimukset). Periaatteessa kunnan viranhaltijat voisivat tehdä palvelujen priorisointilistan kuntalaisten mielipiteiden ja muiden kuntien priorisointilistojen perusteella. Poliittisen käsittelyn tulos on ennalta arvattavissa. Kun vielä otetaan huomioon, että suuren osan palvelujen tuottamiseen sidotuista resursseista muodostavat kiinteät kustannukset tai tuotantokustannukset ovat muutoin sidottuja, niin poliittisella prosessilla ei ole kovin paljon vaikutusta priorisointilistaan. Palvelutuotannosta vastaavat viranhaltijat ovat todenneet, että priorisoinnilla ei ole ollut kovin suurta merkitystä, koska kunnissa käydään sellaista selviytymiskamppailua, jossa pyritään estämään palvelujärjestelmien vauriot eikä tässä tilanteessa ole mahdollista tehdä tietoisia suuntia muuttavia valintoja (Möttönen 1997, 294–300).

Priorisoinnin vaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon, että vallankäytössä on kyse toimijoiden välisistä suhteista. Todelliseen priorisointiin ei vaikuta ainoastaan priorisoijien eli tässä tapauksessa valtuutettujen tahto vaan myös priorisoinnin kohteena olevien palvelutuottajien kyky vastustaa priorisoinnin omalle palvelutuotannolle tuottamia haitallisia vaikutuksia sekä palvelutuotantoyksiköiden ominaisuudet. Tämä on näkynyt, kun on arvioitu sitä, mitkä tekijät toisaalta suojaavat palvelujen supistamistoimenpiteiltä ja mitkä tekijät toisaalta altistavat supistamistoimenpiteille. Voimakkaita professioita sisältävät organisaatiot, joiden palveluilla on vahva näkyvyys kansalaisten silmissä, ovat paremmassa suojassa leikkauksilta kuin organisaatiot, joissa ei ole vahvoja professioita, joiden asiakaskunta on hajanainen ja joiden palveluilla ei ole merkitystä suurelle yleisölle. On myös esitetty, että suuret

määrärahakokonaisuudet vetävät puoleensa supistustoimia, jolloin erillisistä pienistä määrärahoista vastaavat yksiköt ovat paremmin suojassa supistuksilta (ks. Jörgenssen 1987; Dunsire & Hood 1989; Virtanen 1995).

Voidaankin nostaa esiin eräs käytännössä ilmenevä priorisoinnin paradoksi. Sosiaali- ja terveystalvet nousevat merkityksensä vuoksi kuntien priorisointilistoilla etusijoille, mutta samalla niihin suurena määrärahakokonaisuutena kohdistetaan helposti supistamisvaatimuksia. Tämä ristiriita johtaa helposti siihen, että todellinen priorisointia ei tehdäkään poliittisessa prosessissa vaan se jää palvelutuotannosta vastaaville viranhaltijoille ja sitä joudutaan tekemään yksittäisten työyhteisöjen toimesta.

Edellä olevan perusteella voidaan esittää perustellusti päätelmä, että priorisointiin ei sisälly kovin paljon todellista vallankäyttöä. Priorisoinnin yhteydessä ei pystytä tekemään sitovia toimintaa ohjaavia päätöksiä. Priorisointipäätöksiä voidaan pitää suosituksina, jotka voidaan ottaa huomioon eri tavoin ja joihin suhtautuminen riippuu tarkastelijan omasta näkökulmasta. Priorisointi voi tosiasiallisesti jäädä poliittisella tasolla muodolliseksi prosessiksi, jolloin todellinen priorisointi tapahtuu näkymättömänä piiloprosessina. Priorisoinnilla on siten myös näkymättömät kasvot.

2.3. Priorisointi osana toiminnan suunnittelua ja ohjaamista

Priorisointia voidaan tarkastella myös kunnan suunnittelun ja toiminnan ohjaamisen näkökulmasta. Monissa kunnissa priorisointi on kytketty kunnan suunnitteluprosessiin. Palvelujen priorisoinnin ohella toinen muodissa oleva suunnitteleidea on strateginen suunnittelu. Priorisoinnissa ja strategisessa suunnittelussa tarkastellaan asioita eri näkökulmista ja niiden välillä voidaan havaita ristiriitaisuuksia.

Priorisoinnissa etusijalle asetetaan kunnan perustehtävien turvaaminen, mikä johtaa siihen, että priorisointilistan kärkeen sijoittuvat kunnan lakisääteiset palvelut ja ne palvelut, joita kuntalaiset välttämättä tarvitsevat. Strategisessa suunnittelussa palvelutuotantoa katsotaan enemmän kunnan kehittämisen näkökulmasta, jolloin painottuvat ne palvelut, joilla on merkitystä ns. kunnan vetovoimatekijöinä. Tällöin painottuvat esimerkiksi elinkeinoelämälle suunnatut palvelut sekä vapaa-ajanpalvelut ja kulttuuripalvelut. Seläisten palvelujen tuottamiseen panostaminen,

joista kunta joka tapauksessa joutuu huolehti-
maan, ei sisälly strategista valintaa.

Kun priorisointia tarkastellaan osana kunnan suunnitteluprosessia, sitä vaivaavat samat ongelmat, jotka liittyvät yleensä suunnittelun ohjaavaan vaikutukseen. Suunnittelun tuloksena olevat linjapäätökset ovat joko niin itsestään selviä, että kunta toteuttaisi niitä, vaikka päätöstä ei olisikaan tehty tai ne ovat niin yleisiä, että hyvinkin erilaisia toimenpiteitä voidaan perustella hyväksytyllä linjalla. Itsestäänselvät päätökset koskevat yleensä niitä asioita, joista ollaan yhtä mieltä ja joihin ei liity poliittista sisältöä. Päätösten yleisyys leimaa taas niitä poliittisen sisällön omaavia päätöksiä, jotka tehdään niistä asioista, joista ollaan eri mieltä ja joiden suhteen tulisi tehdä valintoja. Strategisen suunnittelun yhteydessä on todettu, että päätösten yleisyysaste on sitä suurempi, mitä enemmän on päätöksen tekemiseen osallistujia (Haveri 1994). Tämä johtaa siihen, että alemmilla hallintotasolla valmistelluilla strategisilla linjauksilla on taipumus vesittyä, kun ne viedään valtuuston käsittelyyn.

Priorisointi pitää sisällään strategiseen suunnitteluun kuuluvan ajatuksen strategisten päätösten (linjapäätökset) ja operatiivisten (käytännön) päätösten erillisyydestä. Tässä ajattelussa tavoitteena on se, että valtuusto tekee yleisen päätöksen siitä, mitkä palvelut ovat tärkeitä ja mille palveluille suunnataan resursseja. Alemmat hallintotasot päättävät siitä, mitä tämä linjaus tarkoittaa konkreettisesti eri palvelujen kohdalla. Ongelman tällaisessa ajattelussa muodostaa se, että palvelujen konkreettinen arvo sen käyttäjille tulee esiin vasta käytännön tason päätöksenteossa, jolloin strategian toteuttamisen mahdollisuus tulee esiin vasta operatiivisessa toiminnassa. On esimerkiksi helppo tehdä sellainen linjapäätös, että kirjastopalveluista, joita ei katsota kunnan ydinpalveluihin, voidaan resursseja vähentää. Ongelma tulee esiin silloin, kun tämän linjapäätöksen toteuttaminen vaatisi jonkin kirjaston lakkauttamista. On havaittu, että poliittiset päätöksentekijät ovat valmiita tekemään sellaisia linjapäätöksiä, että säästöjä on saatava aikaan, mutta haluttomia tekemään konkreettisia palvelutason laskemista tai joidenkin palvelujen lakkauttamista tarkoittavia päätöksiä (ks. Möttönen 1997).

Linjapäätökset, joihin ei liity sen arviointia, mitä päätös käytännössä palvelutasossa merkitsee, menettää ohjausvaikutuksensa. Strategisen suunnittelun yhteydessä usein tähdennetään, että linjapäätökset tulee ottaa huomioon operationaalisisessa toiminnassa. Puhutaan strategioiden

implementaatiosta. Implementoinnissa joudutaan ottamaan huomioon paljon muitakin näkökohtia kuin ylemmän päätöksentekijän tekemä linjapäätös. Asiakkaiden paine ja eri sidosryhmien vaatimukset tulevat usein esiin vasta päätöksen toteuttamisvaiheessa. On paljon helpompi tehdä yleisellä tasolla ikään kuin puhtaan pöydän tilanteessa linjapäätöksiä kuin noudattaa niitä operatiivisessa toiminnassa. Priorisoinnin toimimisen ohjausvälineenä tekee ongelmalliseksi se, että siihen liittyvät yleiset linjapäätökset tehdään yhtäällä ja vastuu niiden päätösten vaikutuksesta kannetaan toisaalla.

2.4. Priorisointi osana julkista keskustelua

Priorisointia tärkeyttä on perusteltu myös sillä, että se on tapa käydä konkreettista keskustelua siitä, minkälaisia palveluja kuntalaiset todella haluavat. Priorisointikeskusteluun onkin liittynyt sekä erilaisia kuntalaiskyselyjä palvelutarpeista että julkisen keskustelun synnyttämistä siitä, mikä on kunnan perimmäinen tehtävä (ks. Knuutinen 1998).

Palvelukyselyillä saadaan tietoa siitä, miten tyytyväisiä kuntalaiset ovat palveluihin ja miten he haluaisivat painottaa eri palveluja (ks. Niemelä ym. 1995). Palvelujen priorisoinnille kyselyt eivät kuitenkaan anna riittävää perustaa. Kuntalaisilla ja palvelujen käyttäjillä on erilaisia vaatimuksia palvelujen tarpeesta, mutta heillä ei ole käsitystä palvelujen tuottamisen resursseista ja niiden niukkuudesta (ks. Meklin 1989). Toisaalta palvelutarpeiden tunnistamiseen tarvitaan myös asiantuntijatietoa, koska asiakkaiden tiedot saattavat olla puutteellisia. Näin on monien marginaaliryhmien palvelujen kohdalla. Esimerkiksi päihdepalvelujen määrää ja laatua ei voida perustaa asiakkaiden ja kuntalaisten näkemykseen.

Lisäksi kunta joutuu tuottamaan palveluja, joilla ei ole suoraa yhteyttä kuntalaisiin ja joita kuntalaiset eivät pysty arvioimaan objektiivisesti. Näitä palveluja ovat mm. hallinto- ja tukipalvelut. Esimerkiksi henkilöstö- siivous tai atk-palvelujen painoarvoa muiden palvelujen joukossa ei saada selville asiakaskyselyillä tai yleensäkin julkisella keskustelulla.

Knuutinen (1998, 185) on tehnyt havainnon, että julkisuudessa käytävä priorisointikeskustelu painottuu muutamaankin palveluun, joilla on merkitystä suurelle osalle kuntalaisia, kuten koulupalveluihin ja päivähoitoon. Hänen mukaansa ns. marginaalipalvelujen puolustaminen jää yleensä viranhaltijoiden tehtäväksi. Julkinen keskustelu,

kun sitä vielä käydään mediassa ja median ehdoilla, vahvistaa niiden ryhmien asemaa, joilla on parhaat edellytykset ajaa omia etujaan. Julkinen keskustelu ei siten vahvista niiden palvelujen asemaa, joiden puolesta palvelutarpeesta lähtevät argumentit puhuvat.

Julkinen keskustelu voi itseasiassa kääntää priorisoinnin vaikutukset päinvastaisiksi. Jos ja kun priorisointiprosessissa vähemmälle painotukselle jäävät ne kunnan palvelut, joista julkisessa keskustelussa puhutaan paljon kuten liikunta- ja kulttuuripalvelut. Tämä priorisoinnin tulos saattaa aktivoida näiden palvelujen puolustajia käymään julkista taistelua palvelujen säilyttämisen puolesta. Tällöin saattaa entistä vaikeampi kohdistaa supistuksia niihin palveluihin, koska palvelujen puolustajilla on ns. vastaiskukykyä (ks. Virtanen 1995). Jos kuitenkin kunnan taloudellisen tilanteen vuoksi resursseja joudutaan leikkaamaan, niin leikkauksia voivat tosiasiasa kohdistua priorisoinnissa etusijoille asetettuihin palveluihin.

2.5. *Priorisointi symbolisena prosessina*

Hallinnon kehittämiskeinoilla kuten priorisoinnillakin on usein tavoitteita, joita ei lausuta julki eli eräänlaisia piilotavoitteita. Nämä tavoitteet liittyvät organisaation toiminnan legitimitettiin ja itseintressin vahvistamiseen. Brunsson ja Olsen (1990, 254) toteavat, että eivät ainoastaan organisaation tuotteet vaan myös organisatoriset rakenteet, prosessit ja ideologiat ovat tärkeitä tekijöitä organisaation toiminnan legitimitettiin kanalta.

Priorisoinnista voi tulla muodollinen prosessi, jolla ei ole käytännön palveluihin vaikuttavaa merkitystä. Tällainen prosessi on kunnan sisäistä toimintaa rauhoittava prosessi, joka vahvistaa ja legitimoii olemassaolevia valtasuhteita. Priorisoinnilla halutaan antaa kuva, että kunta käy vakavaa keskustelua toimintansa suuntaamisesta, mutta keskeiset vallankäyttäjät suhtautuvat siihen siten, että priorisoinnista ei tarvitse välittää, koska operatiivisessa päätöksenteossa voidaan oikaista ne »vääristymät», joita priorisointi synnyttää.

Priorisointi voidaan nähdä myös kunnan imagonluontipolitiikkana. Uskotaan, että yleisessä keskustelussa kuntaa, joka on käynyt priorisointiprosessin, pidetään edistyksellisenä. Halutaan, että kuntaa arvostetaan siksi, että se pyrkii ratkaisemaan taloudelliset ongelmansa ottamalla kuntalaisten näkemykset priorisointiprosessissa huomioon. Tähän tarkoitukseen riittää pelkästään

se, että priorisointiprosessi on viety läpi. Priorisoinnin tulokset jäävät toissijaiseen asemaan. Useinhan kehittämishankkeiden vaikutuksista sanotaan, että sillä ei ole ollut välittömiä vaikutuksia, mutta prosessi sinänsä on ollut hyödyllinen.

3. POHDINTA

Kuntien edellytykset tuottaa palveluja ovat 1990-luvulla muuttuneet ratkaisevalla tavalla. Yhtäältä kunnan vapausasteet ovat valtiosuuslainsäädännön myötä kasvaneet. Toisaalta kunnat ovat joutuneet ratkaisemaan taloudellisia ongelmiaan puuttamalla palveluihin. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole kokonaiskuvaa siitä, miten palvelut ovat tosiasiasa muuttuneet. Vielä vähemmän on tietoa siitä, minkälaisen prosessin tuloksena muutoksia palveluissa on tapahtunut. Selvittämättä on myös, ovatko muutokset tapahtuneet tietoisien ohjausprosessin seurauksena vai ovatko palvelut muuttuneet sattumanvaraisesti tai tiedostamattomina tapahtumavirtoina. Priorisointia voi pitää tietoisena yrityksenä ohjata palvelutuotantoa – vieläpä siten, että demokratian ihanteen mukaisesti kunnan valitsemilla luottamushenkilöillä on siinä keskeinen osuus.

Edellä olevaan tarkasteluun viitaten voidaan sanoa, että priorisoinnin ja sen merkityksen tutkiminen on hyvin tärkeä tutkimuksellinen tehtävä. Tässä mielessä Mikko Knuutisen väitöskirja »Kuntien muuttuva hallinto ja priorisointi» (1998) avaa tärkeää latua kunnallistutkimuksessa. Haastavaksi priorisoinnin tutkimisen tekee sen ongelmallisuus.

Laajasti ottaen priorisoinnin ongelmat liittyvät yleisempään myös hallintotutkimuksen kohteena olevaan kontribuutioon eli toiminnan ohjauksen problematiikkaan ja toimintapolitiikan implementaatiokysymykseen. Kriittisen tarkastelun tarpeellisuutta korostaa tässä artikkelissa esiin nostetut priorisoinnin monet kasvot. Priorisoinnin ongelmallisuus kytkeytyy kunnan tehtävän laajuuteen. Kunta joutuu hoitamaan tehtäviä ja tuottamaan palveluja, joilla ei keskinäistä yhteyttä ja joilla on erilainen merkitys eri kuntalaisryhmille. Samalla kunnan toiminnan ohjaukseen osallistuu monia erilaisia intressejä ajavia ja toistensa kanssa kilpailevia ryhmiä. Rationaalisen ohjausvälineet – jollaisena priorisointiakin voidaan pitää – eivät tällaisessa toimintaympäristössä toimi.

Ovatko priorisointiprosessit sitten sellaista turhaa toimintaa, josta pitäisi luopua. Pitääkö lähteä siitä, että kunta on sellainen evolutionaarinen

organisaatio, jossa strategiat ovat vaarallisia harhakuvia ja jota ei voida ohjata mitenkään, jolloin kunnan toiminta voidaan jättää sattumanvaraisen kehityksen armoille (ks. Sotarauta 1996, 171–182). Tällaista kuvaa en halua antaa. Priorisoinnilla on varmaankin sijansa, mutta sen löytäminen edellyttää priorisointiin liittyvien ongelmien ymmärtämistä.

En ryhdy hahmottamaan mitään priorisointimalia, mutta haluan kiinnittää huomiota kahteen seikkaan, jotka tulisi ottaa huomioon, jotta priorisoinnilla olisi todellista merkitystä. Ensinnäkin tuntuu siltä, että priorisoinnista on tehty liiaksi muusta toiminnasta erillinen prosessi. Jos sitä on johonkin pyritty kiinnittämään, niin se on tehty toiminnan ja/tai talouden suunnitteluun. Hyödyllisempää olisi priorisoinnin ja toiminnan arvioinnin liittäminen yhteen sekä priorisoinnin ymmärtäminen toiminnan kehittämisen välineenä. Tuntuu siltä, että mitä korkeammalle palvelu priorisointilistalla sijoittuu, niin sitä vähemmän sen tuottamista ja sen vaikutuksia on arvioitu. Arvioinnin merkitys olisi siinä, että samalla, kun mietitään palvelun arvoa ja merkitystä tulisi arvioida myös sitä, miten palvelun tuottaminen on hoidettu. Arvioinnilla olisi silloin myös se merkitys, että priorisointi perustuisi vankemmin kunkin kunnan omaan tilanteeseen.

Toinen pohtimisen arvoinen seikka on kysymys siitä, keiden tehtävä priorisointi on. Kuten todettiin priorisointia on pidetty valtuuston tehtävänä. Tämä ajatus perustuu sellaiseen manageristiseen käsitykseen, että valtuusto on kunnan toiminnan johtoelein, jonka on luotava kunnan toiminnan strategiat ja päälinjaukset, joita alempien hallintotasojen on operatiivisessa toiminnassa noudatettava. Priorisoinnissa tämä ajatus johtaa sellaiseen ylhäältä alas suuntautuvaan toimintapolitiikkaan, jossa palvelujen arvon määrittelee se hallinnon taso, joka on kaikkein kauimpana palvelujen tuottamisesta ja jolla on vähiten vastuusta palvelujen vaikutuksista ja useasti myös kaikkein vähiten tietoa palvelujen merkityksestä.

Voidaan asettaa kyseenalaiseksi, miten strategioiden luominen ja yleisellä tasolla tapahtuva palvelujen priorisointitehtävä, joita tehtäviä voi pitää vaikeina johtamisen osa-alueina, onnistuu valtuustolta, joka koostuu erilaisia asioita painottavista ja erilaisia intressejä edustavista valtuutetuista. Valtuustossa tapahtuva priorisointitehtävä jää pakostakin yleiselle tasolle siksi, että operatiivinen päätösvalta on delegoitu hallinnonaloille. Tuntuu siten järkevältä, että priorisointi kytkettäisiin kiinteämmin operatiiviseen asioiden hoitoon, josta päävastuu on kuntaorganisaation

perustasolla. Tällä tasolla voisi luontevimmin tapahtua poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden yhteistyötä sekä strategisissa valinnoissa että operatiivisten asioiden hoidossa. Tämän ohella perustasolle pitäisi antaa selkeä raportointivelvollisuus. Valtuusto vastaa tässä katsannossa pikemminkin priorisoinnin onnistumisen arvioinnista ja hallinnonalojen kontrollista kuin prioriteettien luonnista. Tämä tehtävä pitäisi hoitaa – ei kerta-suorituksena vaan – vuosittain taloussuunnitteluprosessin yhteydessä. Tällä tavalla priorisointipolitiikka kääntyy ylhäältä alas (top and dawn) -politiikasta alhaalta ylös (bottom up) -politiikaksi.

Pohdinta priorisointitehtävän vastuusta liittyy keskusteluun valtuuston roolista. Oma käsitykseni on, että pitäisi luopua sellaisesta opista, että valtuusto voisi olla strategioita luova ja suuria linjoja vetävä luottamuselin. Valtuuston merkitys on nähdäkseni siinä, että kun asioita tuodaan valtuustossa päätettäväksi, niin ne tulevat samalla julkiselle areenalle ja poliittisen kontrollin kohteeksi. Tällä seikalla on sinänsä suuri merkitys. Se pakottaa sekä viranhaltijat että alemmat luottamuselimet ottamaan huomioon sekä julkisuuden että poliittisen kontrollin ja miettimään, mikä on yleensä mahdollista ja mikä ei. Valtuustolla on tässä katsannossa potentiaalinen vallan käytön mahdollisuus sekä tehtävä tehdä jokin toiminta legitimiiksi ja estää joidenkin toisten toimenpiteiden toteutuminen, mutta ei vastuuta luoda kuntaan yksi ja yhtenäinen toimintapolitiikka, mikä moniarvoisessa toimintaympäristössä onkin sula mahdollisuus.

LÄHTEET:

- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (toim.): Makten att reformera. Carlsson. Helsingborg 1990.
- Dunsire, A. & Hood, C.: Cutback Management in Public Bureaucraties. Cambridge University Press. Cambridge 1989.
- Forma, P.: Mieliapteen muutos ja pysyvyys. Suomalaisen mielipiteet hyvinvointivalttiosta, sosiaaliturvasta ja hyvinvointipalveluista vuosina 1992 ja 1996. Stakes. Raportteja 222. Saarijärvi 1998.
- Haveri, A.: On adaptive and strategic behavior of local level communities – The perspective of specialization and co-operation. Tampere 1994.
- Hietaniemi-Virtanen, N.: Onko peruskoulu suojassa supistamispolitiikalta? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/1998.
- Jørgensen, T. B.: Financial Management in Public Sektor. Teoksessa: Kooiman, J. & Eliassen, K., A (toim.): Mangement Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience. Sage Publications. London 1987.
- Knuutinen, M.: Kuntien muuttuva hallinto ja priorisointi. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 54. Kuopio 1998.

- Kuntien peruspalvelut ja säädösten muuttaminen. Muistio. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1994.
- Meklin, P.: Tuloksellisuus julkisessa palvelu- ja liiketoiminnassa. Hallinnon tutkimus 3/1989
- Möttönen, S.: Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päättöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Suomen Kuntaliiton Acta-julkaisusarja nro 86. Helsinki 1997.
- Niemelä, P. ym: Sosiaali- ja terveydenhuollon priorisointi. Stakes. Raportteja 174. Jyväskylä 1995.
- Ryynänen, O-P. ym.: Terveiden ja sairauden valinnat. Suomen Kuntaliitto ja Kuopion yliopisto. Helsinki 1997.
- Sotarauta, M.: Kohti epäselvyyden hallintaa. Finnpublicishers. Jyväskylä 1996.
- Virtanen, T.: Mikä suojaa leikkaajalta? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1995.