

## Perusoppikirja terveydenhuollon hallinnosta

*Sirkka Sinkkonen ja Juhani Nikkilä:  
Suomen terveydenhuollon hallinto, Porvoo, WSOY ja Sairaanhoidajien koulutussäätiö 1988, 232 s.*

Sinkkonen ja Nikkilän teos on perusesitys aiheestaan. Hieman yllättäenkin se on myös ainoa ajan-kohtainen korkeakoulutason ja vaativan keskitason oppikirja yleensä mistään maamme julkisen hallinnon osasta.

Perusoppikirjoja on harvassa, koska tehtävää ei ole koettu riittävän haastavaksi eikä meritoivaksi. Myös hallinnon monimutkaisuus on pelottanut. Sitä paitsi kirjoittajia ei tahdo pysyä ajan tasalla; kirjoitusprosessin kuluessa havaitsee, että kohde on karannut alta. Nämä seikat tietää jokainen julkishallinnon, hallinto-opin tai lähialojen peruskursseja pitänyt.

Sinkkonen ja Nikkilän määrittely terveydenhuollon hallinnosta rinnastuu julkishallinto-oppiaineeseen liittyviin käsitteopintoihin. Terveydenhuollon hallinto on sekä oppiaine, tutkimusalue että käytännön toimintaa ja rakenteita.

Terveydenhuollon hallinto käsittää Sinkkonen ja Nikkilän mukaan terveydenhuollon varsinaisia perustoimintoja (esim. oireiden tutkimus ja diagnosointi, hoito, terveystarkastukset ja -valvonta) tukevan organisoinnin ja ohjauksen sekä vastaavat hallintorakenteet. Kirjoittajat rajaavat perustoimintoihin liittyvän välittömän esimiestyön ja perustoimintojen toteuttamisen teoksensa ulkopuolelle. Vain terveydenhuollon hallintoon perehtyväälle rajaus on paikallaan, mutta hallinnosta yleisemmin kiinnostunut jää pohtimaan, miten terveydenhuollon ominaisluonne kenties ilmenee myös sen hallinnossa.

### Hallinnonhistoriaa

Paljoheksti, neljänneksen verran, on teoksessa kerrottu terveydenhuollon hallinnon historiaa. Satunnaisesta, vapaaehtoisestakin asioiden hoidosta siirryttiin viime vuosisadalla piirilääkärijärjestelmään ja aloitettiin sairaaloiden perustaminen, jota itsenäisyyden alkujaksolla jatkettiin.

1940- ja 1950-luvuilta 1960-luvulle tultaessa maassa oli jo pitkälle kehittynyt avoterveydenhuollon järjestelmä, vaikka esimerkiksi lääkärin määrä oli vielä kansainvälisesti katsoen alhainen. Keskeisiä uudistuksia oli sairausvakuutus 1962 ja keskussairaaloiden verkon rakentaminen. Vuoden 1972 kansanterveyslailla pyrittiin siirtämään painopistettä sairaaloista perusterveydenhuoltoon. Jo uusinta kehitystä on Valtava-uudistus sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien tasauksineen.

### Rakenteiden vankina

Teoksen valtaosa on omistettu terveydenhuollon hallinnon rakenteille. Niitä ovat palveluorganisaatioiden omistuksen ja organisaatio- ja palvelutyyppien rakenteet. Rakenteita ovat samoin terveyskeskusten ja sairaaloiden, terveydenhuollon kunnallisen itsehallinnon sekä terveydenhuoltoa ohjaavan valtionhallinnon rakenteet.

Palveluorganisaatioiden omistuksen ja organisaatio- ja palvelutyyppien rakenteista on vaikeampaa tehdä yleistäviä päätelmiä kuin tyytyä kuvaamaan asioita. Sinkkonen ja Nikkilän esittämät kansainväliset vertailutiedot ja meikäläistä kehitystä koskevat tiedot kuitenkin terveesti muistuttavat, ettei nykyinen tilanne ole vallinnut aina eikä liene vastaisuudessakaan ikäinen.

Terveydenhuollon päävastuu on julkisella sektorilla, mutta kehittämispaineita purkaantu myös yksityisen sektorin laajuuksiin. Terveydenhuollon yksityisen ja julkisen sektorin suhde maan eri alueilla olisi esimerkiksi teoksen tulevissa painoksissa kiintoisa tarkastelun kohde. Tosin kirjoittajat kertovat esimerkiksi siitä helsinkiläisestä kummajaisesta, ettei pääosa sairaansijoista olekaan kuntainliittojen vaan kaupungin sairaaloissa.

Terveyskeskusten ja sairaaloiden hallinnon rakenteita kirjoittajat tarkastelevat johtosääntökeskeisesti. He eivät kuitenkaan onohda ongelmiakaan vaihtoehtoisia hallintomalleja koskeneine johtosääntökiistoihin, joissa lääkäreiden ja hoitajien valtakokkien napit ovat kalahdelleet vastatusten.

### Terveydenhuollon virallinen valtasuhdehierarkia

Kaksi viidennestä teoksesta koskee terveydenhuollon virallisten valtasuhteiden hierarkiaa kunnista lääneihin ja aina sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliseen hallintoon ja politiikkaan saakka. Näin tullaan erälle julkisen hallinnon tutkimuksen yleisistä ydinalueista.

Sinkkonen ja Nikkilä pohtivat kuitenkin myös, missä määrin kunnalliset luottamushenkilöt tosiasiallisesti vaikuttavat terveydenhuoltoon koskeviin päätöksiin. Samoin he piirtävät kokonaiskuvan, tosin yleispiirteisen, nykyisestä moniin osiin jakautuneesta ja hyvin monipuolisesta terveydenhuollosta koskevan julkisen päätöksenteon, suunnittelun ja rahoituksen hierarkiasta. Sektorisuunnittelujärjestelmien vähittäisestä joutumisesta teuraspenkkiin he eivät vielä mainitse.

### Teoksen näkökulma

Sinkkonen ja Nikkilän teoksessa viitataan useisiin hallinnon tutkimuksen teorioihin, mutta niiden merkitys esityksessä ei muodostu keskeiseksi. Keskustelua käydään ainakin klassisesta hallinnon teoriasta yleispäteväksi ajateltuine organisaatioperiaatteineen, päätöksentekoteoriasta, järjestelmäteoriasta ja ohjausteoriasta. Lähinnä kahden jälkimmäisen teorian käsitteet tarjoavat yleistä runkoa tarkastelulle.

Teoksen näkökulma korostaa olemassa olevia hallinnon rakenteita sellaisina kuin niiden tulisi lähinnä säännösten ja ohjeiden mukaan olla sekä vastaavia käskyvalta- ja vuorovaikutussuhteita. Lukuisissa kohdissa kyllä keskustellaan siitä, kuinka asiat käytännössä ovat hieman tai hyvinkin paljon toisin kuin normien ja ohjeiden mukaan, mutta hyvin usein joudutaan toteamaan tutkimustiedon olevan vielä vähäistä. Terveydenhuollon hallinto on nuori tutkimusala, ja julkishallintokin on elänyt todellista »boomia» vasta 1980-luvulla.

Se etteivät hallinnon teoriat käsitteineen hallitse esitystä on etu eikä häitä. Asioista kerrotaan yleensä sillä käytännön kielellä, jolla niitä hoidetaan. Sille, että kieli on hieman tuota »sosiaali-» ja »hallintovaltion» kapulanmakuista kieltä, ei oikeastaan voi mitään,

odotettavissa oleva käytäntöä lähellä oleva lukijakuntakin huomioon ottaen.

Hallinnon teorioiden voimattomuus tehtäessä selkoa käytännön hallinnosta on tuttu ongelma jokaiselle alan peruskursseja vetäneelle. Korkeintaan sitten kun on ker-tonut hallinnonrakenteista, voi vai-vihkaa kerratessaan mainita, mitä käsitteitä tulikaan käytetyksi.

Tutkimuksena jo unohtuneen klassisen hallinto-opin käsitteet ovat edelleen kiusallisen relevant-teja puhuttaessa hallinnon perus-teista: linjaorganisaatio, esikun-taorganisaatio, sivuelin, kierto-kulku vireillepano-valmistelu-pää-töksenteko-toimeenpano-valvonta, klassiset budjettiperiaatteet ja niin edelleen. Samoin saattaa joutua turvautumaan oikeustieteellisiin käsitteisiin. Esimerkiksi se, onko valtion sairaala oikeussubjekti (ei toki) ja onko kuntainliitto sairaaloi-neen oikeussubjekti (on), ei ole pe-ruskurssin ja hallinnon rakentei-den yleiskuvauksen kannalta suin-

kaan yhdentekevää.

Sinkkosen ja Nikkilän teokseen perehdyttyään pohtii, voisiko teok-sen mahdollisissa jatko-osissa nä-kökulmana olla valitun perspektii-vin täydennyksenä esimerkiksi ter-veydenhuolto tiettyihin hyvinvoin-nin ongelmiin reagoijana, tervey-denhuollon tuloksellisuus pulmi-neen, terveydenhuollon talous tai todelliset valtasuhteet terveyden-huollon eri vaikuttajatahojen välil-lä. Myös terveydenhuollon toimen-pidekokonaisuudet (policyt) ja nii-den toimeenpanorakenteet voitai-siin ottaa tarkastelun keskiöön.

#### Perusteellinen käsikirja

Teos on suurella perusteellisuu-della laadittu, joskin paikoitellen hengästyttävänkin luettelomainen ja kieliasultaan virallisen jäykähkö. Tätä ei ilmeisesti kuitenkaan olisi voitu välttää kattavuuteen ja tark-kuuteen pyrittäessä.

Tilastotietoja kerättäessä on tehty todella runsaasti työtä. Mo-

ninaiset, joskin eräissä tapauksis-sa kovin laajat taulukot ja kuvat keventävät esitystä. Teos poikkeaa edukseen monista kaltaisistaan. Kertoohan se tuoreimman tiedon avulla, miten asiat »todella ovat» eikä vain, kuinka niiden joskus tu-levaisuudessa kenties ajatellaan tai halutaan olevan. Se että teok-sessa esitetyt tiedot yksityiskoh-dissaan vähitellen vanhenevat, kor-jautuu uusintapainoksilla. Vielä monen vuoden päässä edessäpäin ovat ne ajat, jolloin viiveittä päivi-tettävä videotex korvaa paperipai-natteen (ja meidät peruskurssien luennoitsijat).

Sinkkosen ja Nikkilän teos on perusteellinen käsikirja aihees-taan. Suurimmasta osasta käsitel-tyjä asioita on useimmilla hallintoa tai terveydenhuoltoa tuntevilla jo ennestään tietoa, mutta ei var-maankaan yksien kansien sisässä. Runsaat lähdeviitteet ohjaavat yk-sityiskohtaisemman tiedon jäljille.

*Pertti Ahonen*