

Kunnan erikoisuudet yhteisönä ja tietojenkäsittelyn merkitys

Ulf Forsman

Tietojenkäsittelyn kehittämistä pohdittaessa joudutaan väistämättä ottamaan kantaa kysymykseen miten kunta yhteisönä eroaa muista yhteisöistä, mitkä ovat sen erikoispiirteet. Muussa tapauksessa jääme joko omien perinteidemme syövereihin tai joudumme alistumaan meille vieraiden pyrkimysten talutettavaksi.

Kunnan erikoislaadun syvälinen ymmärtäminen on perusedellytys oman identiteettimme vahvistamiselle ja "virkamieskompleksin" voittamiselle. Erityisesti nyt tarvitaan ehtymätöntä oma-aloitteisuutta ja rohkeutta tarttua kunnan toiminnan saneeramisen perusongelmiin.

1. KUNNAN KAKSINAINEN LUONNE

Kunta on tietyn alueen asujaimiston muodostama yhteisö, joka on itsehallinnollisesti ja edustukselliseen demokratiaan perustuen järjestäytynyt. Tämä järjestäytymismuoto on se mekanismi, jolla yhteisöä muodostavat kunnan jäsenet ratkaisevat yhteisiä asioita ja keskinäisiä eturistiriitojaan sekä sovittavat lyhyen tähtäimen edut pitkän tähtäimen muutoksiin.

Kunnallishallinto-käsitteeseen sisältyvä arvomaailmamme, käsitteistömme ja toimintatapamme kumpuavat kunnan ymmärtämisestä tällaisena laajana, itsehallinnollisena yhteisönä. Mutta kunta on myös jotakin muuta.

Etenkin viimeiset 20—25 vuotta kuntien palvelutoiminta on kasvanut sekä määrällisesti että laadullisesti hyvin voimakkaasti. Kunta on yhä kasvavassa määrin saanut ja ottanut itselleen tehtäviä, joita se hoitaa kunnan jäsenen puolesta ja hyväksi. Kunnasta on muodostunut työnjaollisesti, rahoituksellisesti ja organisatorisesti itsenäinen talousyksikkö muiden kunnan alueella toimivien talousyksiköiden joukossa. Kuntayhteisön työnjaon järjestelmässä kunta talousyksikkönä on toissijaisessa asemassa: talousyksikkönä se huolehtii tehtävistä vain siinä määrin kuin "yleisen

edun" on katsottu sitä vaativan. Muista tehtävistä tässä työnjaon järjestelmässä huolehtivat kunnan jäsenet (luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt) itsenäisesti ja omaehtoisesti esimerkiksi harjoittamalla teollista toimintaa, liikennettä, kauppaa ja muuta palvelutoimintaa, taiteita ja muuta kulttuuritoimintaa tai harrastamalla fyysistä ja henkistä hyvinvointia edistäviä aktiviteetteja.

Kunta-käsite on siis merkitykseltään kaksiselitteinen: toisaalta se on itsehallinnollinen yhteisö, toisaalta talousyksikkö. Kaksiselitteisyyden korostaminen ei ole mikään semanttinen vaan hyvin periaatteellinen ja käytännöllinen ongelma. Kunnalla itsehallinnollisena yhteisönä on oma, erityinen sisältönsä ja rationaali-teettinsa. Vastaavasti kunnalla talousyksikkönä on oma, erityinen sisältönsä ja rationaali-teettinsa. Ne kuuluvat yhteen ja ovat dynaamisessa vuorovaikutussuhteessa toisiinsa, mutta samalla ne ovat olemuksellisesti eri asioita, eri kokonaisuuksia. Tästä johtuen niiden välinen suhde on jännitteinen ja ristiriitainen.

Kunnallishallinto-käsitteeseen sisältyvä arvomaailma, käsitteistö ja toimintatapa soveltuu mainiosti kuntaan itsehallinnollisena yhteisönä. Meillä on vankka teoreettinen ja käytännöllinen perusta kunnallishallinnon edelleen kehittämiseksi eli kunnallisen itsehallinnon ja demokratian vahvistamiselle.

Tämä arvomaailma, käsitteistö ja toimintatapa soveltuu kuitenkin huonosti kuntaan talousyksikkönä, koska sen sisältö ja rationaali-teetti on toinen. Meiltä puuttuu teoreettinen ja käytännöllinen perusta kunnan kehittämiseksi talousyksikkönä osana kunnallishallintoa. Emme syvälinisesti tiedosta itseämme palveluja tuottavina ihmisinä ja yksikköinä. Epäjohdonmukaisuus, mielivaltaisuus ja itsetarkoituksellisuus, tehdasmaisuus ja byrokratismi leimavat palvelutoimintaamme. Palvelutoiminta kehittyy "itseliikunnallisesti", ilman pitkäjänteistä ja johdonmukaista johtamista.

Kuntien pääasialliset ongelmat tänä päivänä ovat talousyksikön ongelmia: aikaisempi

voimakkaan ekstensiivisen ja hyvin pitkälti automaattisen kasvun aikakausi on eittämättä ohitettu. Nyt resurssit eivät riitä tyydyttämään kasvavaa ja rakenteellisesti muuttuvaa palvelujen kysyntää. Eteemme on tullut talousyksikön saneeramisen välttämättömyys. Kunnan saneeraminen talousyksikkönä on myös kunnallishallinnon kehittämisen edellytys. Muodostavathan itsehallinnon tukitoiminnot merkittävän osan kunnan palvelutoiminnasta.

2. KUNNAN PALVELUTOIMINNAN TAVOITTEISUUS

Kunnan talousprosessin tavoitteet ja toimintatapa määräytyvät kokonaan reaali-prosessin perusteella. Määritelmällisesti kunta ei käytä resursseja eikä harjoita toimintaa ansaintamielessä. Rahaproessi on viimekädessä vain reaali-prosessin ulkoinen vaikkakin välttämätön ehto. Tässä suhteessa kunta talousyksikkönä eroaa olennaisesti esimerkiksi liikeyrityksestä talousyksikkönä. Onhan liikeyrityksen perimmäinen tavoitteisuus rahaproessin alueella. Kunnan talousprosessin tarkasteleminen aggregoidusti, yhteismitallista rahayksikköä soveltamalla on tämän takia hyvin ongelmallista. Resurssien allokoinnissa, tuotannon ja toiminnan ohjauksessa sekä palvelujen tarjonnassa on sovellettava toisenlaisia, viimekädessä reaali-prosessin systematisointiin perustuvia kriteereitä.

"Talous"-käsitteen määrittelyssä joudutaan ikään kuin palaamaan alkulähteille: talous on taloudenpitoa aineellisilla ja henkisillä resursseilla määrättyjen hyödykkeiden ja hyötyjen aikaansaamisessa. Tämä ei tietenkään merkitse rahaproessin hallinnan merkityksen vähättelemistä. Päinvastoin kunnan talousprosessin tavoitteisuuden ja toimintamekanismien syvälinen ymmärtäminen avaa myös uusia mahdollisuuksia rahaproessin hallinnan kehittämiseksi.

3. KUNNAN PALVELUTOIMINNAN ERIITYNEISYYS JA YHDENTÄMISTARVE

Kuntien palvelutoiminnan lopputulokset ovat sisällöltään ja muodoltaan mitä erilaisimpia. Asiakkaiden ja palvelujen toimittajien väliset rajapinnat ovat myös hyvin vaihtelevia. Erilaiset lopputulokset ja erilaiset asiakassuhteet edellyttävät vuorostaan erilaisten tehtävien ja osatehtävien osaamista ja tekemistä.

Osa palvelutoiminnasta on pääomavaltaista, osa työvoimavaltaista. Kaikelle palvelutoiminnalle on kuitenkin yhteistä sen persoonallisuusvaltaisuus eli asiakkaan palveluksena saama laatu riippuu oleellisesti siitä, miten sekä kunnan palveluksessa että asiakkaina olevat ihmiset yksilöinä ja pienryhminä suoriutuvat yksittäisistä palvelutilanteista.

Kaikesta tästä seuraa, että kunnan palvelutoiminta on hyvin eriytynyt ja että talousyksikkönä kunta on hyvin "rikkinäinen". Inhimillisen tekijän ratkaiseva rooli palveluprosessissa vahvistaa ja vakiinnuttaa tätä eriytyneisyyttä. Palvelutoiminnan eriytyneisyys tulee tendensinä mitä ilmeisemmin vahvistumaan. Määrämuotoinen, hierarkkinen organisaatioarkkitehtuuri soveltuu huonosti tällaiseen ympäristöön. Tämän takia organisatoriset ongelmat etenkin suuremmissa kunnissa tulevat yhä kärjistymään.

Palvelutoiminnan eriytyneisyyden kasvaessa voimistuu palvelutoiminnan yhdentämistarve. Kuntalaisten hyvinvointi, joka lienee kunnan palvelutoiminnan perimmäinen tavoite, on monisäikeinen asia. Sen aikaansaaminen ja kehittäminen on hyvin suuressa määrin riippuvainen terveydenhuollon, sosiaalitoimen tai sivistystoimen erillistojen tuloksesta. Yhä kasvavassa määrin hyvinvointi on kuitenkin näiden palvelusektoreiden yhteistojen tulokset, mutta kuntalaisten hyvinvointiin vaikuttavat olennaisesti myös asumisen määrälliset ja laadulliset aspektit, liikenne-ratkaisut, ympäristön laatu, henkinen miljöö, mahdollisuudet oma-aloitteiseen ja omaehtoiseen itsensä kehittämiseen ja muut sellaiset seikat. Toisin sanoen hyvinvointi riippuu hyvin monista sellaisista asioista, jotka kuuluvat sekä itsehallinnon että talousyksikön kompetenssiin ratkaista. Yhdentäminen on myös keino vaikuttaa kunnan palvelutoiminnan sekä henkisen että aineellisen kapasiteetin toiminta-asteeseen: nykyisellä kapasiteetilla voidaan saada aikaan enemmän, parempia ja pysyvämpiä tuloksia.

Perinteiset ajatukselliset ja organisatoriset rakenteet näyttävät olevan ylipääsemätön este yhdennetylle palvelutoiminnalle. Alunperin ilmeisesti koordinoitua edistämään syntyneet ja synnytyt rakenteet ovat muuttuneet vastakohdakseen. Ne ovat saaneet varsinaisesta palvelutoiminnasta vieraantuneen, omaetuisen roolin. Toisaalta ne estävät eriytymisprosessin edistymistä, toisaalta yhdentymisen aikaansaamista. Tämän esteen poistamisella

voitaisiin mitä ilmeisemmin vapauttaa valtavia resursseja varsinaisen palvelutoiminnan hyväksiksi.

Perinteisesti olemme kiistelleet siitä, pitääkö toiminnan olla keskitettyä vaiko hajautettua. Tähdellisempää olisi keskustella siitä, miten eriytymistä voitaisiin jatkuvasti kehittää ja uudelleenjärjestää osaamisemme lisääntyessä ja ympäristön tarpeiden muuttuessa. Samanaikaisesti meidän tulisi ponnistella järkevien, alati muuttuvien muotojen löytämiseksi palvelutoimintojen yhdentymiselle. Mitään pysyviä ratkaisuja eriytymisen ja yhdentymisen väliseen ristiriitaan ei ole.

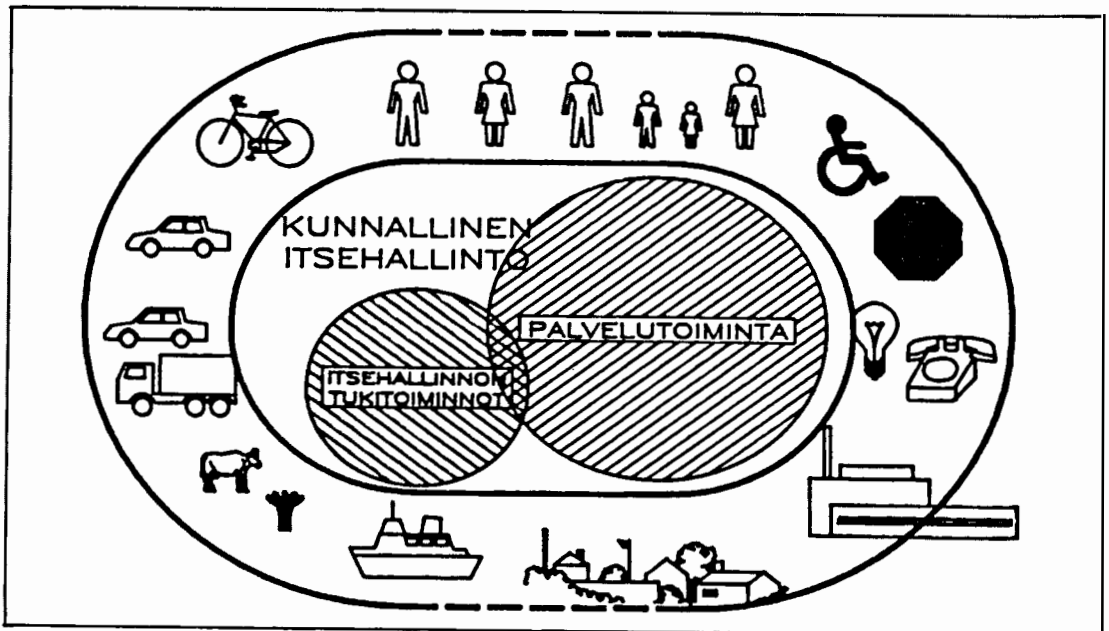
4. KUNNAN KARKEA TOIMINTOMALLI

Kunnalla on varmasti muitakin erityispiirteitä muihin yhteisöihin verrattuna. Mielestäni ne kuitenkin on redusoitavissa näihin kolmeen peruserikoisuuteen eli

- kunnan kaksinaiseen luonteeseen,
- palvelutoiminnan tavoitteiden reaaliprosessipainotteisuuteen sekä
- palvelutoiminnan eriytyneisyyteen ja sen yhdentämistarpeeseen.

Näistä erikoisuuksista on johdettavissa hyvin karkea kunnan toimintomalli, joka on lähtökohtana siirryttäessä tarkastelemaan tietojenkäsittelyn merkitystä kunnassa. (Kuvio 1.)

Kuvio 1. Kunnan luonne ja toiminnan tarkoitus.



5. ITSEHALLINNON TIETOJENKÄSITTELY

Kunnallinen itsehallinto on muodoltaan tietojenkäsittelyprosessi. Karkeasti ottaen itsehallinnon mekanismi

- a) muodostaa ja haltuunottaa yhdyskuntarakennetta koskevat muutos- ja ylläpitotarpeet;
- b) valmistelee ja työstää määritellyt muutokset ja ylläpitotarpeet toimenpide-ehdotuksiksi sekä päättää niiden toimeenpanosta;
- c) toteuttaa hyväksytyt toimenpiteet sekä valvoo niiden toimeenpanoa.

Tekeminen on tässä puhdasta tietojenkäsittelyä. Myös lopputulokset ovat puhtaita tietotuotteita eli päätöksiä, jotka ovat kuntayhteisöä eri tavoin sitovia (esim. kaavoituspäätökset). Itsehällinnön tukitoiminnot ovat tämän takia myös puhdasta tietojenkäsittelyä.

Kunnallisen itsehallinnon ja demokratian vahvistamisen kannalta itsehallinnon tietojenkäsittelyn kehittäminen on strateginen kysymys. Määrällisessä mielessä se on strateginen kysymys, koska itsehallinnon toteuttaminen edellyttää valtavan tietojenkäsittelykoneiston olemassaoloa. Tällä hetkellä tämän koneiston työn tuottavuus on siinä määrin heikko, että kunnalliseen demokratiaan olennaisesti kuuluvat laillisuus-, tasavertaisuus- ja oikeusturva-periaatteet sekä asioiden nopean käsittelyn periaate ovat jopa uhanalaisia. Myös itsehal-

linnon liikkumavara suhteessa ulkomaailmaan, esimerkiksi valtiovaltaan nähden kärsii tästä. Itsehallinnon tietojenkäsittelyn kehittäminen on lisäksi myös kustannuskysymys.

Laadullisessa mielessä itsehallinnon tietojenkäsittelyn kehittäminen on strateginen kysymys, koska itsehallinnon sisältö kärsii asioiden käsittelyn ruuhkaantumisesta ja tärkeiden asioiden hukkumisesta triviaalien asioiden valtamereen. Itsehallinnon mahdollisuudet tiedostaa, mitkä asiat ovat vaikuttavuudeltaan ja syvyydeltään perustavaa laatua olevia kysymyksiä ja mitkä sivukysymyksiä, ovat heikkoja. Informaatiojärjestelmämme ei tue analyttistä lähestymistä asioihin eikä johdonmukaista päätöksentekoa. Päätöksentekokulttuuri rapistuu.

6. PALVELUTOIMINNAN TIETOJENKÄSITTELY

Kunnan palvelutoiminta on myös hyvin tietovaltainen. Merkittävä osuus kunnan palveluksessa olevien ihmisten jokapäiväisestä tekemisestä on erisisältöisten ja erimuotoisten tietojen keruuta, varastointia, siirtoa, muokkausta ja hyväksikäyttöä eli tietojenkäsittelyä. On syntynyt jopa erillisiä, varsinaisesta palvelutoiminnasta vieraantuneita organisaatioyks-

köitä ja -rakenteita (kanslioita, toimistoja, taloushallinto jne.), jotka ovat erikoistuneet tekemään yksinomaan tietojenkäsittelyä.

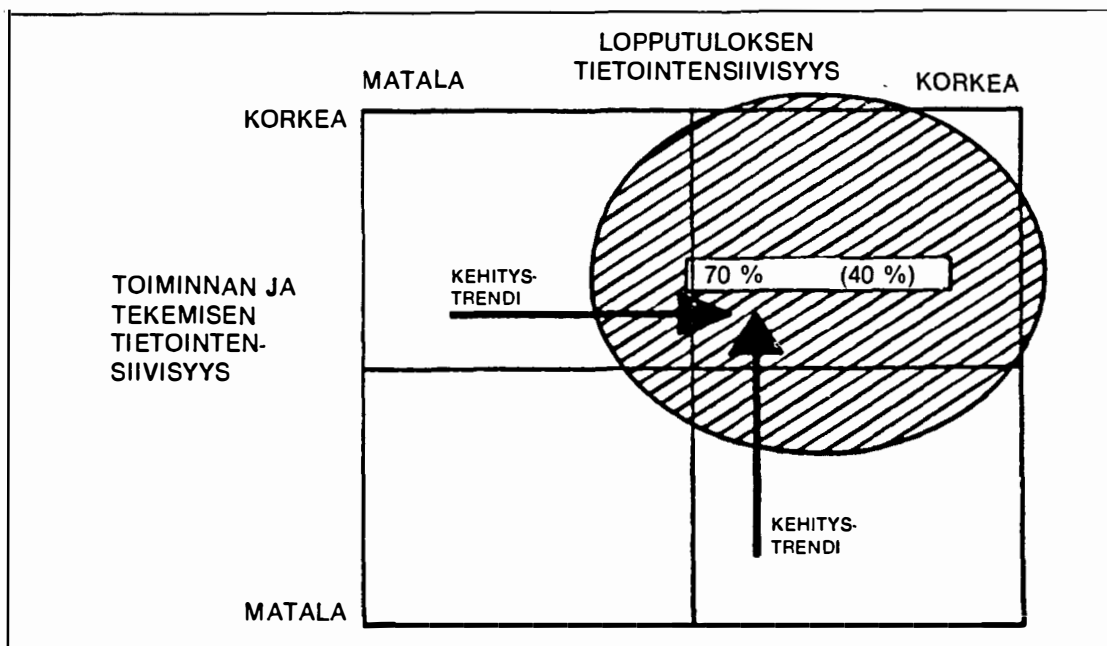
Tietovaltaista palvelutoimintaa ei ole pelkästään tekemisenä. Myös tekemisen lopputulokset eli palvelutilanteessa luovutettavat palvelut ovat hyvin pitkälti ja kasvavassa määrin tietohyödykkeitä. On syntymässä aivan uudentyyppisiä palveluja, jotka ovat pääosin tietohyödykkeitä. Ajatellaanpa vaikka terveydenhuollon kehittymistä ennalta ehkäiseväksi avoterveydenhuolloksi taikka satamatoiminnan kehittymistä tavaravirtoja kuvaavien tietovirtojen maailmanlaajuisiksi välittäjäksi ja muokkaajaksi.

7. TIETOJENKÄSITTELYN MERKITYKSESTÄ

Kunnallinen itsehallinto ja palvelutoiminta ovat siis mitä suurimmassa määrin tietojenkäsittelyä. On arvioitu, että 70 % kuntien resursien käytöstä aiheutuu tietojenkäsittelystä ja että 40 % tästä aiheutuu päällekkäisestä tietojenkäsittelytyöstä. Kuviolla 2. pyritään osoittamaan, että yhteiskunnassamme kunnat kuuluvat tietointensiivisimpien yhteisöjen joukkoon.

Kunnallisen toiminnan kehittämisessä tietojenkäsittelyn tehostaminen on avainkysymys.

Kuvio 2. Kunnallisen toiminnan tietointensiivisyys.



Tietojenkäsittelyn merkitystä on siis uudelleenarvioitava kunnissa. On löydettävä uusia lähestymistapoja ja painopistealueita. Kun tänä päivänä panostamme pääasiassa sisäisen toiminnan tietojenkäsittelyyn muuttamatta nykyisiä toimintatapojamme ja rakenteitamme,

jäävät kehittämisestä saatavat hyödyt hyvin pieniksi. Emme vielä osaa käyttää hyväksi modernin tietotekniikan avaamia mahdollisuuksia. Tästä rajoitetusta lähestymistavastamme on siirryttävä uusille painopistealueille. (Kuvio 3.)

Kuvio 3. Tietojenkäsittelyn painopistealueiden muuttamistarpeet.

