

pinnan alta

Mitä tapahtuu todella?
Nähdäänkö metsää puilta?
Ajattelevat ihmiset valottavat
ajan ilmiöitä pintaa syvemmältä.

Palstalla pannaan mutkat suoriksi ja paljastetaan olennainen.

Suurtuotannon etujen tavoittelu voi johtaa myös siihen, että kunnat voivat hyvin, mutta kuntalaiset huonosti.

Pentti Meklin, kunnallistalouden professori, Tampereen yliopisto

Mistä syntyvät suurtuotannon edut?

Monilla meneillään olevilla julkishallinnon kehittämishankkeilla tavoitellaan tietoisesti tai tiedostamatta suurtuotannon etuja. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa ongelmien ratkaisuksi tarjotaan kuntaliitoksia ja erilaista yhteistoimintaa. Näiden uskotaan edistävän kuntien toiminnan *tuloksellisuutta* (tehokkuutta) ja sitä kautta turvaavan peruspalvelut kautta maan.

Palvelutuotannon tuloksellisuudessa on kaksi osaa, joihin suurtuotannolla saattaa olla vaikutusta:

- *taloudellisuus* (kustannustehokkuus) eli palvelujen tuottaminen mahdollisimman pienin kustannuksin
- *vaikuttavuus*, joka kansanomaisesti tarkoittaa vaikutuksiltaan hyviä palveluja.

Millainen suurtuotannon etujen ja tuloksellisuuden suhde on? Kuntaliitos tai päätös yhteistoiminnasta ei itsessään tuo suurtuotannon etuja, vaan *ne ainoastaan tarjoavat tähän mahdollisuuksia, potentiaalia*, joka on otettava käyttöön. Potentiaali täsmenny, kun palvelujen kustannuksia tarkastellaan kolmesta näkökulmasta. Näitä ovat:

- organisaatioiden hierarkiatasojen kustannukset (vertikaaliset kustannukset)
- palveluverkon kustannukset (horisontaaliset kustannukset)
- lajeittaiset ja toimintoittaiset kustannukset (kustannuslajit).

Kunnan kustannukset syntyvät keskushallinnossa, toimialalla ja palveluyksiköissä. Arkipäivän keskustelussa kuntaliitoksen hyötyjen oletetaan syntyvän hallintojen yhdistämisestä. Tosiasia kuitenkin on, että suurin osa kustannuksista syntyy ruohonjuuritasolla palveluyksiköissä, minkä vuoksi pelkästään hallintoa

yhdistelemällä ei yleensä synny merkittäviä hyötyjä. Muistettava on myös, että huono hallinto on kustannus, mutta hyvä hallinto synnyttää kustannuksia enemmän hyötyjä, jotka näkyvät ydintoiminnan sujumisessa.

Merkittävimmät kustannukset syntyvät ydintehtäviä hoitavissa palveluyksiköissä, kuten päiväkodeissa, terveyskeskuksissa ja kouluissa. Suurtuotannon etujen saavuttaminen tarkoittaa silloin palveluyksikköverkkoon puuttumista. Jokaisella palveluyksiköllä on aina jonkin verran kiinteitä kustannuksia, ja lukuisissa pienissä yksiköissä jää enemmän käyttämätöntä kapasiteettia kuin yhdessä suuressa yksikössä.

Yksikköjen vähentämisellä ja yksikkökoon suurentamisella on käytännössä useita rajoituksia ja esteitä. Ensimmäinen niistä on lähipalveluperiaate. Osaa kunnan järjestämistä palveluista, vaikkapa lasten päivähoitoa, kuntalaiset tarvitsevat päivittäin, jolloin näiden palveluiden on oltava kohtuullisen lähellä asuinpaikkaa, työpaikkaa tai näiden välisellä matkareitillä. Toiseksi rajoitteena on eräillä aloilla määritellyt panos-tuotossuhteet: esimerkiksi lasten päivähoitossa hoitaja-lapsisuhde on sama pienessä ja suuressa päiväkodissa.

Kuntalaiselle on tärkeää palvelujen vaikuttavuus: kuinka hyvin palvelut vastaavat hänen tarpeitaan eli ovatko ne saavutettavissa ja vastaako niiden sisältö tarpeita. Palvelu voi olla hyvin saavutettavissa, mutta se on sisällöltään suppea. Keskitettynä palvelu on usein hankalammin saavutettavissa, mutta sisällöltään monipuolinen. Esimerkiksi pienessä terveyskeskuksessa on lyhyt aukioloaika ja palvelun sisältö on suppea, kauempana olevassa isommassa yksikössä

on päivystys ja monipuolinen palvelu. Kumpaa siis kansalainen haluaa?

Kolmas näkökulma on katsoa palvelurakenteita ja kustannuksia lajeittain tai toimintoittain. Esimerkiksi lasten päivähoitopalveluun tarvitaan henkilöstöä, erilaisia tarvikkeita, aterioiden yms. Suurtuotannon etujen tavoittelussa voidaan suuriin yksikköihin keskittää yksittäisiä tuotannonkijälajeja tai toimintoja. Tällaisia ovat käytännössä erilaiset tukipalvelut, kuten hallinnolliset tehtävät, ateriapalvelut, kuljetuspalvelut, kiinteistöjen huolto, mutta myös ydinpalvelujen keskittämisessä saattaa olla mahdollisuuksia. Viime aikoina näistä onkin esitetty varsin viljejä ideoita muun muassa kirurgisissa palveluissa. Sähköinen viestintä tarjoaa tähän laajenevia mahdollisuuksia. Suurtuotannossa palvelun tuotantokustannukset alenevat, mutta keskittyneiden toimintojen organisoinnista johtuvat kustannukset saattavat kasvaa.

Kuntakokoon suurentaminen tai päätös yhteistoiminnasta tarjoaa siis vain potentiaalia, jonka käyttöönotto vaatii johtamiselta paljon. Potentiaalinen käyttöönotto aiheuttaa myös runsaasti kustannuksia, jotka voivat ylittää suurtuotannosta saatavat hyödyt.

Kaikkea ei voi keskittää. Erityisesti monien sosiaalipalvelujen asiakkaat kaipaavat toisten ihmisten läsnäoloa ja läheisyyttä. Suurtuotannon etujen tavoittelu voi johtaa myös siihen, että kunnat voivat hyvin, mutta kuntalaiset huonosti. ●