

## NORMIT JA INFORMAATIO-OHJAUS

Vuoden 1993 valtionosuusuudistus muutti radikaalisti valtion ja kuntien välistä valtasuhdetta kuntien hyväksi. Aikaisemmin valtio keskusvirastojensa välityksellä normitti, valvoi ja sanktioi varsin tarkoin niitä toimintoja, joihin kunnat saivat valtion rahaa. Vuoden 1993 uudistus poisti normituksen ja valvonnan lähes kokonaan: kunnat alkoivat saada valtiolta eräänlaista yleistä toiminta-avustusta, jonka suuruus jyvitetään kunnan taloudellisten edellytysten mukaan ja jonka käytöstä kunnat itse päättävät.

Valtion keskusvirastoilta katosi vanha toimenkuva. Ne joko lakkautettiin tai niitä supistettiin ja niiden luonnetta muunnettiin.

Muutos kiteytettiin sanonnaksi, jonka mukaan valtio siirtyi normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen. Sanonnan alle on peittynyt uudistuksen olennaisin piirre eli valtasuhteen muutos, mikä ei ole kunnolla ehtinyt kirkastua oikein millekään osapuolelle. Kun peruspalvelut ovat 1990-luvulla rapistuneet, kansalaiset odottavat yhä, että valtio puuttuisi kovalla kädellä kuntien laiminlyönteihin ja tavalla tai toisella varmistaisi, että peruspalveluita tuotetaan maassa kunnolla ja tasaisesti. Ministeriöillä on puolestaan taipumus ajatella ongelmien johtuvan siitä, että uudet tutkimus- ja kehittämiskeskukset eivät tuota tietoa riittävästi tai että ne eivät kykene levittämään tuottamaansa tietoa riittävän tehokkaasti. Kunnat taas mielellään selittävät oman toimintansa puutteita valtion uuden informaatio-ohjauksen heikkouksilla – sen tuottamaa tietoa kun on ”vaikea hyödyntää”.

Hyvällä syntipukilla on kysyntää.

Ei johdu tiedon puutteesta, jos kunta käyttää valtiolta saamansa avoimen summan mieluummin uimahallien rakentamiseen kuin vanhustenhuollon kohentamiseen. Nykysysteemissä kunnilla on rahojensa käytössä lähes kaikki valta ja samalla myös lähes kaikki vastuu.

Oliko valtionosuusuudistus ja sen myötä valtion keskusvirastojen lakkauttaminen siis virhe, kuten Pekka Sulkunen on (HS 27.8.) esittänyt?

On tuskin järkevää palata siihen kaiken toiminnan yksityiskohtaisen normittamisen ja kaikenkattavan valvonnan byrokraattiseen viidakkoon, jota aikaisempi normiohjaus edusti. Silti valtion on syytä ottaa takaisin sitä yleistä ohjausvaltaansa, jonka se vuonna 1993 menetti.

Panu Pulma osoittaa (Stakesin Tutkimuksia 60/1996), että kuntien ja valtion suhde on Suomessa ollut kärjekkään kiistelyn kohteena 1800-luvulta lähtien. Viime sotiin asti kunnat olivat vahvoilla, sotien jälkeen ja varsinkin 60- ja 70-luvulla osat vaihtuivat: kunnat alettiin nähdä valtion paikallishallintoeliminä, joiden tuli toteuttaa täsmälleen se, minkä keskusvirastot määräävät. Vuoden 1993 uudistus vei sitten aaltoliikkeen toiseen ääriilaitaan.

Ei ole syytä luopua siitä perusajatuksesta, että valtion kunnille osoittaman rahan ”tarkoituksena on levittää ’valtiohyvää’ (palveluja) tasaisesti kaikille kansalaisille”, kuten Panu Pulma kirjoittaa. Tämä on hyvinvointi *valtion* perusajatus: peruspalvelujen tulee olla yleisesti ja yhtäläisesti kaikkien ulottuvilla, kunnasta riippumatta ja valtion on jollain tavoin pidettävä huolta, että perustavoite toteutuu.

Tämän varmistaminen ei kuitenkaan vaadi palaamista entiseen. Yksi etenemistie voisi olla tämä: valtio loisi peruspalvelujen *miniminormit* ja valvoisi, että niitä noudatetaan. Jotain tämän tyyppistä tavoitteli Etelä-Suomen lääninoikeus, jonka äskettäisen ennakkopäätöksen mukaan vanhustenhoitolaitoksen minimi on vähintään 5,5–6 hoitajaa kymmentä hoidettavaa kohden, erityishoidossa enemmän. Hämeenlinnan kaupunki joutui päätöksen johdosta palkkaamaan 25 uutta työntekijää.

Mutta: tämä on normiohjausta eli sitä, miten kuntien on vähintään peruspalvelujen tuotanto hoidettava ja miten sen toteutumista on valvottava. Tällainen normiohjaus kuuluu ”vanhalle” hallinnolle eli ministeriöille ja oikeuslaitokselle. Informaatio-ohjauksen idea on toinen: se tähtää koko julkisen sektorin toiminnan kehittämiseen tutkimustiedon avulla.

Tässä on päällekkäin kaksi eri-ikäistä valtion toimintatapaa: toiminnan ohjaaminen normeilla ja rahavirtoja sääntelemällä ja toisaalta vaikuttaminen tiedon avulla resurssien käytön optimointiin kaikilla tasoilla. Edellinen on valtasuhde eli valtio määrää, valvoo ja sanktioi; jälkimmäinen argumentoi, taivuttelee ja suostuttelee, kuten Tuula H. Laaksovirta pelkistää (YP 4/2000). Jälkimmäinen ei voi korvata edellistä eikä edellinen jälkimmäistä, eikä niiden roolia pidä sotkea toisiinsa.

Entisen sosiaali- ja terveyshallituksen jälkeläinen Stakes on selkeimmin uudenlaisen valtiollisen vaikuttamistavan tienraivaaja, ja ehkä juuri siksi siihen kohdistuu eniten vanhaan hallintokäytäntöön perustuvia tai muuten ylimitoitettuja odotuksia. Stakes on nimenomaan tutkimus- ja kehittämiskeskus, informaatio-ohjaaja, jollaisena sen on syytä edelleen toimenkuvaansa kirkaistaa.

Informaatio-ohjauksessa voi erottaa kolme lajia: kuvaus, vertailu ja ideaalimallit. Kaikkien kolmen pohjana ovat tilastot: kuvaus on jonkin kunnan tai koko kuntasektorin palvelutuotannon kokonaisuuden ja toimivuuden pelkistämistä; vertailu kunnan toiminnan rakenteen ja tehokkuuden suhteuttamista muihin kuntiin, kunnan asettamista samalle ”janalle” muiden kanssa (”benchmarking”); ideaalimallien kehittäminen taas parhaan toimintatavan esiin tislamista kuntien kokemuksellisista käytännöistä (”best practise”; vrt. Annikki Savio, YP 1/1998).

Miniminormeilla ja niiden täyttymisen valvonnalla valtio voisi varmistaa, että Suomi pysyy yleisenä ja yhtäläisenä hyvinvointivaltiona. Informaatio-ohjaus tähtää koko julkisen sektorin toiminnan laadukkaampaan järjestämiseen tutkimustiedon avulla. Tieto ei kuitenkaan ole valtaa: informaatio-ohjaus ei voi käskää, se voi vain tarjota aineksia ja ideoita niiden käyttöön, jotka asioista päättävät.

MATTI VIRTANEN