

YHTEISTYÖSSÄ TURVALLINEN JA VIIHTYISÄ ITÄ-SUOMI



Peruspalvelut olennainen osa tasa-arvoa ja kilpailukykyä

Vuoden 2003 peruspalvelujen arvioinnissa kohteena ovat olleet kansalaisille tärkeitä turvallisuuteen ja viihtyvyyteen liittyvät arjen palvelut: sivistystoimissa kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi sekä perusopetuksessa esiopetus, oppilashuolto ja kurinpito, sosiaali- ja terveystoimissa lasten ja nuorten sosiaalipalvelujen saataavuus, liikennepalvelut, poliisitoimissa hälytyspalvelut, tutkinta- ja lupapalvelut, pelastustoimissa onnettomuuksien ehkäiseminen ja pelastustoimintaan varautuminen, eläinlääkintähuolto ja elintarvikevalvonta, päivittäistavarakauppa sekä valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon verkkopalvelut, erityisesti sähköisen henkilökortin avulla käytettävät palvelut. Lisäksi on arvioitu poikkihallinnollisesti liikenneturvallisuutta ja sosiaali- ja terveystoimen sekä koulutoimen kuljetuksia.

Itä-Suomen lääninhallitus arvioi peruspalvelujen tarjontaa ja tarvetta ja samalla kansalaisten oikeuksia. Seitsemän ministeriön alueellisia tehtäviä hoitaessaan lääninhallitus on varmistamassa alueellista hyvinvointipolitiikkaa ja työskentelee kansalaisten turvallisuuden, perusoikeuksien ja oikeusturvan hyväksi. Tasa-arvon mukaisena on, että peruspalvelut turvataan lakien edellyttämällä tavalla maan eri osissa. Hyvin toimivat peruspalvelut ovat myös elinkeinotoiminnan perusta. Osaaminen liikkuu ihmisten mukana. Yritykset tarvitsevat vetovoimaisen toimintaympäristön. Osaajat on kyettävä pitämään alueella ja myös uusia on yritettävä saada lisää.

Itä-Suomen läänin kunnissa peruspalvelut on toistaiseksi pystytty hoitamaan kohtuullisen hyvin, vaikka muuttoliike on pysynyt suurena. Työttömyyden ohella muuttoliike on heikentänyt kuntien taloudellisia voimavaroja. Silti kunnissa on pyritty pitämään yllä hyvää palvelutasoa, mikä näkyy esimerkiksi siinä, että Itä-Suomen kunnissa kirjoja hankitaan kirjastoihin jonkin verran enemmän kuin koko maassa. Taksitarjonnalla on myös liikennepalvelut pystytty pitämään kohtuullisina harvasta asutuksesta ja pitkistä välimatkoista huolimatta. Erityisen maininnan ansaitsee Pohjois-Karjalan poliisi, joka on rikosten tutkinnassa esimerkillisen tehokas.

Itä-Suomen väestö on ikääntynyt nopeasti. Vanhusten hoivapalvelujen tarve on suuri haaste. Nuoret ikäluokat ovat pienentyneet ja syntyvyys laskee. Päivähoidon ja koulupaikkojen kysyntä vähenee, mutta myös lapsiperheet tarvitsevat erityistukea. Ongelmat ovat kasaantuneet työttömyyteen ja toimeentulovaikeuksiin, päihteiden käyttöön ja mielenterveysongelmiin. Läänin vähenevästä lapsiväestöstä yhä useampi tarvitsee avoimuuden tukitoimia. Myös huostaanotot ovat lisääntyneet. Pohjois-Karjalassa ja Pohjois-Savossa on ollut viimeisen viiden vuoden aikana lapsia ja nuoria huostassa enemmän kuin maassa keskimäärin.

Lisää kuntaliitoksia, ylikunnallinen ja seudullinen yhteistyö vahvasti nousussa

Mikkeli ja Pieksänmaa aloittivat Itä-Suomen läänissä kuntien yhdistymisprosessin, joka tulee jatkumaan. Esimerkit ovat myönteisiä. Vuoden 2005 alussa Kuopio ja Vehmersalmi, Varkaus ja Kangaslampi, Tohmajärvi ja Värtsilä sekä Joensuu, Tuupovaara ja Kiihtelysvaara ovat yhdistymässä ja samalla kuntien määräksi tulee 59. Tämä kehitys osoittaa Itä-Suomen kuntien haluavan myös näin turvata asukkaiden peruspalvelut ja lisätä alueensa vetovoimaisuutta.

Kuntien on aihetta etsiä palvelujen järjestämisessä ennakkoluulottomasti uusia vaihtoehtoja ja yhteistyötä. Juankoski, Kaavi ja Tuusniemi ovat päätyneet yhteiseen palvelukunta -hankkeeseen. Kaikkien kuntien on syytä vakavasti selvittää, ovatko kuntaliitokset tai ylikunnallinen ja seudullinen yhteistyö uusi mahdollisuus turvata peruspalvelujen saatavuus ja laatu. Myös palvelujen tuottamistapoja ja palvelurakennetta on uudistettava. Tietoliikenteen ja tietotekniikan mahdollisuudet on syytä käyttää hyväksi erityisesti syrjäisen maaseudun koulutus-, kulttuuri- ja terveyspalvelujen järjestämisessä.

Valtio tulee tukemaan kuntien vapaaehtoista yhdistymistä sekä kuntien välisen ja kuntien ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön eri muotoja. Samoin tukea on luvassa alueellisten yhteistyö- ja hallintomallien kehittämiseen. Työllistymis- sekä investointi ja kehittämissavustuksia koskevaa lainsäädäntöä ollaan muuttamassa vuoden 2005 alussa niin, että avustus voitaisiin myöntää myös pitkälle menevän ylikunnallisen yhteistyön tukemiseen. Yhteistyöhön tullaan lisäksi kannustamaan antamalla kokeiluseuduille uutta toimivaltaa ja laajentamalla yhteistyön ja päätöksenteon muotoja.

Itä-Suomessa kuntien on nyt syytä tarttua näihin mahdollisuuksiin ja tiivistää yhteistyötä uusia muotoja ja vaihtoehtoja etsien ja kokeillen. Tässä peruspalvelujen arvioinnissa tulikin esiin mielenkiintoinen ja tulevaisuutta ennakoiva piirre: Itä-Suomen nuorten vaikuttajaryhmät tekevät yhteistyötä ja verkottuvat ennakkoluulottomasti. Huomisen päättäjät ovat aistineet ajan haasteet.

Valtion palvelut on pystyttävä turvaamaan tasapuolisesti maan eri osissa. Yhteispalvelu ja verkkopalvelu ovat yksi keino, jota ei ole toistaiseksi täysin hyödynnetty. Valtiolla on ollut merkittävä työllistäjän rooli maakunnissa ja etenkin syrjäiseuduilla. Valtion ja valtioenemmistöisten yhtiöiden työpaikoista väheni viime vuosikymmenen aikana koko maassa yli sata tuhatta. Kato kohdistui raskaasti myös Itä-Suomeen. Valtion toimintojen alueellistamisella olisi mahdollisuus nyt suurten ikäluokkien eläköitymisen myötä siirtää työtä Itä-Suomeen, monipuolistaa työpaikkatarjontaa ja hyödyntää vajaakäyttöiseksi jäänyttä hyvin toimivaa rakennuskantaa ja perusrakennetta.

Työnjako ja yhteistyö selkiytyvät, Itä-Suomessa kaivataan lisäksi erityistoimia

Maakuntien liitot johtavat alueillaan alueiden kehittämistä ja ottavat maakuntaohjelmissa huomioon maakuntaa koskevat kehittämissuunnitelmat ja lain mukaiset erityisohjelmat. Eri ohjelmien nivominen maakuntaohjelmiin sekä ministeriöiden rahoituskehyksiin ja aluehallinnon tulosohtaukseen selkiyttävät yhteistyötä ja työnjakoa. Itä-Suomen lääninhallituksen toimintaan tämä sopii erittäin hyvin, sillä valitsimme maakunnallisuuden toimintaperiaatteeksemme alusta asti vuonna 1997. Olemme toimineet kolmen maakuntamme keskuskaupeungeissa verkko-organisaationa ja yhdistäneet samalla kolmen entisen pienen läänin asiantuntijavoimat.

Tärkeää on, että valtionhallinnossa myös eri ministeriöiden välinen yhteistyö on vahvistumassa ja selkiintymässä poikkihallinnollisesti valmisteltaessa peruspalvelubudjettia. Tämä on keskeistä kuntien kannalta, sillä peruspalvelujen poikkihallinnollinen valmistelu parantaa mahdollisuuksia ennakoida kuntien rahoitustarpeita ja palvelujen kokonaisuutta. Järjestelmien ja prosessien yhteensovittamisessa on siis periaatteessa edetty hyvin. Kun syksyllä 2004 vielä on tarkoitus valmistella valtion ja kuntien paikallisten ja alueellisten palvelujen yhteinen palvelustrategia, on perusteltua odottaa valtion ja kuntien yhteistyön ja työnjaon kehittyvän myönteisesti. Tällä kaikella on vaikutusta siihen, miten ja millaisia peruspalveluja kansalaisille pystytään järjestämään.

Itä-Suomi tarvitsee kehittyäkseen erityistoimia, jotka maakuntien liitot ovat alueen yhteisenä tahtona ilmaisseet. Itä-Suomen tulevaisuuskytymyksissä osaamisen vahvistaminen sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ja yritystoiminnan yhteistyö ovat avainasioita. Viestintä- ja tietotekniikan mahdollisuudet on käytettävä hyväksi. Itä-Suomessa on erittäin vähän sähköisen henkilökortin lukijalla varustettuja asiakaspäätteitä. Tasa-arvo ei toteudu, ellei kansalaisille varmisteta kohtuuhintaisia tietoliikenneyhteyksiä. Pohjois-Karjala maakuntana olisi perustellusti tietoliikenneyhteyksien kehittämisessä sopiva pilottilue, jonka kokemuksia voitaisiin hyödyntää koko maassa. Itä-Suomessa olisi syytä käynnistää myös työvoimapalveluissa ja verotuksessa erityiskokeiluja.

Peruspalvelujen turvaamiseksi on selvittävä mahdolliset lainsäädäntötarpeet. Nykyinen valtiosuusjärjestelmämme on muodostettu laskennallisten kriteerien varaan koko maassa. Vaikka laskentakaava pitääkin sisällään ikäryhmittäiset tekijät, eivät esimerkiksi huoltosuhde, yhtäkkisesti korkeatasoista hoitoa tarvitsevien määrä tai kehitysvammaisten määrä ole valtion osuutta lisääviä tekijöitä. Kaikissa maakunnissa voitaisiin varata valtion alueellista rahoitusta tietty osuus ministeriöiden ilmaisemiin painopisteisiin ja maakunnallisiin tarpeisiin. Näistä asioista päätösvaltaa voitaisiin delegoida lääninhallituksiin.

Yhtenäistä kriteeristöä ja tunnuslukuja laadun arviointiin tarvitaan

Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus ovat korostuneet peruspalvelujen arvioinnissa. Palvelujen laatua ja myös tuloksellisuusinformaatiota on kaivattu peruspalvelujen arvioinnin arvioinneissa. Asiakastyytyväisyyttä on toki mitattu asiakaskyselyjen avulla. Laadun mittaamiseksi tarvittaisiin kuitenkin muitakin mittaristoa kuin asiakaskyselyjä, jotka saattavat antaa hyvinkin erikoisia tuloksia. Hyvä esimerkki on tässä arvioinnissa saatu tulos hälytyspalveluista Itä-Suomessa. Sisä-Savon kihlakunnassa hälytyspalvelujen kysyntä oli vähäistä ja tarjonta suurta. Silti kansalaisten antama arvosana palvelulle oli heikko. Suuri tarjonta ei siis korreloitunut tyytyväisyyden kanssa. Joensuun kihlakunnassa taas tilanne oli päinvastoin. Tarjonta oli vähäistä palvelun tarpeeseen nähden, mutta silti kansalaispalaute oli erinomainen. Sisä-Savossa selitys lienee se, että alueella on käyty pitkään taistelua oman kihlakunnan säilymisen puolesta. Palvelua saatettiin varmuuden vuoksi moittia heikoksi omaa kihlakuntaa puolustettaessa ja tässä olisi vahvistunut myös yleinen käsitys palvelujen laadusta.

Mikään yksittäinen lääni ei yksin voi ottaa arvioinnissa omia kriteerejään käyttöön. Peruspalvelujen arviointikriteeristö ja indikaattorien valinta ei myöskään voi olla irrallinen kuntien ja valtionhallinnon tavoitteiden määrittämisprosessista. Jokaisessa kunnassa valtuusto hyväksyy oman talousarvion ja määrittelee omat tavoitteet, joiden toteutumista tarkastuslautakunta arvioi. Tällä hetkellä kuntien tavoitteistot ja mittaristot poikkeavat toisistaan varsin paljon.

Valtionhallinnossa eduskunta asettaa tavoitteet hyväksyessään budjetin. Eri ministeriöiden tapa ilmaista tavoitteita ja mitata tuloksia poikkeavat huomattavasti toisistaan. Peruspalvelujen järjestäjien kentässä ei toisistaan ole kiistattoman yhtenäistä käsitteistöä. Lisäksi on otettava huomioon muut valtionhallinnossa toimivat arvioitsijat: sivistystoimessa opetushallitus, sosiaali- ja terveystoimessa Stakes, Kansanterveyslaitos, Työterveyslaitos, myös työministeriö tutkimusyksikköineen ja Kela sekä VATT ja valtion tilintarkastajat.

Myös seurannassa ja kerättävän tiedon tarpeellisuudesta on riittämättömät tiedot. Tässä arvioinnissa oli esimerkiksi tarkoitus selvittää oppilaiden poissaoloja. Kävi ilmi, että koulut seuraavat poissaoloja hyvin eri tavalla, koska yhtenäisiä ohjeita ei ole perusopetuksen kouluja varten annettu lainkaan koko maahan. On siis myös päätettävä, mitä ilmiöitä seurataan ja annettava seurantatiedon keruusta koko maahan yhteiset ohjeet.

Arvioinnista riittää haasteita ja yhteistä kehittämistä. Ihannetila olisi, että jo talousarviossa tavoitteet määritellään selkeästi, samoin mittarit. Arviointi ei periaatteessa voi olla tästä prosessista irrallinen ilmiö. Pelkkä asiakastyytyväisyys ei aina ilmennä palvelun laatua. Arviointi jää saavutettavuuden ja kuvauksen tasolle, jos indikaattorit ja arviointikriteerit ovat seikkaperäisesti määrittämättä. Mikä on laatu? Mitkä laatu-kriteerit otetaan käyttöön? Varsinainen laadunvalvonta ei ole vain lain normien noudattamisen valvontaa.

Maaherra



Pirjo Ala-Kapee