

PARAS
TUOREELTAAN
TULKITTUNA



**PARAS
TUOREELTAAN
TULKITTUNA**

Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS

Toimittanut Helinä Hirvikorpi



Sisällys

Esipuhe	7
Lasse Ristikartano	
TAUSTAA JA TAVOITTEITA	
Vahvat kunnat ovat hallinnon perusta	9
Aulis Pöyhönen, Heikki Koski	
Hallituksen painava ponnistus	31
Antti Mykkänen, Pertti Rauhio	
Muutos tulee, olit valmis tai et	40
Tiina Rättälä	
KUNNAN PARAS	
Helsingin seutu suunnannäyttäjänä	51
Jussi Pajunen	
Suuruus ei ole etu	65
Olli Riikonen	
Kunnaksi toiminnallinen kokonaisuus	76
Juhani Meriläinen	
MAAKUNNAN PARAS	
Keskittämistä, hajauttamista vai hajakeskittämistä?	93
Hannu Leskinen	
Maakuntataso huomioon	104
Risto Koivisto	

KUNTA TYÖNANTAJANA

Oma henkilöstö – todellinen voimavara	111
Tuire Santamäki-Vuori	
Yrittäjäasennetta kuntien murrokseen	120
Jukka Jääskeläinen	
Sosiaalialan yrittäjän on ansaittava luottamus	126
Eila Kokkonen	

KUSTANNUKSET, TUTKIMUS

Kuntakoko ei ratkaise tehokkuutta	131
Antti Moisio	
Savuako ilman tulta?	145
Arvo Myllymäki	

IDENTITEETTI JA VISIOT

Seurakunta ylläpitää paikallisidentiteettiä	157
Voitto Huotari	
Medialla on monet kasvot	167
Juhani Wüo	
Kipupisteet ja pohjoismaiset mallit	178
Siv Sandberg	
Lähteet	187
Liitteet	191

Esipuhe

Kunta- ja palvelurakennemuutos, Paras-hankkeeksi nimetty, on alkanut lyhyen mutta intensiivisen valmistelun jälkeen. Kunnat ovat saaneet reunaehdot ja valmistelupakon. Työ on käynnistynyt.

Vielä emme tiedä, mihin uudistus johtaa. Vastaako se todellisiin tarpeisiin vai onko se lisä näennäisuudistusten sarjassa. Uudistuksen tavoitteet ovat kuitenkin niin suuret, että sen edistymistä seurataan tarkasti. Arvioita sen onnistumisesta ei voi tehdä, jollei lähtötilannetta päivitetä eli mitkä ovat odotukset.

Tämä kirja on katsaus tai poikkileikkaus Paras-hankkeen alkumetreiltä. Tavoitteet, odotukset sekä käsitykset sen sisällöstä tai mitä sen sisällön tulisi olla, on kirjattu. Artikkelien kirjoittajat ovat alallaan kärkinimiä. Heidän arvioistaan syntyy eräs kuva, joka on todennäköisesti hyvin valaiseva. Mukana on sekä kritiikkiä että onnistumisen tunnetta. Kirjoittajat on esitelty tarkemmin kunkin artikkelin lopussa.

Kirjan *Paras tuoreeltaan tulkittuna* toimitustyön on tehnyt toimittaja Helinä Hirvikorpi. Esitän hänelle sekä artikkeleiden kirjoittajille parhaat kiitokset. Erityisen kiitoksen ansaitsee myös erityisavustaja Timo Reina, joka seurattuaan valmistelua sisäpiiriläisenä on auttanut kirjan sisällön saamisessa monipuoliseksi.

Jos Paras-hankkeelle tulisi nimetä isä, se olisi ministeri Hannes Manninen. Jos sille pitäisi nimetä vetojuhta, se olisi ministeri Hannes Manninen.

Ministeri Hannes Mannisen täyttäessä 60 vuotta 20.12.2006 kirjoittajat ja Kunnallisan kehittämissäätiö omistavat tämän kirjan hänelle juhla kirjaksi.

Lokakuussa 2006

Lasse Ristikartano

Asiamies

Kunnallisan kehittämissäätiö



TAUSTAA JA TAVOITTEITA

”Kansalaisten itsehallinnon kannalta on eduksi, että kunta kykenee mahdollisimman pitkälle itse vastaamaan peruspalveluista.”

Aulis Pöyhönen ja Heikki Koski

”Valta ja vastuu on hyvä kuljettaa käsi kädessä.”

Antti Mykkänen ja Pertti Rauhio

”Kun seuraavat kuntavaalit ovat käsillä, keskeisistä rakennemuutoksista on jo päätetty.”

Tiina Rättilä



Vahvat kunnat ovat hallinnon perusta

Pohjoismaissa kunnat ovat hallintojärjestelmän perusta. Näin meillä toivottavasti on jatkossakin. Miten nykyinen kunta- ja palvelujärjestelmä on kehittynyt, mitä historia kertoo ja miksi uudistushanke on juuri nyt tarpeen?

Pienkuntakomitea esitti jo vuonna 1965, että kunnista olisi muodostettava vähintään noin 4000 asukkaan suuruisia. Pyrkimyksenä olisi kuitenkin oltava, että kunnista tulee vähintään noin 8000 asukasta käsittäviä kokonaisuuksia. Perusteena ei olisi pidettävä nykyisiä väestömääriä, vaan otettava huomioon kehitys lähimmän 10–15 vuoden aikana. Komitea piti todennäköisenä, että ”esitetty väestömäärät eivät ole liian korkeat, vaan että vastainen kehitys päinvastoin saattaa osoittaa ne liian alhaisiksi”.

Mielenkiintoista komitean mielipiteessä on se, että sen allekirjoittivat Maalaiskuntien liiton johtaja Aarne Eskola ja Suomen kaupunkiliiton johtaja Sulo A. Typpö. Eriävän mielipiteen esitti vain ruotsinkielisten maalaiskuntien liiton johtaja Gustav Grönlund.

Uudistuksen toteuttamiseksi komitea ehdotti säädettäväksi kaksi lakia:

laki kuntien yhdistämisestä ja kuntaryhmien muodostamisesta ja laki kuntaryhmistä.

Lakiehdotukset eivät johtaneet tulokseen. Sen sijaan säädettiin Laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi. Laki tunnetaan kuntauudistuksen suunnittelulakina.

Kuntauudistuksen suunnittelulain mukaan kunnallisen jaotuksen tarkistamista ja kuntien yhteistoiminnan järjestämistä varten oli *laadittava suunnitelmat*.

Suunnitelmissa selvitettiin, mitä kuntia olisi tarkoituksenmukaista yhdistää ja miten kunnallista jaotusta olisi muuten muutettava. Lisäksi selvitettiin tarkoituksenmukaiset yhteistoiminta-alueet.

Laadittaessa suunnitelmia oli kiinnitettävä huomiota kunnan mielipiteisiin, perinteiden luomiin ja muihin siteisiin sekä kuntien siihenastisen toiminnan alueellisiin puitteisiin ja aluejaotuksiin.

Suunnitelmissa oli otettava huomioon maantieteelliset ja liikenteelliset olosuhteet sekä pyrittävä siihen, että kunnat muodostuvat alueiltaan riittävän yhtenäisiksi ja että niiden puitteissa on taloudellisia voimavaroja, asutusmuodon ja elinkeinorakenteen tasapainoisuutta. Oli myös turvattava elinvoimaisten keskusten edellytykset.

Lääninhallitusten asiana oli laatia suunnitelmat. Sisäasiainministeriön asiana oli tehdä suunnitelmiin ne tarkistukset, joihin oli aihetta. Näin se teki vuonna 1972.

Ei tullut takkia...

Kuntauudistuksen suunnittelulaissa oli kuitenkin suuri mutta: ”Kunnallisen jaotuksen tarkistamisesta suunnitelmien nojalla on säädettävä erikseen (9 §).”

Tähän pysähtyi kuntauudistuksen suunnittelu! Miksi kuntauudistuksen toteuttamislakia – joksi sitä kutsuttiin – ei saatu aikaan?

Syynä olivat lähinnä poliittiset erimielisyydet. Ne kilpistyivät siihen, oliko yhteistoiminta-alueet tarkoitettu vaihtoehdoiksi yhteen liittämislle vai olivatko ne vain ylimenovaiheen ratkaisuja. Vasemmisto oli sitä mieltä, että ne olivat vain ylimenovaiheen ratkaisuja, kun taas oikeisto ja etenkin keskustapuolue (silloinen maalaisliitto) oli toista mieltä. Erimielisyydet heijastuivat vähitellen myös kuntien keskusjärjestöjen toimintaan.

Merkityksettömiksi kuntauudistussuunnitelmat eivät kuiten-

kaan jääneet. Valtioneuvosto teki päätöksen, että eri hallinnonalojen aluejärjestelyt oli sopeutettava mahdollisuuksien mukaan kuntauudistussuunnitelmiin. Erityinen merkitys suunnitelmilla oli tuleville terveyskeskus-kuntaliitoille ja lukioiden sijoitukselle. Yksityinen sektori pyrki noudattamaan niitä: muun muassa kauppan uusinestoinneissa pyrittiin ennakoimaan tulevien kuntien keskuspaikat. Suunnitelmat toteuttivat siis itse itseään!

Mitä eri hallitukset ovat tehneet?

Kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen putkahti esiin nykyisen eli Matti Vanhasen (kesk.) hallituksen aikana ilman, että siitä oli mainintaa hallitusohjelmassa. Se herätti heti voimakasta kritiikkiä. Monet – etenkin sitä vastustavat tahot – olivat sitä mieltä, että näin suuren asian olisi pitänyt sisältyä hallitusohjelmaan.

Maamme kuntauudistuspolitiikkaa on hyvä tarkastella siten, mitä kunkin hallituksen hallitusohjelmiin on siitä kirjoitettu ja mitä toimenpiteitä hallitukset ovat sen eteen tehneet. Samalla tarkastelemme puolueiden – myös oppositiossa olevien – yleisempää suhtautumista kuntauudistukseen.

Aloitamme Rafael Paasion (sd) sosiaalidemokraattisesta vähemmistöhallituksesta (1972), koska hänen hallituksensa tarkisti kuntauudistussuunnitelmat. Sisäasianministerinä, kuntaministerinä, oli Vaasan läänin maaherra Martti Viitanen (sd).

Hallitusohjelmassa ei ollut mainintaa kuntauudistuksesta, mutta silti hallitus oli aktiivinen. Toteutetut kuntaliitokset koskettivat yli 60 kuntaa. Koska kuntien valtiosuusjärjestelmä perustui vielä paljolti kuntamuotoihin, säädettiin laki kuntien yhdistymiskorvauksista ja -avustuksista. Pääpaino oli yhdistymiskorvauksissa.

Paasion hallitusta seurasi Kalevi Sorsan (sd) hallitus (1972–75), jonka kuntaministerinä oli Postipankin pääjohtaja Heikki Tuominen (sit). Hän oli poliittisesti sitoutumaton ammattiministeri. Hallitusohjelma oli melko laaja ja osin yksityiskohtainen. Kunnallisasiat sisältyivät aluehallintoa koskevaan lukuun. Kuntauudistukses-

ta todettiin silti vain, että sen ”toteuttamista jatketaan”. Tuomisen esityksestä Pyhämaa liitettiin Uuteenkaupunkiin (Pyhämaalle kun piti perustettaman öljynjalostamo). Sen sijaan yritys liittää Kaskinen Närpiöön ei onnistunut, vaikka Metsä-Botnian puunjalostus- tehdas sinne perustettiin.

Sorsan hallituksen jälkeen muodostettiin Keijo Liinamaan virkamieshallitus (1975). Sen kuntaministerinä oli Alkon johtaja Heikki Koski. Vaikka virkamieshallituksen ei odotettu tekevän ainakaan merkittäviä poliittisia ratkaisuja, se antoi kuitenkin esityksen uudeksi kunnallislaisiksi ja uudeksi kuntajakolaiksi. Hallitus teki myös tähänastisen historian viimeiset pakkoliitokset (Kotka-Karhula-Kymi, Kajaani-Kajaanin mlk ja välipäätös Kokkola-Kaarlela)! Tämän hallituksen aikana solmittiin ensimmäinen järjestelyasiakirja valtion ja kuntien välillä.

Liinamaan hallitusta seurasi Martti Miettusen (kesk) toinen hallitus, joka tunnetaan presidentti Urho Kekkosen runnomana ”häätilahallituksena” (1975–76). Kuntaministerinä oli kansanedustaja Paavo Tiilikainen (sd). Kun hallitus syntyi nopeasti ja kun sen päätehtävänä oli työttömyyden voimakas vähentäminen, ei hallituksella aluksi ollut edes hallitusohjelmaa, sillä ”kaikki keinot työllisyyden parantamiseksi olivat käytettävissä”.

Hallituskautensa puolivälissä hallitus hyväksyi itselleen ohjelman: se lupasi ”edistää kuntauudistuksen toimeenpanemista”. Mitään erityisiä toimia ei säädetty. Tiilikainen teki kuitenkin kaikille selväksi, että kuntien pakkoliitoksia hallitus ei tee.

Martti Miettusen toista hallitusta seurasi Martti Miettusen kolmas hallitus (1976–77). Kuntaministerinä oli kansanedustaja Eino Uusitalo (kesk). Hallitusohjelmassa ei ollut lainkaan mainintaa kuntauudistuksesta.

Miettusen hallitusta seurasi Kalevi Sorsan toinen hallitus (1977–79). Kuntaministerinä jatkoi Eino Uusitalo. Hallitusohjelma oli kuntauudistuksen osalta köyhä. Ehkä maininta ”hallitus pyrkii hallinnon järkipäätämiseen” jotenkin sopii siihen. Ilmeisesti kuntajako ei tarvinnut ”elvytystä”, vaikka hallitus kutsui itseään elvytysmallitukseksi.

Kalevi Sorsan toisen hallituksen jälkeen tuli Mauno Koiviston (sd) hallitus (1979–82). Kuntaministeriksi tuli Turun apulaiskaupunginjohtaja Johannes Koikkalainen (sd). Hänen ”varjonaan” ministeriössä jatkoi Eino Uusitalo, pääministerin sijainen. Hallitusohjelmassa ei ollut mainintaa kuntauudistuksesta.

Koiviston hallituksen jälkeen muodostettiin Kalevi Sorsan kolmas hallitus (1982–83). Kuntaministerinä oli kansanedustaja Mikko Jokela (kesk). Hallitusohjelman mukaan hallituksen tärkein tehtävä oli työllisyyden tukeminen. Tämänkään hallituksen ohjelmasta ei löydy mainintaa kuntauudistuksesta eikä juuri muutakaan kunnallishallinnosta. Kuntauudistuksesta ei Jokelan kanssa sopinut puhua sanaakaan. Tämän tiesivät myös kunnallismiehet.

Sorsan kolmannen hallituksen jälkeen nimitettiin Kalevi Sorsan neljäs hallitus (1983–87). Kuntaministerinä oli aluksi kansanedustaja Matti Luttinen (sd) ja hänen jälkeensä kansanedustaja Kaisa Raatikainen (sd).

Sorsan tämä hallitus on merkittävä muun muassa sen vuoksi, että se otti tavoitteekseen istua koko vaalikauden. Tämä merkitsi sitä, että nyt ministereiltä oli vaadittava myös tuloksia aivan toisen mittapuun mukaan kuin edeltäviltä lyhyen ajan istuvilta hallituksilta ja ministereiltä. Tämän pitäisi näkyä myös ministerivalinnoissa.

Hallitusohjelmassa oli runsaasti väliportaan hallintoa koskevia uudistuksia, mutta ei kunnallishallintoa koskevia. Joukosta löytyy vain maininta, että ”samassa yhteydessä ja ohella vahvistetaan ja kehitetään kuntien itsehallintoa”. Niin ikään luvataan, että ”yhteistyössä asianomaisten kuntien kanssa selvitetään tarve ja mahdollisuudet pääkaupunkiseudun hallinnon kehittämiseen”. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta säädettiin uusi laki.

Sorsan hallitusta seurasi Harri Holkerin (kok) hallitus (1987–91). Sen kuntaministeri oli Tampereen kaupunginjohtaja Jarmo Rantanen (sd). Tämäkin hallitus ilmoitti istuvansa koko vaalikauden, kuten tekikin. Hallitusohjelma oli seikkaperäinen. Kuntarakenteen kehittämisestä siinä oli kuitenkin vain vaisu ilmaisu: ”Kuntien välisen yhteistyön muotoja kehitetään ja edistetään vapaaehtoista kunnallisen jaotuksen muutosta.”

Kuntajaon kehittämistä ajatellen hallituksen kokoonpano oli herkullinen: kuntien yhdistämistä innokkaimmin ajavat puolueet kokoomus ja sosiaalidemokraatit olivat hallituksessa ja rajuimmin liitoksia vastustava keskusta oli oppositiossa. Hallituksella oli nyt paalupaikka toteuttaa laaja kuntauudistus! Ruotsalaisen kansanpuolueen kanta oli entisellään: liitokset hyväksytään vain jos ruotsin kielen asema turvataan.

Hallitusohjelma tiukkeni

Kuntauudistustilanteeseen vaikutti myös kuntien keskusjärjestöjen yhdistäminen. Hallituksen kannalta oli varmaan haitta, että järjestöjen yhdistymissopimukseen kirjattiin Suomen kunnallisliiton kynnyskysymys siitä, että uusi liitto ei käy pienten kuntien kimpuun. Rantanen oli Kaupunkiliiton hallituksen jäsen, vaikka hän ei osallistunut liiton hallituksen kokouksiin.

”Vapaaehtoisen kuntajaon edistämiseksi” muutettiin kuntajakolokia muun muassa siten, että muutosta halajavien kuntien oli laadittava suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä. Suunnitelma oli alistettava valtioneuvoston vahvistettavaksi. Muutos tuntui päällisin puolin perustellulta, mutta huolellinen analyysi osoitti sen johtaneen käytännössä siihen, että pakkoliitosten teoreettinenkin mahdollisuus katosi. Eihän kunta, joka vastustaa liitosta, ryhdy tekemään minkäänlaista yhdistymissuunnitelmaa, joka on valtioneuvoston tekemän liitospäätöksen edellytys.

Hallitus huomasi myöhemmin erehdyksensä ja ryhtyi muuttamaan kuntajakolokia niin, että pakkoliitokset olisivat kuitenkin mahdollisia. (Hallituksilla oli kuin maan tapana hoitaa viimeisinä hetkinään ”likaisia” asioita, joten saattoi olla tarpeen, että pakkoliitospaperit olivat valmiina). Kun keskustapuolue tämän havaitsi, se ryhtyi vastustamaan esitystä eduskunnassa niin voimallisesti, että se juuttui valiokuntaan ja jäi lopulta uusien eduskuntavaalien jalkoihin.

Jotta vapaaehtoisia kuntaliitoksia voisi kuitenkin tapahtua, halli-

tus säädäti kuntien yhdistysavustuksiin muutoksia. Jos maassamme olisi tapahtunut merkittäviä kuntaliitoksia, ne olisivat maksaneet valtiolle 0,5 miljoonaa markkaa, ellei peräti miljardi markkaa! Esimerkiksi Kalannin liittäminen Uuteenkaupunkiin, Tenholan Tammissaareen, Säynätsalon Jyväskylään ja Rauman mlk:n Raumaan maksoi valtiolle noin 125 miljoonaa markkaa, vaikka kyseessä oli vain noin 20 000 asukaan ”siirtäminen” toiseen kuntaan.

Ruhtinaallisista huomenlahjoista huolimatta liitoksia ei kuitenkaan tapahtunut enempää. Tämä osoittaa kiistatta sen, että *kuntien itsenäisyys ei ole rahalla ostettavissa*.

Holkerin hallituksen jälkeen muodostettiin Esko Ahon (kesk) hallitus (1991–95) Kuntaministerinä oli kansanedustaja Mauri Pekkarinen (kesk). Kuntauudistuksen kannalta hallituksen kokoonpanossa oli tällä kertaa mielenkiintoista se, että nyt hallituksessa oli uudistukseen nurjamielisesti suhtautuva keskusta ja oppositiossa sitä ajava SDP. Myös kuntauudistusta ajavan kokoomuksen asema oli hankala.

Hallitusohjelma oli laaja ja yksityiskohtainen, mikä johtui siitä, että tämäkin hallitus päätti istua koko vaalikauden. Se muistutti paljon edellistä hallitusohjelmaa. Erityisesti tämä näkyi yleisen ja kunnallishallinnon kehittämisessä.

Tämän hallituksen *hallitusohjelman tekeminen muodostui vaatimammaksi* kuin minkään muun edellisen hallituksen ohjelma. Näin siksi, että perustuslakia muutettiin niin, että hallitusohjelma oli ”viivytyksettä annettava tiedonantona eduskunnalle”. Tiedonanto on tärkeä, koska sen perusteella eduskunta voi tietyin edellytyksin antaa hallitukselle heti alkajaisiksi epäluottamuslauseen.

Hieman karrikoiden voidaankin sanoa, että aikaisemmin ei ollut niin väliä, minkälainen hallitusohjelma oli, sillä etenkin hallitusvastuussa olleet suuret puolueet tiesivät, mitä yhdessä oli tehtävä ja mitä ei. Tarpeen mukaan ohjelmia myös tarkistettiin tai tehtiin enemmän tai vähemmän julkisia lisäpöytäkirjoja.

Hallitusohjelmassa on kaksi melko seikkaperäistä lukua: 1. Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen ja 2. Hallinnon kehittäminen. Kuntajaon kehittämiskohdassa on seuraava maininta: ”*Hallitus*

edistää kuntien vapaaehtoista yhteistoimintaa. Kuntaliitoksia tuetaan määräraaikaisin erillistoimin. Kuntaliitoksia ei suoriteta kunnan tahdon vastaisesti. Kuntayhtymän perustaminen tehdään mahdolliseksi.”

Hallituksen ei siis tarvinnut painiskella sen kysymyksen kanssa, tehdäänkö pakkoliitoksia vai ei. Tämä oli selvä viesti myös kunnille. Kuntayhtymiäkin saatettiin perustaa voimassa olevan kunnallislain perusteella.

Tästä huolimatta hallitus halusi tehdä lopun pakkoliitosten spekuloinnista. Kun edellinen hallitus teki tosiasiallisesti pakkoliitokset mahdottomiksi, tämä hallitus halusi tehdä sen selväksi muuttamalla kuntajakolakia.

”Milloin sen kunnan valtuusto, jota kunnan lakkauttaminen tai uuden kunnan perustaminen koskisi, vastustaa muutosta, muutosta ei määrätä toimeenpantavaksi.”

Mikäli tämän jälkeen hallitus haluaisi, että jotkin kunnat olisi yhdistettävä pakolla, se olisi joka kerta vietävä erityislakina eduskuntaan. Oireellista oli, että tätä mahdollisuutta hallitus ei lain perusteluissa edes maininnut.

Tämän hallituksen tehtäväksi jäi maksaa edellisen hallituksen liitosten yhdistymisavustukset.

Viime vuosituhatosen viimeinen koko vaalikauden ajan istunut hallitus oli Paavo Lipposen (sd) ensimmäinen hallitus (1995–99). Sen kuntaministerinä oli kansanedustaja Jouni Backman (sd).

Hallitusohjelma sisälsi lukuisia kunnallishallintoa ja -taloutta koskevia kohtia. Kuntajaon kehittämisestä oli kuitenkin vain suppea maininta: *”Hallitus edistää toimintakykyisten ja taloudellisesti toimivien kuntien ja kuntaverkoston luomista sekä kuntaliitoksia.”*

Kuntaliitoksia ajatellen poliittiset asetelmat olivat jälleen herkkuiset: SDP ja kokoomus olivat hallituksessa ja keskusta oppositiossa.

Aluksi ministeri Backman vakuutteli kuntaliitosten välttämättömyyttä, mutta vähitellen hallituksen into hiipui. Aikaa myöten hän puhui vain kuntien yhteistoiminnasta, kuntien verkostoimisesta ja enintään vapaaehtoisista liitoksista.

Kun vapaaehtoisista liitoksistakaan ei tullut mitään, eräät kan-

sanedustajat tekivät hallitukselle kirjallisen kysymyksen: ”Mitä hallitus aikoo tehdä, jotta yleisen edun vaatimat, eräiden maakuntien keskusseutujen kehitykseen ja niiden asukkaiden hyvinvoinnin kannalta välttämättömät kuntaliitokset saadaan toteutetuiksi, vaikka liitettävien kuntien valtuustot eivät kykenisi myönteisen ratkaisuun?”

Hallituksen puolesta kysymykseen vastasi ministeri Backman seuraavasti: ”Lähtökohtana tulee olla kuntien ja kuntalaisten esityksistä liikkeelle lähtevä ja asianomaisten kuntien tahtoa noudattava kehitys, mutta, missä kuntien aktiviteetille ei ole edellytyksiä, kehityksen on voitava tapahtua kuntalaisten tai valtiovallan liikkeelle panemana ja jos sillä on kuntalaisten kannatus, valtiovallan toimivaltuuksilla toteutettuna.” Tämä tarkoittaa, että jos vapaaehtoisia liitoksia ei tapahdu, valtiovallan on toteutettava ne vastoin kuntien tahtoa. Vastauksessaan ministeri Backman ilmoitti asettavansa työryhmän valmistelemaan uutta kuntajakolakia. Hallitus antoi myöhemmin esityksen uudeksi kuntajakolaiksi, jonka esityksen myös eduskunta hyväksyi.

Hallitusten kolmen viime vuosikymmenen kuntauudistamispolitiikassa on ollut selvä suuntaus pakkoliitoksista luopumiseen ja siirtyminen totaaliseen vapaaehtoisuuteen. Tämä on näkynyt niin lainsäädännössä kuin käytännössä. On havaittavissa myös, että vaikka eräät puolueet vannovat omissa ohjelmissaan kuntauudistuksen, so. suurempien kuntien puolesta, ne hallitusvastuussa ollessaan eivät saaneet aikaan juuri mitään. Tämä näkyy erityisesti kokoomuksen politiikassa.

Perustuslaki ja kunnat

Vuoden 1919 perustuslain (hallitusmuodon) mukaan ”Yleistä hallintoa varten on Suomi *edelleen* oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja *kuntiin*. Muutoksia läänien lukumäärään säädetään lailla. Muita muutoksia hallinnolliseen jakoon määrää valtioneuvosto, mikäli laissa ei toisin säädetä.”

Kuntien hallinto ja kunnallinen jaotus perustui historiallisiin kuntiin ("edelleen"). Mikäli kuntajaotusta haluttiin muuttaa, siitä "määräsi" valtioneuvosto. Sana "määräsi" tarkoitti sitä, että "kaikki hallinnollisen jaotuksen vaihtelut ovat riippumattomat asianomaisten alueiden asukasten tahdosta ja suostumuksesta" (Esko Hakkila: Suomen tasavallan perustuslait). Kaupunkien ja kauppaloitten perustamisesta päätti tasavallan presidentti. Sehän merkitsi samalla uuden kunnan perustamista.

Uuden eli 1. päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tulleen perustuslain mukaan "Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Kuntajaon perusteista säädetään lailla".

Kuntien hallinnosta – kunnallisesta itsehallinnosta – säädetään enemmän kuin vanhassa perustuslaissa. Kunnallinen jaotus korvautui sanalla kuntajako. Sana "määräsi" jäi pois, mutta se esiintyy edelleen kuntajakolaissa.

Hallituksen perustelut kunnallisen itsehallinnon osalta ovat niukat verrattuna muihin perustuslain kohtiin. Hallitus ei esimerkiksi perustele sitä, miksi valtioneuvostolta otettiin pois valta päättää kuntajaosta. Nyt on mahdollista lailla säätää, että kuntajaosta päättää vaikkapa sisäasiainministeriö. Vaikuttaa siltä – ja sen olemme eräiltä perustuslain valmistelussa mukana olleilta kuulleetkin – että valmistelijoiden voimat kuluivat muiden tärkeämpien asioiden valmisteluun. Mielestämme kunnallinen itsehallinto olisi ansainnut oman lukunsa hallitusmuotoon eikä vain sen sisällyttämiseen lukuun "Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto".

Perustuslaissa on monia muitakin kuin tähän lukuun sisältyviä kuntia koskevia säännöksiä. Erityisesti niitä sisältyy lukuun "Perusoikeudet" ja siinä erityisesti taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Näillä on merkitystä etenkin nyt hallituksen ajamaan palvelurakennemuutokseen. Kiinnitämme huomiota myös kunnallista kansanäänestystä koskevaan säännökseen, mikä mahdollistaa sitovankin kansanäänestyksen järjestämisen. Tällä olisi käyttöä etenkin kuntajakoa muutettaessa.

Haluamme kiinnittää huomiota lakien perustuslakimyönteiseen

laintulkinnan periaatteeseen. Esimerkiksi kuntajakolakia tulkittaessa on muistettava, että kuntien itsehallinto perustuu *kunnan asukkaiden itsehallintoon*.

Kuntajakolaki

Lähdemme siitä, että kun hallitus on esittänyt eduskunnalle säädettäväksi lain kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä lain kuntajaon muuttamisesta (jäljempänä puitelaki), kuntarakenteemme koostuu liian pienistä kunnista ja se on muutoinkin ongelmallinen (reikäleipäkunnat).

Perustuslain mukaan kuntajaon muuttaminen on *vain* (kurs. meidän) hallinnon järjestämistä. Säännös kuntajaon perusteista lailla säätämisestä sisältyy 123 §:ään, jonka otsikko on ”Hallinnolliset jaotukset” ja pykälä alkaa sanoilla ”Hallintoa järjestettäessä”.

Kuntajakolain 3 §:ssä säädetään kuntajaon *yleisistä edellytyksistä*. Sen mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos:

1. edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille
2. parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita
3. parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai
4. edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta.

Lisäksi on otettava huomioon väestön kielisuhteet.

Lain 5 §:ssä säädetään *erityisistä edellytyksistä* kunnan alueen supistumisessa ja laajentamisessa. Sen mukaan ”muutos, joka merkitsee kunnan alueen supistumista tai laajentumista, mutta ei uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, voidaan tehdä:

1. jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei vastusta muutosta
2. tai jos muutos ei vaikuta minkään kunnan asukasmäärään yli viidellä prosentilla
3. tai pinta-alaan yli kymmenellä prosentilla laskettuna maapinta-alasta.

Muutoin 1 momentissa tarkoitettu kuntajaon muutos voidaan tehdä vain *erityisen painavilla* 3 §:n mukaisilla *edellytyksillä*.”

Yleiset edellytykset on kirjoitettu ”niin yleisluotoisiksi, että ne sellaisinaan täyttyisivät kohtalaisen helposti”, todetaan hallituksen esityksessä eduskunnalle. Tästä syystä on hämmästyttävää, että – jälleen esityksen mukaan – näistä ”ainakin yhden tulisi täytyä kaikissa tapauksissa”. Tuntuu hyvin kyseenalaiselta, olisiko pelkkä alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantaminen alueen asukkaiden elinolosuhteiden parantamista (esimerkiksi uraanikaivos). Uuden ajattelun (puitelaki) mukaan kuntarakennetta tulee kehittää ”kunnallisen kansanvallan näkökohdista”. Emme pidä ”kohtalaisen helppoa” tulkintaa oikeana, vaan oikeampaa olisi tulkita lakia niin, että jos on olemassa näistä yksikin liitosta vastaan puhuva seikka, liitosta ei pitäisi toteuttaa.

Varsinainen uutuus on käsite ”alue”. Sen tarkoituksena on laajentaa ja monipuolistaa muutosperusteiden ulottuvuuksia niin, että kuntajaon muutoksella voidaan tavoitella paitsi asianomaisten kuntien myös *kuntia laajempia tai suppeampia alueellisia hyötyjä*. Mielestämme tämä on varsin ongelmallinen kunnan asukkaiden kannalta: miten esimerkiksi Sipoon länsiosan asukkaat voivat arvioida tällä hetkellä vireillä olevassa liitosasiassa sen vaikutusta Espooseen (tai päinvastoin), joka kuuluu samaan alueeseen, Helsingin seutuun? Ja suuntautuisiko Sipoon keski- ja itäosa entistä enemmän Porvoon suuntaan? Erityisen ongelmallista on kuntaa suppeamman alueen hyödyn arviointi.

Alueen tulkinnan tekee ongelmalliseksi puitelaissa omaksuttu käsitys siitä, että ”kunnan tulee muodostua *työssäkäyntialueesta* tai muusta sellaisesta toiminnallisesta *kokonaisuudesta* - - ” eli joka tapauksessa huomattavasti suuremmasta alueesta kuin nykyisin. Sitä paitsi työssäkäyntialue ei ole pysyvä alue, vaan se voi muuttua nopeastikin. Eikö asioimiskuntakäsite olisi yhtä hyvä peruste? Oliko tämä laissa ajateltu toiminnallinen kokonaisuus? Kaiken kaikkiaan työssäkäyntialue on epäkelpo peruste kuntien rajoista päätettäessä; se sopii kuitenkin suunnittelun perustaksi.

Suuren osa-alueen (esim. ajankohtaisen Sipoon länsiosan) liit-

täminen vaatii tuekseen sen, että yleisiä edellytyksiä on pidettävä erittäin painavina. Koska kysymyksessä on lakiin sisältyvä erityissäännös, on sitä tulkittava ahtaasti. Mielestämme on lähdettävä siitä, että jo yleisten edellytysten on oltava vähintäänkin painavia ja erityisten edellytysten on oltava monin verroin painavampia.

Korvaukset yhdistymisestä

Kun 1960-luvun suuri kuntauudistushanke kariutui, ryhdyttiin vuosina 1973–77 kuntaliitoksista maksamaan valtion varoista yhdistymiskorvauksia ja -avustuksia. Sitten lain voimassaoloaika jatkettiin.

Korvausten perusteena olivat menetetyt valtionavustukset. Tätä pidettiin itsestään selvänä, koska valtion ei pidä voittaa taloudellisesti sen johdosta, että kunnat tekevät järkeviä, kauaskantoisia päätöksiä. Koska valtionavustukset perustuivat tuolloin kuntamuotoihin, olisi etenkin maalaiskunnan liittäminen kaupunkiin merkinnyt tuntuviakin menetyksiä.

Yhdistymisavustusten maksaminen sen sijaan oli ongelmallinen. Tavoite oli selvä: tällä ei kuntia houkuteltu yhteenliittymiseen.

Sitten yhdistymiskorvausten ja -avustusten perusteet ovat muuttuneet ja niiden korvaussummat kasvaneet huomasti, suoraan hallitsemattomalla tavalla. Esimerkiksi Esko Ahon hallituksen aikana jouduttiin edellisen hallituksen peruina maksamaan muutamman kunnan (yhteensä noin 20 000 asukasta) liitoksesta noin 125 miljoonaa markkaa.

Valtiontalouden tarkastusvirastokin on tarkastuskertomuksessaan (123/2006) kiinnittänyt huomiota siihen, että valtion menot kuntien yhdistymisavustuksiin ovat kasvaneet merkittävästi viime vuosina. Tarkastusvirasto on katsonut, että kuntien yhdistymisavustuksiin liittyy merkittävä valtiontalouden riski. Virasto on laskenut, että sadan kunnan vähennys maksaisi valtiolle yli 600 miljoonaa euroa.

Euroopan maissa, joissa on keski- tai suurikokoisia kuntia ei ole

havaittu tarvetta yhdistymisavustuksiin. Suomessa maksetaan suurillekin kunnille avustuksia, esimerkiksi Mikkelille.

Suomen politiikkana on myöntää yhdistymisavustuksia kuntauudistuksen edistämiseksi, nyttemmin jopa nopeuttamiseksi. Tällä kertaa hallitus ilmoittaa kuitenkin, että vuoden 2013 jälkeen ”kuntajaon muutoksiin ei olisi tarkoitus myöntää yhdistymisavustusta”. Tämä ukaasi lienee tulkittava niin, että kuntien olisi nyt pidettävä kiirettä.

Yhdistymisavustusten myöntämistä voidaan arvostella moneltaakin kannalta. Miten esimerkiksi voidaan perustella, että ”köyhä” valtio maksaa suuria summia varakkaillekin kunnille siitä, että ne tekevät järkeviä, kauaskantoisia päätöksiä. Vain jos kunnat menettäisivät valtionosuuksia tai -avustuksia, valtion on ne korvattava, koska ei valtionkaan pidä saada liitoksista taloudellista hyötyä. Tietenkin valtio laskee saavansa rahat myöhemmin takaisin, kun se olettaa hyötyvänsä suuremmista kunnista. Se, että kunnat menettäisivät valtionosuuksia, johtuu kuitenkin valtionosuusjärjestelmästä, jonka pitäisi joustaa joka tilanteessa.

Kun kysymys on huumista summista, voidaan väittää, että valtion pyrkii ”ostamaan” kuntien itsenäisyyden. Kokemukset kuitenkin osoittavat, että kuntien itsenäisyys ei ole rahalla ostettavissa.

Kunnat turvaavat perusoikeudet

Julkinen hallinto on kokonaisuus, jonka osat valtio ja kunnat täydentävät toisiaan. Julkisen vallan, siis valtion ja kuntien, on huolehdittava siitä, että kansalaisten perusoikeudet toteutuvat myös kunnallisten peruspalvelujen kautta yhdenvertaisella tavalla maan eri osissa. Perusoikeuksien ja niitä toteuttavien peruspalvelujen toteutumisessa vastuunkantajia ovat yhdellä lailla valtio ja kunnat. Kansalaisnäkökulmasta katsottuna tärkeintä ei ole se, että kunnat ovat lainsäädännössä ja valtion näkökulmasta keskenään tasavertaisia, vaan että kansalaisten yhdenvertaisuus taataan julkisen vallan toimenpitein.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen taustalla on neljä oleellista kysymystä:

Ensinnäkin: onko valtion ja kuntien välinen tehtävien jako tarkoituksenmukainen vai pitäisikö sitä muuttaa? Jos kunnilta siirretään tehtäviä valtiolle, etäännyvätkö ne liikaa palvelujen käyttäjistä?

Toinen oleellinen kysymys on, miten kunnat väestörakenteen muuttuessa ja väestön ikääntyessä kykenevät taloudellisesti selviytymään tehtävistään. Millaiselta näyttää tulojen kehitys ja missä määrin on mahdollista tehostaa toimintaa, lisätä tuottavuutta?

Kolmas kysymys liittyy osaamiseen: johdetaanko väistämätöntä muutosta kunnissa kyllin näkemyksellisesti ja oivaltavasti? Entä kykenevätkö kunnat kilpailemaan ammattitaitoisesta työvoimasta erityisesti lähivuosina, kun julkiseen hallintoon vielä verraten sitoutuneet suuret ikäluokat siirtyvät eläkkeelle?

Ja neljäs, joskaan ei vähäisin kysymys kunta- ja palvelurakennemuutoksen taustalla on, miten tarpeelliset muutokset voidaan toteuttaa kunnallista itsehallintoa ja asukkaiden osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia vahvistaen.

Kunnat ovat lähinnä kansalaisia oleva hallinnon taso. Niiden hallinto on demokraattisesti järjestetty. Ne toteuttavat läheisyysperiaatetta meidän oloihimme hyvin soveltuvalla tavalla. Siksi on perusteltua, että kunnat huolehtivat käytännössä hyvinvointitehtävien järjestämisestä ja että niillä on varsin suuri vapaus toteuttamismuotojen valinnassa.

Tämän vuoksi valtion ja kuntien tehtävien jako ei kaipaa suuria muutoksia. Esimerkiksi palo- ja pelastustoimi, jonka valtiolle siirtämisestä usein on ollut puhe, on ikivanha kunnallinen tehtävä, joka tuskin valtion hoitamana yhtään kohenisi nykytasostaan.

Toisinaan on esitetty toimeentulotuen normitettavissa olevan osan eli sen osan, joka ei kaipaa erityistä tarveharkintaa, siirtämistä kuntien sosiaalitoimelta Kansaneläkelaitoksen vastuulle. Tällä siirrolla olisi kunnille taloudellista merkitystä, ja se vapauttaisi sosiaalitoimen ammattilaisia muihin tehtäviin, joita sosiaali- ja terveydenhuollossa on riittämiin. Toimeentulotuen normitettavissa olevan osan siirtoehdotukset eivät onnistuneista kokeiluista huolimatta

ole johtaneet toimenpiteisiin siksi, että tuen saajan elämäntilanteen kokonaisarvioinnin pelätään hämärtyvän, kun hänen toimeentulotukeaan hoidetaan kahden luukun kautta.

Ammattikorkeakoulujen siirtoa kokonaan valtiolle sietäisi vakavasti harkita. Ammattikorkeakoulut ovat vähitellen liukuneet yhä lähemmäksi yliopistoja ja yhä etäämmäksi toisen asteen ammatillisesta koulutuksesta. Kunnat ovat huolehtiessaan omien alueidensa ammattikorkeakoulujen rahoituksesta olleet verraten avokätisiä. Ne ovat halunneet kehittää tätä sinänsä tärkeää koulutusväylää yliopistojen suuntaan etenkin siellä, missä ei ole ollut omaa yliopistoa. Jos sekä yliopistot että ammattikorkeakoulut olisivat kokonaan valtion vastuulla, koordinointi ja kehittämiskäsit olisivat paremmin toteutettavissa.

Eräiden pienten tehtävien siirto on perusteltua jo järjestelmän selkeyttämiseksi. Kuluttajaneuvonta, elatustuki, holhustoimen edunvalvonta, ulkomailla asuvien terveydenhuolto, lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvät selvitykset ja oikeuspsykiatriset selvitykset kuuluvat tällaisiin tehtäviin, kuten kunta- ja palvelurakennehankkeen yhteydessä on esitettykin. Mutta muuten kuntien nykyisin hoitamat tehtävät voivat hyvin säilyä kunnilla. Asiat tulevat hoidetuiksi lähellä asukkaita ja palvelujen käyttäjiä.

Kuntien tulisi kuitenkin arvioida tarkoin, mitä muita kuin suoranaisesti kuntalaisten hyvinvointiin ja kunnan infrastruktuurin parantamiseen tähtäviä tehtäviä ne ottavat hoitaakseen. Esimerkiksi elinkeinopolitiikassa monet kunnat ovat menneet tarpeettoman pitkälle houkutellessaan yrityksiä omalle alueelleen. Niin kauan kuin on kyse yleisestä elinkeinotoiminnan edellytysten luomisesta, pysytään kunnille säädetyin toimialan rajoissa. Mutta toisinaan ”tarjoutuksissa” tämä raja on ylitetty ja se aiheutettu samalla epätervettä kilpailua naapurikuntien kanssa.

Kunnallisverotuksen ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen tuskin tuo olennaista lisärahoitusta kunnallistalouteen. Kuntien valtionosuuksien merkitys on 1990-luvun alun laman seurauksena merkittävästi vähentynyt. Kunnallisverotuksen uudistuspyrkimykset saattavat muuttaa verotuksen rakennetta ja kuntien keskinäistä

verotuloihin perustuvaa tasausjärjestelmää. Lisääntyvätkö kuntien verotulot, jää kuntien omien ratkaisujen varaan. Mikäli verotusta uudistettaessa ja järjestelmää yksinkertaistettaessa yhteisöveron tuotto siirtyy kokonaan valtiolle, siirto kompensoidaan kunnille, mutta hyvin tarkoin nykyisen jakauman mukaisesti. Koska tulo-
puolen ratkaisut ovat rajoitetut, kunnat joutuvat entistä tarkemmin arvioimaan sen, millaisin kustannuksin palvelut kyetään tulevaisuudessa järjestämään.

Uusia toimintatapoja

Kuntien palvelutarve onkin jatkuvasti kasvanut. Näin näyttää tapahtuvan myös tulevaisuudessa. Kasvu koskee sekä määrää että laatua. Elintason kohoaminen, vapaa-ajan lisääntyminen ja muuttoliike vaikuttavat palvelutarpeita laimentavasti. Myös palvelujen laatuun kohdistuu kasvavia odotuksia. Ehkä suurin haaste liittyy kuitenkin ikärakenteen muutokseen. Vanhusväestön osuus lisääntyy, mikä puolestaan johtaa kuntien sosiaali- ja terveystenon kasvuun. Yli 80-vuotiaat ovat ikäryhmänä sosiaali- ja terveyspalvelujen suurkuluttajia. Tosin paikalliset olosuhteet vaihtelevat: kunnat ovat erilaisia niin ikärakenteeltaan kuin taloudelliselta suorituskyvyltäänkin.

Yhä useammin kunnat pohtivat muitakin vaihtoehtoja palvelujen hankkimiseksi kuin omaa palvelutuotantoa. Ne ovat perustaneet osakeyhtiöitä, kehittäneet omaa liiketoimintaansa, ostaneet palveluja yksityisiltä ja ns. kolmannen sektorin yhteisöiltä sekä ottaneet käyttöön palveluseteleitä. Puhutaan kuntien toimintaympäristön markkinaehtoistumisesta. Toimialarajoja ylitetään aiempaa helpommin. Markkinoita voidaan hyödyntää eri tavoin, mm. tilaaja-tuottajamallia, sopimustuotantojärjestelmiä ja palveluseteliä käyttäen.

Kilpailuttaminen kuntien palveluja tuotettaessa lisääntyy, mutta ilmeisen hitaasti. Vaikka kunnat etsivät uusia taloudellisempia muotoja palvelujen toteuttamiseen, kilpailuttamiseen liittyy yhä ongelmia. Monissa palveluissa suuri osa kuntia on liian pieniä kye-

täkseen neuvottelemaan tasavertaisesti palvelujen tuottajien kanssa. Niiltä puuttuu riittävä tilaajaosaaminen. Kuntien omien yksiköiden kustannusrakenne taas ei isoissakaan kunnissa oikein näyttäisi kestävän palvelujen tuottamisesta käytävää kilpailua. Yksityinen sektori ei puolestaan riittävästi tunne kuntien organisaatiota ja toimintatapoja. Harvalla kunnalla onkin erityinen palvelustrategia tai sellainen palvelujen hankintaohjelma, minkä avulla yksityinen sektori saisi kaipaamiaan tietoja. Missä kulkee raja kunnan itsensä tuotettavien palvelujen ja kilpailutettavien palvelujen välillä, on poliittinen kysymys, josta käsitykset vaihtelevat.

Kunnallisen demokratian kannalta on tärkeää, että palvelujen järjestämisvastuu ja siihen liittyvä päätöksenteko säilyvät kunnilla riippumatta siitä, mitkä ovat palvelujen tuottamisen menettelytavat. Meillä on jo pitkälle kehitettyjä esimerkkejä siitä, muun muassa Oulussa, kuinka kunnallinen demokratia ja markkinaehtoistuminen palvelutuotannossa voidaan sovittaa yhteen. Nämä uudet toimintatavat edellyttävät kuitenkin kyllin suuria yksiköitä. Niissä on kyetty hankkimaan riittävä osaaminen toimintatapojen käyttämiseen ja joissa myös kustannukset ja saavutetut hyödyt ovat taloudellisesti järkevässä suhteessa toisiinsa.

Kuntien hyvin toimivalla yhteistyöllä voidaan periaatteessa saavuttaa samat edut kuin kuntien yhteenliittymiselläkin. Kaksi oleellista varausta on kuitenkin tehtävä. Ensinnäkin: vaikka meillä on esimerkkejä alueista, joilla yhteistyö toimii hyvin, meillä on myös runsaasti esimerkkejä alueista, joilla yhteistyö ei toimi. Syitä siihen, että kuntarajat ovat kovin korkeat, löytyy huonoista henkilösuhteista ja poliittisesta eripurasta aina kuntien erilaisiin toimintatapoihin ja päätöksentekokulttuuriin saakka. Kun hallinnolliset rajat ovat korkeat ja vaikeasti ylitettävissä, alueen yhtenäinen suunnittelu kärsii.

Toiseksi: mitä moninaisempi on yhteistoimintajärjestelyjen verkosto, sitä hankalammin se on yksittäisen kunnan, sen luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja kuntalaisten hallittavissa. Kun tehtäviä, päätösvaltaa ja vastuuta siirretään kunnista yhteistoimintajärjestelyjen piiriin, mahdollisesti jopa seutu- ja maakuntatason

toimielimille, ne samalla etäännyvät asukkaista ja palvelujen käyttäjästä. Sama kehitys toteutuu, kun kunnat yhtioittävät tehtäviään. Kunnallisen demokratian, kansalaisten itsehallinnon kannalta on eduksi, että kunta kykenee mahdollisimman pitkälle itse vastaamaan peruspalveluista. Se taas edellyttää riittävää taloudellista kokoa. Koko ei ole itsetarkoitus, mutta väline se on.

Yhteistyötä tarvitaan vastakin riippumatta siitä, missä laajuudessa kunta- ja palvelurakennemuutos käytännössä toteutuisi. Esimerkiksi erikoissairaanhoidon ja kehitysvammahuolto ovat tehtäviä, jotka vaativat hyvin laajaa yhteistoimintaa. Minkään yksittäisen kunnan resurssit eivät riitä yksinään niistä huolehtimiseen. Niiden hoitamiseen tarvitaan sairaanhoitopiirien väestö- ja taluspohjaa vastaavia kuntayhtymiä. Toisaalta myös toiminnallisia rajoja olisi kyettävä luontevasti ylittämään. Tämä koskee erityisesti sosiaalitoimen, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välisiä rajoja.

Entä sitten maakuntien tehtävät? Johtaako maakuntaa vahva keskuskaupunki laajoine toimialoineen, talousarvioineen ja demokraattisine päätöksentekojärjestelmineen? Vai maakunnan liitto, jossa kaikki maakunnan kunnat ovat mukana, mutta jonka toimiala on kapea ja demokratia välillistä? Eräissä maakunnissa liittojen toimialaa on laajennettu, eräissä taas kunnat ovat siirtäneet esimerkiksi maakunnallisesti hoidettavat ammattikorkeakoulun ja pelastuslaitoksen henkilöstöineen suoraan keskuskaupungin vastuulle. Jos maakuntien roolia aiotaan vahvistaa, maakunnallisille toimielimille on uskallettava siirtää tehtäviä ja resursseja sekä valtion keskuhallinnosta että TE-keskuksilta, yli perinteisen valtion ja kuntien rajan. Silti maakunnat eivät voi korvata kunnallishallintoa.

Käytäntö on osoittanut, että vaikka kuntien päättäjät näkisivätkin kuntien yhteenliittymisenärkevimmäksi, asukkaat eivät välttämättä ole samaa mieltä. Neuvoa antavin kansanäänestyksin on liitoshankkeita torjuttu. Se osoittaa ihmisten kiinnittymistä omaan paikallisyhteisöönsä. Kunnan nimi ja vaakuna ovat tärkeitä symboleja. Ei ehkä niinkään pelätä palvelujen heikkenemistä, vaikka etenkin syrjäkylillä on varmasti siinäkin aitoa pelkoa. Paikallisuuden menettämiseen liittyy pelkoja, jotka kunnan johdon pitäisi

kyetä asiallisin perusteluin torjumaan, jos liitos aiotaan saada toteutetuksi. Vaikka yritysrakenteet ja -identiteetit ovat mullistuneet, kuntarakenne ei näytä kestävän samankaltaista nopeaa ja ylhäältä saneltua muutosta.

Mikä on tuleva kuntarakenteemme, riippuu viime kädessä kuntien omista ratkaisuksista. Valtion pakkotoimin ei olla innostuneita muuttamaan kuntarakennetta, vaikka yleisesti ollaan sitä mieltä, että selvästi vähemmällä kuntamäärällä tultaisiin toimeen. Tällöin palvelujen perusta vahvistuisi, alueellinen suunnittelu tehostuisi ja säästettäisiin hallintokustannuksissa. Aloitteet ovat kuntien itsensä käsissä.

KIRJOITTAJAT

Aulis Pöyhönen on yhteiskuntatieteiden maisteri ja oikeustieteen kandidaatti. Hän jäi eläkkeelle sisäasiainministeriöstä, jossa toimi osastopäällikkönä ja neuvottelevana virkamiehenä. Aiemmin hän toimi mm. Suomen kaupunkiliitossa, Turun yliopiston hallintontaarina ja Jyväskylän kaupunginreviisorina.

Heikki Koski on hallintotieteiden tohtori, dosentti. Hän on toiminut mm. Porin kaupunginjohtajana, Alkon pääjohtajana, selvitysmiehenä mm. sisäasiainministeriön hallinnonalalla, Länsi-Suomen läänin maaherrana ja Tampereen yliopiston kanslerina.

Hallituksen painava ponnistus

”Paras sen on oltava eikä mikään Kupru”, lausui oikeusministeri Johannes Koskinen, kun valtioneuvosto mietti lapselle nimeä alkukesästä 2005. Sellaiseksi kunta- ja palvelurakennemuutos tuli ristityksi. Lapsen nimi on sen jälkeen vääntynyt moneksi. Niin on Paras-hankekin, mutta säilyttäen linjansa.

Paras-hankkeen sysäsi liikkeelle pääministerin virka-asunnossa Kesärannassa kokoontunut hallituksen politiikkariihi vuoden 2005 helmikuussa. Kuntaministeri Hannes Manninen arvioi kunnallistalouden jäävän tulopuolen vahvistumisesta huolimatta jälkeen kuntalaisten kasvavista palvelutarpeista ja – odotuksista. Yleisellä tasolla ministereiden oli helppo päästä yhteiseen tilannearvioon. Uudistuksen sisältö ja suunta oli eri asia. Osa hallituksesta oli pikemminkin hämmentynyt tilanteesta: yleensä pienetkin politiikkalinjaukset kirjataan huolella hallitusohjelmaan. Sinnekään ne eivät tule sattumalta, vaan vaaliohjelmien ja suurten asiantuntijajoukkojen työn tuloksena.

Kunta- ja palvelurakennemuutosta painavampaa asiaa ei istuvalle hallitukselle voisi kuvitella. Kunnat ja kuntayhtymät ovat sen pääpuolueiden luoman suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan toimeenpanija. Kansainvälisessä vertailussa Suomi asettuu selkeästi kunnallisen itsehallinnon asemaa korostavaan ääripäähän. Kunnat ja niiden muodostamat yhtymät vastaavat pääosasta hyvinvointipalveluiden järjestämisestä. Ne työllistävät neljä viidestä julkisen sektorin palkansaajasta ja hyvinvointipalveluiden osalta vielä suhteessa suuremman joukon.

Hallituspuolueiden näkökulmasta asian painavuutta lisää toi-

nenkin seikka. Niiden jäsenet edustavat reilusti yli puolta kaikista kuntapäättäjistä. Nämä samat päättäjät ovat aktiiveja myös omis- sa puolueissaan. Uudistuksen onnistumisella olisi merkitystä koko maalle ja sillä olisi merkitystä hallituspuolueiden omalle menestyk- selle.

Yksimielisyys vallitsi pääasiasta: peruspalvelut on saatava koh- tuuhintaisina, laadukkaina ja mahdollisimman läheltä. Asia ei kuitenkaan ollut tällä selvä. Keskusta painotti vahvoja palvelujen järjestämistä vastuualueita ja uusia palvelurakenteita. Sosiaalidemo- kraattien mielestä uudistuksen pianopiste tulisi olla kuntaraken- teen rohkeassa uudistamisessa. Perustavanlaatuisia näkemysero- ja hallituksen sisällä ei pidetty kummallisina. Olisi pikemminkin huolestuttavaa, mikäli peruspalveluihin liittyvät asiat eivät herät- täisi poliittisia intohimoja. Toivottavasti niin on jatkossakin, ettei yhteiskuntaa jätetä vain virkamiesten pyöritettäväksi.

SDP:n hallitusryhmää vetänyt Antti Kalliomäki teki politiikka- riiehessä nopean johtopäätöksen: ajatus uudistuksesta oli hyväksyt- tävä. Sen sisällöstä pitäisi kuitenkin päästä sopimaan ajan kanssa ja yhteistyössä. Hallitusohjelmakirjausta ei kaivattu hankkeen lähtö- sanoiksi eikä sellaista ole haikailtu myöhemminkään. Kun uudis- tukseen sitouduttiin, oli selvää, ettei yksikään hallitusryhmä vetäisi jarruja päälle ja vetoaisi hallitusyhteistyön pelisääntöihin. Voisi jopa ajatella, että kunta- ja palvelurakenne –hankkeen kirjaaminen hal- litusohjelmaan olisi hidastanut vauhtia. Hallitustyöskentelyssä on oltava myös sijaa luovuudelle.

Työryhmä toisensa jälkeen

Politiikkariihtä seuranneessa keskustan ministeriryhmän kokouk- sessa pääministeri Vanhanen asetti enempiä kyselemättä valtiosih- teeri Antti Mykkäsen vetämään asiaa valmistelevaa valtiosihtee- riryhmää. Muista hallitusryhmistä asetettiin valtiosihteerit Pertti Rauhio (sd) ja Stefan Wallin (r). Lisäksi mukaan tulivat sosiaalipo- litiikan asiantuntijat, valtiosihteerit Leila Kostiainen (sd) ja Terttu

Savolainen (kesk), jotka edustivat paitsi puolueitaan myös keskeistä kuntapolitiikan sektoria, sosiaali- ja terveystalitiikkaa.

Valtiosihteerien ei ollut määrä tehdä valmista uudistusta, vaan ainoastaan päättää hankkeen menettelytavoista ja aikataulusta. Näissäkin riitti pohtimista: ensimmäiseksi oli selvitettävä, minkä verran valmistelua keskitettäisiin kuntaministeri Manniselle ja hänen johtamalleen kuntaosastolle. Päädyttiin ratkaisuun, jossa valmistelutyöryhmää vetäisi ministeri Hannes Manninen, mutta jossa työryhmän kokoonpanossa turvattaisiin myös toisen päähallituspuolue SDP:n vahva edustus.

Erityisen pitkään pohdittiin työryhmän laajentamista yli hallitus-oppositiorajan. Päädyttiin laajapohjaiseen valmisteluun: raja suurten ja pienten kuntapuolueiden välillä vedettiin sen mukaan, olivatko puolueet mukana Suomen Kuntaliitto ry:n hallituksessa. Parlamentaariseen menettelyyn on totuttu yleensä vain puolustusasioissa, mutta puolustamista ne peruspalvelutkin kaipaavat.

Manninen lähti itseoikeutettuna vetämään 12 hengen johtoryhmää, johon saatiinkin puolueiden kuntapolitiikan huippuvaikuttajat. Kolme entistä peruspalveluministeriä ja kaksi Kuntaliiton puheenjohtajaa istui samaan pöytään muiden mukana. Alkukeskustelujen jälkeen kesä annettiin projektipäällikkö Jukka Peltomäelle joukkoineen vaihtoehtojen punnintaa varten.

Elokuussa 2005 projektipäällikkö yllätti sekä julkisen sanan että osan työryhmää tuomalla julkisuuteen omana esityksenään ns. aluekuntamallin. Sen mukaan maahan olisi muodostettu noin 20 aluekuntaa vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja nykyiset kunnat olisi muutettu lähikunniksi..

Aluekuntamalli oli kieltämättä rohkea ja ennakkoluuloton avaus. Keskustan näkemyksen mukaan siitä olisi voitu rakentaa todellinen ja aito ratkaisu tulevaisuuden haasteisiin. Mallissa yhdistyi oivallisesti riittävän vahvojen alueiden/kuntien aikaansaaminen ja palvelujen turvaaminen. Sosiaalidemokraattien mielestä aluekuntamalli oli tarkastelemisen arvoinen, mutta siinä paha asusti yksityiskohdissa. Oli paikallaan kysyä erityisesti: olisiko aluekuntamalli nimestään huolimatta vain uusi tapa vahvistaa väliporrasta?

Uudistuksen matkasaarnaajia

Aluekuntamallin näyttävä julkistaminen oli hankkeelle onneksi. Se herätti tiedotusvälineiden kiinnostuksen, kun kyse ei ollutkaan vain pelkästä hienosäädöstä, vaan uudistus saattaisi tuoda todella rajuja muutoksia kuntarakenteeseen. Vielä tärkeämpää oli, että myös kuntakenttä aktivoitui. Tuhannet kuntien luottamushenkilöt osallistuivat yhteistilaisuuksiin ja suunnitteluun. Puolueet ja lukuisat järjestöt aktivoivat jäsenensä ja päättäjänsä työhön.

Myös valtiovalta kävi levittämässä uudistuksen ilosanomaa. Yhteensä pariinkymmeneen tilaisuuteen osallistui kaiken kaikkiaan tuhansia kunnallisia luottamushenkilöitä, kunnallisvirkamiehiä ja henkilöstön edustajia kunnista maakuntatasolle saakka.

Kuntatason käsittelyyn varattiin kolme perusmallia: aluekuntamalli, peruskuntamalli ja piirimalli. Peruskuntamalli perustui nykyistä suurempien ja vahvempien kuntien varaan. Piirimallissa taas keskeiset sosiaali- ja terveyspalvelut olisi siirretty sosiaali- ja terveyspiirien hoitoon. Lisäksi kunnille kerrottiin, että voitte kehittää myös omia malleja.

Palaute kunnista oli monipuolista: eniten kannatusta sai peruskuntamalli. Asia ei kuitenkaan ollut aivan sillä selvä, koska mallin sisältö vaihteli vastaajan mukaan. Varsin yleistä oli mieltää oma kunta peruskunnaksi, ja uudistuksen kivijalaksi. Aluekuntamalli ei saanut kannatusta kuntien luottamushenkilöiltä.

Hanke pelastettiin

Puitelakisopimuksen laatiminen alkoi keväällä 2006. Ministeri Mannisen johdolla kokoonnuttiin yli 40 kertaa, mikä turvasi sen, että jäsenet pääsivät kertaamaan omia puheenvuorojaan. Linjaeroja oli, mutta neuvottelijat olivat yksimielisiä yllättävän monesta asiasta. Niiden joukkoon kuului muun muassa näkemys suuruuden ekonomiasta palvelujen järjestämisessä. Palveluille tarvittiin riittävä väestöpohja. Kyse oli siitä, olisiko se väestöpohja kunnissa vai piireissä.

Kuntarakenteen ohella myös palvelurakenne puhutti: pitäisikö lakiin kirjata yritysten ja järjestöjen aseman vahvistaminen palveluiden tuottajana. Lopulta päätettiin tukea monipuolisia tuotantotapoja, mutta kuntien itsensä päättämällä tavalla.

Kevään 2006 mittaan aikatauluongelmat kaatuivat uudistuksen päälle. Alun perin oli ajateltu tuoda puitelakiesitys eduskuntaan keväällä, jotta eduskunta ehtisi käsitellä asian ennen kesätaukoa. Huhtikuussa kunnianhimon tasoa korjattiin: riittäisi, jos puitelaki olisi valmis kesäkuussa, jolloin lähetekeskustelussa purettaisiin paineet ja alkusyksystä käytäisiin arkisempaan lainsäädäntötyöhön.

Lakikynää pyöritti keskeisesti ministeri Manninen itse. Toki varsinaisen suururakan kirjoittajina tekivät sisäasianministeriön kuntaosaston juristit apunaan muiden keskeisten ministeriöiden väki. Uudistuksen langat olivat koko ajan Mannisen käsissä. Tätä edesauttoi kolme asiaa: tieto asioista ja tunto ihmisistä; sovittelun halu ja kyky sekä – lehmän hermot.

Hanke pelastettiin kesäkuun loppupäivinä ja –öinä käydyissä neuvotteluissa. Niihin osallistuivat hallituspuolueiden edustajat, Mannisen ryhmän oppositiojäsenten jäädessä odottavalle kannalle. Ns. vakavissa vaikeuksissa olevia kuntia koskeva pykälä ja henkilöstön irtisanomissuojapykälä ratkesivat juuri viimeiseksi päätetyn rakenneryhmän kokouksen alkaessa. Loppurutistukset tekivät ministerit Heinäluoma ja Manninen.

Puitelain perustaksi tehdyn sopimuksen hyväksyivät kaikki sen valmisteluun osallistuneet jäsenet. Viimeisessä kokouksessa ei ollut oppositiota eikä yksikään paikalla ollut jättänyt eriävää mielipidettä, vaan hallituspuolueiden lisäksi sopuun sitoutuivat myös Kokoomuksen, Vasemmistoliiton ja vihreiden edustajat. Sovun taakse saatiin periaatteessa 191 kansanedustajan tuki.

Sopimuksesta laiksi

Kun poliittinen sopimus oli saatu kirjoitetuksi, alkoi varsinainen lain ja sen perustelujen kirjoitustyö. Siinä vierähti kesä ja valtio-

sihteeritkin pääsivät tuoreeltaan palauttamaan mieliin tulkintoja ja perustelemaan taas kerran omien kantojensa erinomaisuutta. Yhteensovitus ei ollut helppo. Asian edistämiseksi päätettiin, että lakiin ja perusteluihin kirjataan vain se, mistä ollaan samaa mieltä. Pelko siitä, että syntyisi historiallinen laki, jossa perustelut olisivat lakitekstiä lyhemmät, ei silti toteutunut.

Poliittisten ryhmien omien kantojen kertaamisen lisäksi lain kirjoittamisvaihetta pidensi erityisesti lain talouspykälä. Sektorikoh- taisten, siis opetus- sekä sosiaali- ja terveystieteiden budjetoi- mien, valtionosuuksien yhdistäminen yhteiseksi asukaskohtaiseksi valtionosuudeksi oli vaivatta hyväksytty puolueiden keskinäisissä sopimuskeskusteluissa. Lain kirjoittamisvaiheessa tämä osuus vaati pitkiä ja perusteellisia keskusteluja.

Lopputulosta voi luonnehtia historialliseksi. Maan suurimmat kuntapuolueet hallituksessa ja oppositiossa ovat löytäneet toisensa kunta- ja palveluremontin päälinjoista päättäessään. Kunnissa on jo lähdetty työhön.

Mistä on kysymys?

Kunta- ja palvelurakennemuutostyö on kestänyt toista vuotta. Puitelain mukainen aikataulu määrittää uudistuksen toimeenpanon vuoden 2012 loppuun asti. Urakka kestää siis noin kahdeksan vuot- ta. Jos tavoitteista, hyvistä palveluista ja vahvasta kuntataloudesta, voidaan olla yhtä mieltä, mihin kaikki tämä aika saadaan kulumaan? Mistä poliittiset puolueet puhuvat, mistä ne ovat eri mieltä?

Eroja voi määrittää seuraaviin kysymyksiin: tarkastellaanko asioita palveluista vai rakenteista käsin? Edelleen, mitkä ovat talouden pe- rustaltaan riittävän vahvoja palvelujen järjestämiseksi? Mitä tuotta- mistavoista on sanottava ja miten niiden kehittämistä on ohjattava?

Puolueilla on yhteinen käsitys suuruuden ekonomiasta, skaa- laeduista. Palvelujen järjestämiseen tarvitaan riittävä väestöpohja. Kysymys on siitä, onko se väestöpohja kunnissa vai suuremmilla alueilla.

Palvelurakenteen turvaaminen kokoamalla väestöpohja ja rahoitusperusta palveluiden ympärille on helppo perustella. Ajattelun perusteella esimerkiksi perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido, miksei myös osa sosiaalihuolto, on saatava samaan ketjuun. Olisi parasta liittää perusterveydenhuolto erikoissairaanhoidoon, jotta palveluketjut olisivat katkeamattomia. Hoidon porrastus on saatava tällä tavoin hallintaan.

Tämän ajattelun mukaan palvelujen sisältö määrittää järjestämisalueen – onko se kunta, maakunta vai jokin muu taso. Kaikissa tapauksissa itse palvelut tuotetaan lähellä, kunnissa, joissa tulee säilyä suora demokratia. Suora kansanvalta voidaan tarvittaessa laajentaa myös maakuntatasolle. Valta ja vastuu on hyvä kuljettaa käsi kädessä. Näin Suomessa yhdistyisi pohjoismainen hyvinvointipalvelujen järjestämismalli ja eurooppalainen demokratiamalli.

Tämän ajattelun mukaan nykyistä suurempi osa palveluista edellyttää 15–20 vuoden kuluttua järjestämisalueekseen maakuntatason väestö- ja talouden pohjaa. Kunnat ja seudut ovat liian yksin suurissa haasteissa. Vain suurimmat kaupungit ja pääkaupunkiseutu pärjäisivät, mutta valtaosa Suomea olisi ongelmissa.

Toinen lähtökohta perustuu vaakasuoran tason yhdentymiseen. Sen mukaan vahva talous ja riittävä väestöpohja on koottava itsenäisistä kunnista, joilla olisi monipuolinen tehtäväkenttä kuntien lakisäätöisistä ja vapaaehtoisista toimista. Kuntien itsehallinto ja taloudellinen omavastuu on paras yhdistelmä taloudellisuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi.

Vahvan peruskuntarakenteen muodostamisessa yhtenä luontevana lähtökohtana ovat kaupunkien ja niiden ympärillä olevien kuntien muodostamat työssäkäyntialueet. Vahvojen seutujen Suomessa meillä on useita kymmeniä reilusti kilpailevia kasvukeskuksia. Kuntien vahvistamisen tärkein peruste on kuitenkin kunnallinen kansanvalta: kunnissa pitää päättää entistä enemmän omista asioista ja kuntalaisten yhteys päättäjiin on aiempaa suurempi. Valta ja vastuu olisivat samoilla ihmisillä.

Palvelujen yhtälö

Kuntarakenteen ohella on käyty keskustelua myös palvelurakenteesta. Puitelakisopimusta valmisteltaessa vaadittiin lakiin kirjausta yritysten ja järjestöjen aseman vahvistamisesta palveluiden tuottajana. Vaatimus oli sellaisenaan perusteltu: palvelurakenteet ja palvelujen järjestämistavat on otettava tarkkaan syyniin, sillä lopulta ne ratkaisevat kasvavien palvelutarpeiden ja rajallisen rahoituksen yhtälön. Palvelurakenteen kehittämistarvetta ei kukaan kiistä. Tuottamistapakeskustelua ei tule kuitenkaan käydä valtioneuvostossa tai eduskunnassa, vaan kunnanhallituksessa ja – valtuustossa.

Olenneisimmasta asiasta ollaan kuitenkin yhtä mieltä. Hyvinvointipalvelujen tuottavuutta on saatava paremmaksi. Olemme hyvinvointiyhteiskuntien kärjessä maailman laajuisesti ja korkeakoulutettujen osuus sosiaalipalvelujen tekijöistä on yli neljännes. Tästä huolimatta olemme jo pitkään olleet OECD-maiden joukossa häntäpäässä niin palvelujen tuottavuudessa kuin niiden kaupallistamisessa. Ilman tuottavuuden kohentamista ikäluokkien pieneneminen johtaa palveluiden leikkaamiseen.

Uudistamisen pakko

Artikkelin kirjoittajat ovat olleet alusta alkaen mukana Paras-hankkeen valmistelussa. Kiintymys hankkeeseen ja sen lopputulokseen on ymmärrettävää. Sana ”historiallinen” lipsahtaa helposti tulosta kuvattaessa. Ulkopuolta katsoen lopputulosta on helpompi kritisoida: Mitä historiallista puitelaissa on? Miksi se ei aseta selkeitä tavoitteita – pakota kuntia liittymään yhteen tai pakota niitä muodostamaan uusia yhteistyörakenteita? Miksi siinä ei ole näille tavoitteiden tueksi heti voimaan tulevia pakkokeinoja?

Helpoin tapa vastata kritiikkiin on vastakysymysten esittäminen. Millaisista pakkokeinoista olisi kysymys? Miksei yksikään poliittinen puolue, vaikkapa oppositiosta, esittänyt selkeitä malleja ja rajuja pakkokeinoja? Vastakysymysten ja vastaväitteiden sijaan on

kuitenkin syytä puolustaa ja perustella Paras-ratkaisua rakentavasti.

Paras-uudistus on tarkoituksella rakennettu kuntapäätäjien oman päätösvalan varaan. Suomalaista kuntajärjestelmää ei ole alun pitäenkään luotu valtiovalan päätöksellä. Suomalaiset kaupungit ja pitäjät ovat olleet olemassa ennen Suomen valtiota. Kuntien rajat tai kuntien tehtävät eivät ole ikuisia, niitä voidaan muuttaa. Muutos edellyttää kuitenkin kunnissa vaikuttavien poliittisten puolueiden ja kuntien päättäjien omaa sitoutumista lopputulokseen.

KIRJOITTAJAT

Antti Mykkänen on valtiosihteeri sisäasiainministeriössä. Hän on valtiotieteiden maisteri ja työskennellyt mm. Pohjois-Savon maakuntajohtajana, Etelä-Savon maakuntaliiton toiminnanjohtajana, poliittisena sihteerinä sosiaali- ja terveysministeriössä.

Pertti Rauhio on valtiosihteeri valtiovarainministeriössä. Hän on oikeustieteen lisensiaatti ja varatuomari. Hän on ollut aiemmin ministereiden erityisavustajana, Suomen Yrittäjät ry:n suunnittelupäällikkönä ja sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän lainsäädäntösihteerinä.

Muutos tulee, olit valmis tai et

Tärkeisiin poliittisiin kysymyksiin ei voi vaikuttaa, jos ne tipahtavat aamukahvipöytiin jostakin ylhäältä. Keskusteluyhteydet kuntatalojen ja kuntalaisten välillä eivät vielä toimi kunnolla. Kulttuurin ja toimintatavan muutosta tarvitaan, jotta keskusteluyhteys paranisi.

Vielä kymmenen vuotta sitten demokratiakirjallisuus pysyi järjestyneesti pinossa työpöydälläni. Pinoon sisältyi joitakin klassikkoteoksia ja tuolloin suosiota saaneen deliberatiivisen (julkista keskustelua korostavan) demokratiateorian kommentaareja, mutta hyvin vähän tai ei ollenkaan kotimaista kirjallisuutta.

Vuosikymmenen loppua kohden pino alkoi vähitellen kasvaa, ja siihen ilmaantui myös kotimaisia tutkimuksia: artikkeleita ja keskusteluja edustuksellisen demokratian pulmista, osallistuvan demokratian kehittämisestä ja 'e-demokratiasta'. Keskustelijoita puhututti mm. yhteiskunnallisten liikkeiden uusi tuleminen, kuntalaisaktiivisuus ja uuden maankäyttö- ja rakennuslain osallistumispykälät. Siirsin pinon lattialle, jossa se ei huojunut niin pahasti.

2000-luvulla kirja- ja paperipino kohosi silmissä. Sitä kasvattivat osallisuushankkeessa ja Vanhasen hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa tuotetut selvitykset, raportit ja keskustelut, Kuntaliiton julkaisut, verkosta tulostetut aineistot, väitöskirjat ja lukuisat muut ulkomaiset ja kotimaiset demokratiateokset. Lopulta kasa romahti ja levisi pitkin lattioita. Huone on sotkuinen kuten nykydemokratiakin, mutta pidän siitä – kuten demokratiasta. Demokratian ajankohtaiset teemat ansaitsevat tulla keskustelluiksi, ja keskustelujen tuloksilla on oikeutettu paikkansa tutkijoiden ja mui-

den demokratiasta kiinnostuneiden lattioilla.

Lattialta löytyy myös kuntauudistukseen liittyviä materiaaleja, mutta ne ovat nurkassa, omana saarekkeenaan. Ne eivät tunnu sopivan yhteen toisten kanssa. Kummallista, kun ottaa huomioon, kuinka historiallisesta ja suomalaisen kuntademokratian tulevaisuutta syvällisesti luotaavasta hankkeesta on kysymys. Miksi Paras-paperit eivät löydä paikkaansa demokratiakirjallisuuden joukossa, miksi ne tuntuvat kiusallisilta, jopa uhkaavilta?

Vastaus löytyy, ainakin osittain, demokratiakirjallisuudesta. Käytän seuraavassa lattialta poimittuja ajatuksia hankkeen arvioimiseksi. Pohdin lyhyesti hankkeen tavoitteita, prosessia ja uudistuksen lopputulemaa. Aloitan prosessista.

Aamukahvit väärään kurkkuun

Monilta lehtiä lukevilta kuntalaisilta ja luottamushenkilöiltä menivät aamukahvit väärään kurkkuun toukokuussa 2005, jolloin Paras tuotiin julkisuuteen. Hallitus ilmoitti valmistelewansa mittavaa kunta- ja palvelurakennuudistusta tiukalla aikataululla. Historiallinen kuntaremontti suunniteltaisiin lainvalmistelua myöten yhdessä vuodessa. Kyseessä lienee jonkinlainen lainvalmistelun Suomen ennätys. Aikataulu on sittemmin livennyt tästä hieman, mutta vain hieman. Paras tulee, olit valmis tai et.

Viime vuosien demokratiakirjallisuudessa on keskusteltu paljon demokratian ongelmista. Yksi keskeisimmistä huolenaiheista on, että kansalaisten ääni kuuluu päätöksenteossa yhä heikommin. Tämä rapauttaa osallistumisen motivaatiota ja kansalaispätevyyden tunnetta, joka Suomessa on jo entuudestaan alhaisempi kuin monissa muissa maissa.

Tutkimuksissa on huomattu myös osallistumisen ja vaikuttamisen aikatauluongelmat: vaikuttaminen tuomitaan joko liian aikaiseksi tai liian myöhäiseksi, tai jos se on oikea-aikaista, se ei ole riittävän edustavaa, jotta se tarvitsisi ottaa päätöksenteossa vakavasti (Rättilä 2001). Osallistuminen onkin usein näennäistä, 'näytteille pantua'.

Todellinen kansalaisten ja päättäjien välinen vuorovaikutus on edelleen harvinaisia, monista uudistushankkeista huolimatta. Poliittinen kulttuuri ei muutu yhdellä hankkeella, jos muutamallakaan.

Paras-hankkeen julkistaminen ja valmistelu osoittavat nämä kriitikit ja huolenaiheet aiheellisiksi. Hanke tukee ennakkokäsitystä, että tärkeisiin poliittisiin kysymyksiin ei voi vaikuttaa, että ne tipahtavat aamukahvipöytiin jostakin ylhäältä. Vaikutelmaa vahvistaa medioiden tapa esittää asiat valmiiksi päätettyinä. Poliitiikan prosessiluonne jää valitettavan usein piiloon.

Samalla Paras on hyvä esimerkki siitä, kuinka monimutkaisia ja kansalaisille vaikeasti hahmottuvia päätöksenteko ja hallinto nykyisin ovat. Millainen rooli kansalaisilla edes voisi olla, kun suunnitellaan mutkikkaita ja välillä epämääräisiä uudistuksia? Aiheesta käytiin kiivasta debattia jo 1920-luvulla. Walter Lippmann, amerikkalainen demokraatiakriitikko ja lehtimies, suhtautui pessimistisesti kansalaisten poliittisiin kykyihin. Hallinto modernissa yhteiskunnassa oli kansalaisille aivan liian vaikeaa, aikaa vievää ja taitoa vaativaa. Päätöksenteko oli syytä jättää asiantuntijoiden harteille. Kuulostaako tutulta? Filosofi John Deweyn näkökanta oli päinvastainen: kukaan ei ole seppä syntyessään, demokraatiassa tarvittavia taitoja oppii vain toimimalla. Kansalaisuuteen pitää kasvaa. (Ks. Pietilä 2005)

Totta lienee, että kansalaiset eivät osaisi suoralta kädeltä laatia oikeuskelpoisia lakipykälä – tosin eivät kaikki lainlaatijatkaan osaa – mutta he kykenevät kyllä erinomaisesti käymään arvokeskustelua, arvioimaan palvelutarpeita, pohtimaan prioriteetteja, visioimaan tulevaisuutta ja keksimään ratkaisuvaihtoehtoja. Itse asiassa kukaan ei ole tällaiseen keskusteluun pätevämpi kuin kansalaiset ja kuntalaiset itse. Monissa maissa on käytetty kansalaisraateja ja muita avoimen osallistumisen muotoja poliittisen valmistelun apuna, kun on pitänyt päättää merkittävistä poliittisista kysymyksistä ja kun on ollut tärkeää sitouttaa kansalaiset mukaan päätöksiin (ks. Setälä 2003, 161–167) Kokeiluissa on havaittu, että laaja osallistuminen ja julkinen keskustelu parantavat legitimizeettiä ja vahvistavat demokratiaa.

Kuntauudistuskeskustelussa on ajoittain sivuttu kysymystä, miten turvata kunnallinen itsehallinto. Kuntaliitosten ja yhteistyösuhteiden syventämisen jälkeenkin tarkoitus on, että valtuustot käyttävät poliittista ohjausvaltaa ja että uudet yhteistyöelimet olisivat edes jotenkuten demokraattisesti valvottuja. Mutta itse *muutosprosessia* demokratian vaatimus ei koske, ainakaan riittävästi.

Muutokset edellyttävät tietenkin valtuustojen hyväksyntää. Mutta voimmeko luottaa siihen, että valtuutetut pystyvät kiireessä pohtimaan syvällisesti, mitä oikein ollaan tekemässä ja millaisin seurauksin? Kuntalaisilla puolestaan ei ole mahdollisuutta ottaa kantaa uudistukseen edes kuntavaaleissa, mikä on erityisen moitittavaa. Kun seuraavat kuntavaalit ovat käsillä, keskeisistä rakennemuutoksista on jo päätetty.

Kenen lauluja laulat

Eduskunnalle jätetyn puitelain mukaan kuntauudistuksen tavoitteena on taata kunnallisten palveluiden saatavuus ja laatu yhdistämällä kuntia ja lisäämällä yhteistyötä. Hankkeen lopulliset tavoitteet ovat silti hämäriä, kuten eduskunnan ja EU:n entinen oikeusasiamies Jacob Söderman (2006) toteaa. ”Kukaan ei tarkoin määrittele, mistä uudistuksessa on kyse ja mitä sillä halutaan saavuttaa.” Söderman moittii tiedon pimittämistä erityisesti poliittisia valtioshteereitä.

Uudistuksessa ei näyttäisikään olevan kyse yksinkertaisesti palveluiden turvaamisesta. Kyse on samalla hallintoideologian muutoksesta, joka halutaan viedä myös kuntien perukoille. Viime vuosikymmenellä valtionhallintoon omaksuttu hallintoideologia painottaa taloudellisia arvoja ja tehokasta johtamista. Kunnat nähdään ’monialayrityksinä’, joiden tavoitteena on toimia vapailla markkinoilla mahdollisimman kustannustehokkaasti. Myös kuntalaiset nähdään yhä useammin käyttäjinä ja asiakkaina, joille pitää tarjota ’yksilöllisiä vaihtoehtoja’ ja ’laadukkaita palveluja’ hyvällä ’hinta-laatusuhteella’.

Uudistuksen taustalla on siten laaja yhteiskunnallisen ajattelun

ja puhettavan eli diskurssin muutos, jossa demokratia ja yhteisöllisyys eivät ole ykkössijalla, jos toisellakaan. Esimerkiksi ranskalainen filosofi Michel Foucault on tunnetulla tavalla analysoinut sitä, miten vaikutusvaltaiset diskurssit harjoittavat 'totuuden politiikkaa'. Foucault'n mukaan hallinta nojaa rationaliteetteihin, jotka käsitteellistävät ja muotoilevat todellisuutta hallittavaksi (Esimerkiksi: 'Suomi pärjää globaalissa kilpailussa vain panostamalla korkeatasoiseen osaamiseen'). Niiden toimivuuden ja soveltamisen perustana on nimenomaan se, että ne näyttävät tuottavan kohteistaan oikeaa ja totuudenmukaista tietoa. Tietyistä ilmaisuista tulee 'tosia', koska ihmiset toimivat ikään kuin ne olisivat sitä ('Globalisaatio pakottaa siirtämään tuotantoa halvempiin maihin') ja koska heidän toimillaan on käytännöllisiä seurauksia (Yritykset siirtävät tuotantoaan pois Suomesta). Diskurssit liittyvät aina kamppailuun vallassa – määritelmistä, näkökulmista ja totuudesta. Vasta kamppailun lopputulos ratkaisee 'totuuden'. (Ks. Leino 2006) Sananlasku tietää, että voittajat kirjoittavat historian.

Myös markkinoita ja kilpailua korostavalla diskurssilla on seurauksensa. Se ei vain heijasta todellisuutta ja siinä havaittuja haasteita vaan (ennen kaikkea) *tuottaa* sitä. Kun siis riittävästi toistetaan puhetta kilpailusta ja tehokkuudesta, ne alkavat lopulta hallita yhteiskunnallista ajattelua ja näkökykyä.

Demokratian kanssa yhden totuuden diskursseilla on vain vähän tekemistä. Kansalaisten itsehallintoon perustuva demokraattinen prosessi on periaatteessa lopputulokseltaan määräämätön. Tuloksena voisi olla muutakin kuin vaikkapa palvelujen yksityistäminen. Ongelmana tietenkin on, että jos kansalaiset saisivat päättää, he "saattaisivat heittäytyä hankaliksi" (Lehtola 2006, 8). 'Hankalat kuntalaiset' aiotaan nyt sivuuttaa muodostamalla kunnista konserneja, jotka vaativat asiantuntevaa ja tehokasta johtamista.

Kriittisissä näkökulmissa on muistutettu, että kunta ei nykypäivänäkään ole vain tehokasta talousjohtamista vaativa konserni. Se on myös asukkaidensa yhteisö, historiallinen jatkumo, identifioitumisen ja paikkakuntaylpeyden kohde sekä mielekkään elämän mahdollistava sosiaalinen ja luonnollinen ympäristö. Kuntalaiset

ovat yhä enemmän kiinnostuneita lähiympäristöstään ja haluavat puolustaa siihen liittyviä arvoja ja yhteisiä tiloja. Kuntapolitiikassa ovat usein vastakkain päättäjien käsitykset taloudellisesti menestyvän kunnan vaatimuksista (uusia investointeja ja yrityksiä tarvitaan) ja asukkaiden käsitykset elinkelpoisesta ympäristöstä ja merkityksellisestä arkielämästä (ei kaivoksille ja jätteenpolttolaitoksille, kyllä lähikouluille).

Ristiriita on kenties sovittamaton. Jos Paras halutaan viedä tehokkaasti läpi, kuntalaiset on syytä pitää syrjässä, varmuuden vuoksi. Mutta jos halutaan, kuten julkisen vallan retoriikassa nykyisin usein korostetaan, edistää aktiivista kansalaisuutta ja yksilöiden ja yhteisöjen suurempaa vastuunottoa, pitäisi vaalia aivan toisenlaista diskurssia ja Paras-politiikkaa.

Kunnallisten palveluiden tulevaisuutta olisi voitu pohtia toisinkin. Palveluiden kehittämistä olisi voitu miettiä vaikkapa kuntalaisten ja päättäjien yhteisissä tulevaisuusverstaissa. Ehkä joitakin palveluja voitaisiin järjestää kuntalaisten ja kunnallisten palveluntuottajien yhteistyönä? Joistakin voitaisiin ehkä luopua, jotkut ostaa yksityisiltä tuottajilta. Tärkeintä kuitenkin on, että päätökset tehtäisiin yhteisissä poliittisissa prosesseissa. Vastuun valinnoista kantaisivat sekä päättäjät että kuntalaiset. Tätä Paras ei nykykaavailuissa mahdollista.

Millaista kuntademokratiaa ja kenen ehdoilla?

Miten kuntalaisten elämä muuttuu uusissa kuntarakenteissa? Miten he suhtautuvat laajenevaan asuinkuntaansa, sen päätöksentekoon ja vaikuttamiseen? Muutoksiin liittyy monia kysymysmerkkejä, mutta joitakin seurauksia voidaan aprikoida tutkimushavaintojen valossa.

Tutkijoiden mukaan kuntalaisten identifioituminen asuinkuntaansa, samoin kuin muihinkin alueellisiin kokonaisuuksiin, on viime vuosina selvästi laskenut. Kyselytutkimuksen mukaan vuonna 2000 asuinkuntaansa samastui vahvasti kaksi viidesosaa vastaajista.

Yhteenkuuluvuuden tunteeseen vaikuttavat etenkin oman kunnan tulevaisuuden näkymät. Mitä vahvempaa yhteenkuuluvuutta kuntalaiset tuntevat, sitä vähemmän he ovat kiinnostuneita esimerkiksi kuntaliitoksista. Toisaalta isompiin kuntiin samastutaan jonkin verran syvemmin kuin pieniin.

Toinen tärkeä huomio on, että kuntalaisten luottamus vaikuttamisen tehokkuuteen on vähentynyt voimakkaasti. Vaikuttamisen tehokkuuteen uskovat eniten ne, joilla on järjestö- ja muiden suhdeverkostojen kautta henkilökohtainen yhteys päätöksentekoon. Suurin osa kuntalaisista kokee vaikutusvaltansa heikoksi.

Vaikuttamistavoissa on niin ikään havaittavissa eroja kuntakoon mukaan. Pienillä paikkakunnilla luotetaan henkilökohtaisiin yhteydenottoihin ja talkootyön voimaan, isommissa kunnissa ja kaupungeissa puolestaan käytetään pieniä enemmän protestiosallistumisen keinoja, allekirjoitetaan vetoomuksia ja osallistutaan boikotteihin. Pienissä kunnissa valtakaverkostot ovat tyyppillisesti suljettuja. Kaupungeissa valta voi niin ikään olla harvojen käsissä, mutta niissä on elävämpää 'politiikkaa' sanan varsinaisessa merkityksessä, enemmän julkista keskustelua, väittelyitä ja erilaisia näkemyksiä.

Kuntauudistus tarjoaa mahdollisuuden tuulettaa vanhoja rakenteita ja valtapiirejä. Poliittista kannatusta on jatkossa haettava laajemmilta vesiltä, ja tämä saattaa olla poliittisen keskustelun ja vaihtoehtojen kannalta hyvä asia. Kuntalaiset ovat nykyiselläänkin kiinnostuneita oman kuntansa asioista. Kuntalaisen monet roolit-tutkimuksen mukaan käytännössä kaikki aikuisikäiset kuntalaiset seuraavat lehdistä ja muista lähteistä oman kunnan asioita. Kuntarakennemuutos saattaa lisätä kiinnostusta entisestään. Mutta luottamus päättäjiin ei ole korkealla, ja keskusteluyhteydet kunnantalojen ja kuntalaisten välillä eivät vieläkaan toimi kunnolla. Kulttuurin ja toimintatavan muutosta tarvitaan, jotta keskusteluyhteys paranisi.

Paras-hankkeen on syytä jatkossa kiinnittää erityistä huomiota viestintään ja muutosten tutuksi tekemiseen, jotta kuntalaiset eivät uusissa rakenteissa entisestään erkane päätöksenteosta. Kuntalaisten seminaarit ja keskustelutilaisuudet ovat paikallaan, myös entisten kuntarajojen yli. Sama koskee luottamushenkilöitä ja henki-

löstöä. Kuntalaisten ja valtuutettujen seminaareja on suunnitteilla esimerkiksi Tampereella.

Millaista demokratiaa ja kenen ehdoilla kunnissa tulevaisuudessa harjoitetaan? Keskustelua on viime vuosina käyty edustuksellisen ja suoran demokratian välillä.

Edellä on jo todettu, että käsitteillä ja puhetavoilla 'tehdään politiikkaa'. Edustuksellisen ja suoran demokratian asettaminen rinnakkain, tai vaihtoehdoiksi keskenään, on nostanut monien niskakarvat pystyyn. Onko vastahankaisuus osin turhaa? Ehkä olisi parempi puhua osallistuvan demokratian kehittämisestä ja tiiviimpien keskusteluyhteyksien luomisesta eri toimijoiden välille.

Kuntalaisten ja kansalaisten avoimempi ja vaikuttavampi osallistuminen joihinkin prosesseihin ei tarkoita sitä, että puolueet pitäisi syrjäyttää. Toisaalta aktiivisia sitoutumattomia kansalais- ja kuntalaisryhmiä ei myöskään pidä vähätellä. Avoimessa demokratiassa täytyy olla tilaa erilaisille toimijoille ja näkemyksille. Reilu julkinen väittely ja reilu, ainakin ajoittainen, yhteistyö kuuluvat demokraattiseen toimintakulttuuriin.

Onko vielä aikaa?

Paras-prosessi olisi voitu suunnitella toisinkin. On valitettavaa, että meillä ei edelleenkään haluta tai osata käyttää yhteissuunnittelua ja muita avoimeen osallistumiseen perustuvia demokratian työvälineitä. Kuntauudistus olisi tarjonnut uudenlaiselle demokraattiselle politiikalle täydellisen kokeiluympäristön!

Demokratiakirjallisuudessa ja -kokeiluissa on tehty erinomaisia havaintoja ja ehdotuksia. Voi vain ihmetellä, milloin aika on kypsä, rakenteet riittävän toimivia, toimijat taidokkaita ja kansalaiset viisaita, jotta demokratian uudet osallistumisrukkaset uskalletaan ottaa käyttöön. Kuinka kauan menee, ennen kuin asenteet muuttuvat ja hyviä kokemuksia on riittävästi? Milloin valtahierarkiat antavat periksi ja muuttuvat jaetuksi vallankäytöksi?

Kuntaremontti muuttaa kuntajakoa ja toimintatapoja perusteel-

lisesti. Muutokset koskettavat kaikkia kuntalaisia. Muutoksen laajuus tarjoaa vankat perustelut ottaa kuntalaiset mukaan tulevaisuuden suuntaviivojen piirtämiseen. Voidaan kysyä, syksyllä 2006 radiossa usein soivan pop-kappaleen tavoin, onko vielä aikaa? Löytyykö valtiolta ja kunnilta halua ja kykyä demokratisoida kuntauudistus – ja tehdä siitä oikeasti kuntien ja kuntalaisten paras?

Lähdeluettelo kirjan lopussa.

KIRJOITTAJA

Tiina Rättilä toimii tutkijana ja tuntiopettajana Tampereen yliopiston Poliitiikan tutkimuksen laitoksella. Rättilän tutkimusalaan kuuluvat mm. demokrateoria, kuntalaisaktiivisuus ja performatiivinen politiikka.

KUNNAN PARAS

”Kädenvääntöä ei tarvitse luoda pääkaupunkiseudun ja muiden kasvukeskusten välille.”

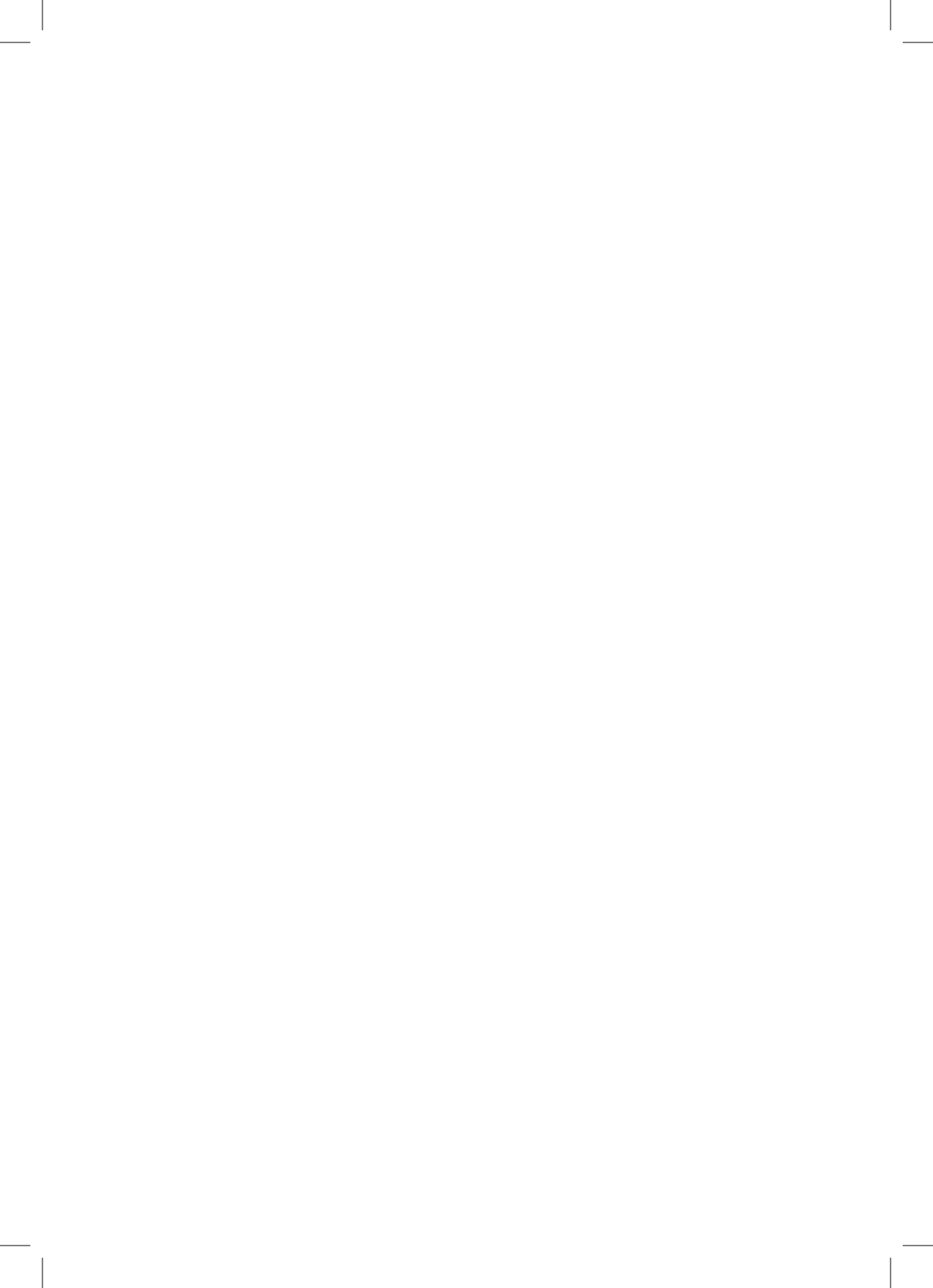
Jussi Pajunen

”Puitelaki on paitsi pakkopaita, myös veruke väistää vaikeat päätökset.”

Olli Riikonen

”Kuntayhtymä valtuustoineen ja hallituksineen lienee kulkenut tiensä päähän.”

Juhani Meriläinen



Jussi Pajunen

Helsingin seutu suunnannäyttäjänä

Helsingin seudulla asuu 1,2 miljoonaa ihmistä. Itämeren tytär on Euroopan unionin keskiössä ja kilpailee muiden Euroopan pääkaupunkien kanssa.

Helsingin seutu on esimerkki tiiviistä yhteistyöstä, jolla on saavutettu tuloksia. On nähty hallinnollisten rajojen yli.

Helsingin kaupungintalosta avautuva näkymä Suomenlahdelle ja Itämerelle kertoo, miksi maamme pääkaupunki tunnetaan myös Itämeren tyttärenä. Itämeren alue on lyhyen ajanjakson sisällä ollut valtaisien muutosten keskipisteessä. Niiden seurauksena on myös Helsingin ja koko Suomen toimintaympäristö on totaalisesti muuttunut ja samalla meille on avautunut aivan uusia kehittymismahdollisuuksia.

Toisen maailmansodan päätyttyä Eurooppa ja koko maailma jakautui kahtia. Kylmä sota piti maailmaa ikeessään yli neljäkymmentä vuotta. Tänä aikana Suomi eli eräänlaista eristyksen aikaa kaukana pohjoisessa, Neuvostoliiton läheisessä syleilyssä. Kun sitten keinotekoinen raja-aita alkoi murentua, ei sitä mikään voinut estää – marraskuussa 1989 murtui Berliinin muurin ja elokuussa 1991 hajosi Neuvostoliitto. Kylmä sota oli päättynyt ja Itämeren alueella kolme Baltian maata saivat takaisin itsenäisyytensä.

Tästä alkoi ennennäkemätön kehitys Itämeren rannoilla. Alueen ulkoasiainministerit perustivat vuonna 1992 Itämeren valtioiden neuvoston. Itämeren alueen parlamentaarikot ehtivät järjestämään ensimmäisen yhteiskonferenssinsa Suomessa jo ennen Neuvostoliiton hajoamista. Suomi, Ruotsi ja Itävalta liittyivät Euroopan unionin jäseniksi 1995. EU:n laajeneminen kymmenellä uudella jäsen-

maalla vappuna 2004 mullisti Euroopan poliittisen kartan.

Nyt Itämeri on muuttunut Euroopan unionin sisämereksi ja otanut Välimereltä sen Rooma valtakunnan aikaisen aseman Mare Nostrumina. Itämeren alue on tällä hetkellä Euroopan menestyvimpiä ja nopeimmin kasvavia talousalueita.

Euroopan talousmaantieteelliset muutokset ovat suosineet Helsinkiä. Asetelma on Suomen ja Helsingin seudun kannalta mieluista. Oltuamme vuosikymmenten ajan Euroopan pussinperä olemme yhtäkkiä tapahtuminen keskipisteessä. Yli viiden miljoonan asukkaan Pietari ja dynaaminen kaksoiskaupunkimme Tallinna ovat molemmat käden ulottuvilla muodostaen eräänlaisen Suomenlahden kasvukolmion.

Alueen potentiaali on erittäin lupaava. Asemamme suomat historialliset mahdollisuudet on vain osattava hyödyntää maksimaalisesti. Tähän meidän ei pidä lähteä yksin, vaan solmimalla läheisiä kumppanuuksia kuntanaapureihimme ja valtioihin.

Helsingin seutu on tänään ainoa suomalainen kaupunkiseutu eurooppalaisten kasvumetropolien joukossa. Vaikka kansainvälinen yhteistyö lähialueemme kaupunkien kanssa on lisääntynyt, on samanaikaisesti kilpailu yritysten, investointien, asukkaiden ja matkailijoiden houkuttelemiseksi kiristynyt. Pääkaupunkiseudun tärkeimmät kilpailijat löytyvät maan rajojen ulkopuolelta, erityisesti Itämeren muista metropolialueista. Tässä kilpailussa pärjäämiseen eivät yhden kaupungin voimat riitä. Tarvitaan tarpeeksi suuri ja yhteen hiileen puhaltava metropolialue, jonka volyymit vastaavat muita eurooppalaisia suurkaupunkeja.

Maan bkt:sta kolmasosa

Kansallisessa vertailussa Helsingin seudun luvut omat omaa luokkaansa. Seudulla asuu runsaat 1,2 miljoonaa ihmistä ja väestön ennustetaan kasvavan vuoteen 2015 mennessä yli 100 000 asukkaalla. Maan suurin ja monipuolisin yritystoiminnan ja palvelujen keskittymä tarjoaa työpaikan runsaalle 600 000 ihmiselle. Muual-

ta pääkaupunkiseudulle työhön tulevien määrä on kasvanut huomattavasti nopeammin kuin alueen työpaikkamäärä. Päivittäin yli 100 000 ihmistä suuntaa työmatkansa pääkaupunkiseudulle. Seudun yhteinen kasvupolitiikka, yhteisvastuullinen asuntopolitiikka ja kasvavien palvelujen tuottamisvastuun jako ovat välttämättömiä. Edestäpäin löytyvät lisäksi koko kuntakenttään kohdistuvat väestön ikääntymisen ja työvoimapulan haasteet. On arvioitu, että uuden työllisen työvoiman kokonaistarve eli avautuvien työpaikkojen määrä vuoteen 2015 asti on seudulla 264 000.

Nyrkkisäännön mukaan pääkaupunkiseutu tuottaa maan bruttokansantuotteesta kolmasosan, 20 seuraavaksi suurinta kaupunkia toisen kolmasosan ja muu maa kolmannen kolmasosan. Kaikkia näitä kolmanneksia tarvitaan.

Pääkaupunkiseudulla yhdistyvät maan suurin, toiseksi suurin ja neljänneksi suurin kaupunki. Seudun erityisasema perustuukin maankäytön, asumisen ja liikenteen muodostamaan kokonaisuuteen, seudun kansainväliseen kilpailukykyyn ja sen kansantaloudelliseen merkitykseen. Myös pääkaupunkiseudun kuntamuutosmalli perustuu näihin näkökohtiin. Alueen palvelutuotannossa on omat kehittämishaasteensa, mutta kuntarakenteeseen kohdistuvat muutospaineet kumpuavat ensisijaisesti yhdyskuntarakenteesta ja kilpailukykypolitiikasta. Maantieteellisen asemamme hyödyntäminen Itämeren kasvukeskuksessa on yksi kokonaisuus, johon meidän on paneuduttava yhdessä.

Pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyö on avainasemassa tulevaisuuden haasteita ratkoessamme.

Sujuva arki valtiovallan kannustamana

Valtiovallan tuki pääkaupunkiseudun yhteistyölle on ratkaiseva. Maan kasvun moottoreihin panostaminen on oivallettu. Pääministeri Matti Vanhanen totesi kaupunginvaltuutetuille uuden valtuustokauden alussa järjestetyssä valtuustoseminaarissa, että Helsingin seudun tiiviimmälle yhteistyölle on enemmän kuin hyvät perusteet.

”Sitä tarvitaan erityisen kipeästi asuntopolitiikassa ja kaavoituksessa, mutta myös muussa palvelutuotannossa. Ongelmien helpottaminen vaatii kuntien aitoa sitoutumista. Kyse on kaikkien Helsingin seudun asukkaiden hyvinvoinnista ja arjen sujumisesta – ei mistään vähemmästä. Kyse on myös kansallisesta intressistä metropolialueemme kilpailukyvyyn lisäämiseksi. Tässä valtiovalta ei voi jäädä sivustakatsojaksi.” (Helsinki aikajanalla 2005 -seminaari 17.2.2005)

Kädenvääntöä ei tarvitse luoda pääkaupunkiseudun ja muiden kasvukeskusten välille eikä maakuntakeskusten ja niiden kehyskuntien välille. Jokainen keskuskaupunki tarvitsee kehyskuntiaan ja jokainen kehyskunta keskuskaupunkiaan. Kaikkien etu on, että tämä yhteys tunnustetaan.

Yleinen kaupungistuminen luo uusia mahdollisuuksia, mutta synnyttää myös kasvavaa eriarvoistumista. Köyhyys ja yhteiskunnallinen syrjäytyminen kohdistuvat entistä enemmän juuri kaupunkeihin. Kilpailukykyimme sosiaalinen ulottuvuus edellyttää, että valtiovalta ottaa kaupunkikeskusten sosiaaliset haasteet jatkossa yhtä vakavasti kuin syrjäisempien seutujen ongelmat.

Ei uutta väliportaan hallintoa

Vuonna 2003 julkaisemassaan raportissa OECD (Territorial Reviews, Helsinki, Finland) esitti, että Helsingin seudun hallinnollista yhteistyötä tulisi kehittää. OECD:n määrittelemään seutuun kuului 62 kuntaa. Pääministeri Vanhasen hallitus kirjasi hallitusohjelmansa tavoitteisiin Helsingin seudun kehittämisen. Sen pohjalta sisäasiainministeriö nimitti kesäkuussa 2003 selvityshenkilön valmistelemaan Helsingin seudun seutuhallintoa ja yhteistyötä valtion kanssa. Varatuomari Jussi-Pekka Alasen esitys valmistui maaliskuussa 2004. Selvityshenkilö ehdotti seudullisen päätöksenteon järjestämistä lainsäädännöllä niin, että Helsingin seudun 14 kunnan päätöksenteko tapahtuisi maakuntaliiton yhteydessä ja pääkaupunkiseudun poliittista yhteistyötä vahvistettaisiin perustamalla yhteistyöhallitus.

Alkuvuodesta 2005 Helsingin seudun kehittämishankkeessa oli edetty vaiheeseen, että sisäasiainministeriön valmisteleva lakiehdotus oli kaikkien arvioitavissa verkkosivuilla. Alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen katsoi, että nyt oli edellytyksiä hakea ratkaisuja koko seudun yhteistyön käytäntöjen vakiinnuttamiseksi. Seudun kunnilta pyydettiin lisäselvityksiä suunnitelmista ja vuoropuhelu yhteistyön seuraavista askelista käynnistyi. Kuntien edustajat toistivat kuntien kannat: ei uusia väliportaita hallintoon, uutta lakia ei tarvita. Seudun kunnat olivat ryhtyneet jo maakuntarajat ylittävään yhteistyöhön.

Yhteinen visio ja strategia

Pääkaupunkiseudun neljä kaupunkia perustivat ylimmän luottamushenkilöjohdon neuvotteluelimen, Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan, keväällä 2004. Kaupungit tunnustivat selvityshenkilö Alasen työn aikana esiin nostetun tarpeen kehittää erityisesti poliittisen tason yhteistyötä. Kaupunkien yksimielisen näkemyksen mukaan sen tulisi toteutua vapaaehtoiselta pohjalta. Yhteisenä tavoitteena oli keskittyä haasteiden kohtaamiseen – ei hallinnollisiin ratkaisuihin.

Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta ryhtyi ensimmäisenä tehtävänänsä valmistelemaan yhteistä visiota ja sitä toteuttavaa pääkaupunkiseudun strategiaa. Strategia-asiakirja hyväksyttiin marraskuussa 2004. Vision ja strategian kehittämisessä voitiin hyödyntää ylipormestari Eva-Riitta Siitosen koolle kutsuman Helsinki klubi II:n tuoretta raporttia ”Helsingin seudun menestysstrategiat ja kumppanuushankkeet”.

Yhteisen vision mukaan:

pääkaupunkiseutu on kehittyvä tieteen, taiteen, luovuuden ja oppimiskyvyn sekä hyvien palvelujen voimaan perustuva maailmanluokan liiketoiminta- ja innovaatiokeskus, jonka menestys koituu asukkaiden hyvinvoinnin ja koko Suomen hyväksi. Met-

ropolialuetta kehitetään yhtenäisesti toimivana alueena, jossa on luonnonläheinen ympäristö ja jossa on hyvä asua, oppia, työskennellä sekä yrittää.

Pääkaupunkiseudun strategia:

Hyvinvoinnin parantaminen ja palvelutoiminnan tehostaminen erilaisilla yhteistoimintamuodoilla: yhteinen hyvinvointipalvelujen järjestämisen strategia ja yhteistyö palveluprosessien kehittämisessä sekä yhteisten palveluorganisaatioiden ohjaaminen.

Pääkaupunkiseudun kilpailukyvyyn parantaminen: innovaatiostrategia, seudullinen elinkeinopolitiikka, kansainvälinen elinkeinomarkkinointi sekä osaavan työvoiman saatavuus ja maahanmuuttopolitiikka.

Kaupunkirakenteen ja asumisen kehittäminen: yhteinen maankäytön kehityskuva, yhteisvastuullinen asuntopolitiikka ja toimiva liikennejärjestelmä.

Seudun strategia sisällytettiin välittömästi kaikkien kaupunkien vuoden 2005 talousarviokäsittelyn yhteydessä talous- ja toimintasuunnitelmiin. Se ohjaa lähtökohtana kaupunkien tulevien vuosien strategista suunnittelua. Samalla pääkaupunkiseudun kaupunkien strategioiden yhdensuuntaisuus päätettiin ensi kertaa valtuustotasolla. Näin sillä on välitön vaikutus pääkaupunkiseudun palvelurakenteeseen. Neuvottelukunta hyväksyi saman tien toimenpideohjelman, joka kattoi 36 selvitys- ja kehittämishanketta vuosille 2005–2006.

Lokakuussa 2005 Kuuma-kuntien (Keski-Uudenmaan kunnat) aloitteesta käynnistyivät poliittisen tason neuvottelut laajemmasta seudullisesta yhteistyöstä. Helsingin seudun 14 kunnan yhteistyösopimus tuli voimaan lokakuun alussa 2005. Yhteistyöhön oli neuvotteluvaiheessa kutsuttu mukaan myös Sipoon, Kirkkonummen, Hyvinkään ja Vihdin kunnat, joista muodostui sittemmin kuntaryhmä Neloset. Helsingin seudun 14 kunnan yhteistyön tavoitteet-

na on Helsingin seudun kansainvälisen kilpailukyvyyn turvaaminen. Yhteistyön kohteena ovat erityisesti maankäyttö, asuminen ja liikenne.

Pääkaupunkiseutu on ollut koko Paras-hankkeen ajan valtakunnallinen edelläkävijä. Toimeen ryhdyttiin jo ennen valtiovallan valmistelukehotuksia. Yhteistyöllä on laajaa merkitystä. Pääkaupunkiseudulla on luontainen johtorooli kansallisessa selviytymisstrategiassa. Haluamme pitää sen jatkossakin.

Pääkaupunkiseutu perustaa tulevaisuutensa omaehtoisen yhteistyön olennaiseen tiivistämiseen. Jotkut ovat vähätelleet mallia, mutta sen kiistatonta arvoa kuvaa, että yhteistyömalli näyttää kelpaavan vientituotteeksi ja sitä tarjotaan maan muillekin keskuksille.

Helsingin kaupungille luovutettiin 18.10.2005 palkinto luovan kaupungin kehittämisestä (ISOCARP Award of Excellence). Tunnus annettiin seudullisen hallinnon ja Helsingin seudun strategisesta kehittämisestä.

Pääkaupunkiseutu ja Paras-hanke

Helsingin seudun kuntien yhteistyö oli järjestäytynyt ja päässyt hyvään alkuun, kun Vanhasen hallituksen koko kuntakenttää koskeva palvelurakennehanke käynnistyi. Pääkaupunkiseudun Paras-hanke lähti virallisesti liikkeelle aloitusseminaarissa Finlandia-talolla 1.11.2005. Pääkaupunkiseudun neuvottelukuntaa perustettaessa ei osattu ennakoida, kuinka nopeasti yhteistyöfoorumille olisi tilaus. Valmistelutyö käynnistyi välittömästi, ja hankkeen alkuvaiheen organisaatio perustettiin pääkaupunkiseudun luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteistyöverkoston pohjalle.

Pääkaupunkiseutu sai vastatakseen valtakunnallisen kunta- ja palvelurakenneryhmän kysymys- ja tehtävärungon. Luottamusta valtiovaltaan päin lisäsi se, että lähtökohtaisesti seudun erityisasema otettiin huomioon räätälöityinä kysymyksinä. Valmisteluprosessiin kytkettiin myös Helsingin seudun muut kunnat siten, että molemmat hankkeen aikana annetut vastaukset käsiteltiin Helsingin

seudun yhteistyökokouksessa. Kokouksessa annetut kannanotot toimitettiin vastausten mukana sisäasiainministeriöön.

Pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteiset aluevaiheen vastaukset antoi 14.2.2006 Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta. Neuvottelukunta korosti kuitenkin, että seudun linjaukset ja kaupunkien keskinäinen yhteistyösopimus käsitellään kuluvan vuoden aikana seudun kaikissa kaupunginvaltuustoissa. Hankkeen aikana syntyneitä aineistoa käytetään jatkossa pääkaupunkiseudun yhteistyön suunnittelussa ja toiminnassa.

Keskeinen rooli hankkeen valmistelussa on ollut koordinaatio-ryhmällä. Koordinaatio-ryhmänä toimii Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan puheenjohtajisto täydennettynä poliittisten ryhmien nimeämällä edustajilla. Ryhmä järjesti vuodenvaihteessa kuulemis- ja keskustelutilaisuudet henkilöstölle, yliopistoille ja korkeakouluille sekä elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin edustajille.

Valtion ja kuntien työnjako on punnittu

Paras-hankkeen alkuvaiheessa keskusteltiin kuntien ja valtion välisestä tehtäväjaosta esimerkiksi terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa ja koulutuksessa. Pääkaupunkiseudun vastausten lähtökohtana oli, että pääkaupunkiseudun kaupungit kykenevät järjestämään palvelut tehokkaasti itse. Seudun kaupungit vastustivat erityisesti palo- ja pelastustoimen ja ammattikorkeakoulujen valtiollistamista.

Koulutuspolitiikka on yksi kilpailukyvyyn keskeinen tekijä ja ammattikorkeakouluilla on kasvava rooli seudun innovaatiojärjestelmässä. Ammattikorkeakoulut nousivatkin heti pääkaupunkiseudun kärkikysymykseksi. Myös maamme muut seudut ottivat kantaa omien ammattikorkeakoulujensa puolesta. Pääkaupunkiseudun vastauksessa valtiovallalle todettiin, että seudun kunnilla on valmius rakenteellisiin ratkaisuihin ammattikorkeakoulujen ylläpidon yhdenmukaistamiseksi ja yhdistämiseksi.

Paras tulos saavutetaan kehittämällä ammattikorkeakoulujen nykyistä ylläpitomallia ja tiivistämällä alueen kuntien ja ammattikor-

keakoulujen yhteistyötä. Hanke on edennyt ripeästi: ehdotus kahden kunnallisen ammattikorkeakoulun (Evetek ja Stadia) koulutus-alajärjestelystä ja uudelleenorganisoinnista valmistuu vuoden 2006 loppuun mennessä ja uudella mallilla toimitaan jo 2008 aikana.

Turvallisuuspalvelut ovat järjestelmä, jossa pääkaupunkiseudulla on selkeästi erikoistehtäviä ja erityisolosuhteet. Pelastustoimen siirto valtiolle heikentäisi kuntien mahdollisuuksia päättää omasta turvallisuustasostaan. Valtiollisessa vaihtoehdossa jouduttaisiin rakentamaan korvaavia järjestelmiä ja kokonaiskustannukset kasvaisivat. Huolta tunnettiin myös ensihoidon ja kiireellisen sairaankuljetuksen eriytymisestä pelastuslaitoksesta.

Siksi oli välttämätöntä pitää pelastustoimi kunnallisena. Todennäköisesti pitkällä aikavälillä voimavaroja tasataan muille alueille. Edelleen pääkaupunkiseudun erityisolosuhteet jäävät valtakunnallisessa järjestelmässä ottamatta huomioon. Sekä ammattikorkeakoulutus että pelastustoimi säilyvät kuntien vastuulla. Ratkaisut olivat viisaita, kun ajatellaan niitä ongelmia, joiden eteen hätäkeskuslaitokset ovat joutuneet.

Kuntarajat eivät ole itseisarvo

Peruspalveluministeriryhmän linjausten mukaan aluevaiheessa käsiteltiin kolmea muutosmallia, peruskunta-, piiri- ja aluekuntamallia. Kuntarajat ovat hallinnon apuväline, eivät itseisarvo sinänsä. Kyse on nyt siitä, millainen hallintorakenne parhaiten tukee haasteista selviämistä.

Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan mukaan haasteisiin ja ongelmiin voidaan vastata kehittämällä ja vahvistamalla viime vuosina luotua yhteistyömallia. Malli perustuu seudun kaupunkien verkostomaiseen yhteistyöhön ja sen syventämiseen.

Pääkaupunkiseudun mallin lähtökohtana on, että kaupungit konkretisoivat syvenevää yhteistyötään keskinäisellä yhteistyösopimuksella, jolla edistetään strategisten päämäärien toteuttamista ja toimeenpanoa keskeisissä hankkeissa. Yhteiset strategiset päämää-

rät parantaa hyvinvointipalveluja ja tehostaa palvelutuotantoa, vahvistaa kilpailukykyä sekä kehittää kaupunkirakennetta ja asumista, ovat seudun pitkän tähtäimen kehittämisen kulmakiviä.

Muutosmallit jäivät pääkaupunkiseudun yhteistyövalmistelussa vähälle huomiolle, kun uudistuksen lähtökohdaksi seudulla oli valittu kunnan asukkaiden itsehallinto. Helsingin seudun yhteistyökokouksen kannanotossa tosin puhuttiin vahvojen peruskuntien mallista. Erityisesti aluekuntamalli soti periaatetta vastaan, ettei uusia hallinnon tasoja tule luoda.

Tavoitteena on hallinnon keventäminen ja palvelutuotannon tehostaminen kunnallisesta demokratiasta tinkimättä, todettiin neuvottelukunnan helmikuussa 2006 hyväksymässä kannanotossa.

Neuvottelukunta esitti, että pääkaupunkiseudun kaupunkien ja valtion kesken solmitaan pääkaupunkiseutusopimus. Sopimus sisältäisi osapuolten yhdessä määrittelemät, seudun kehittämisen kannalta keskeiset konkreettiset toimenpiteet ja hankkeet. Näitä ovat elinkeino-, tutkimus- ja koulutuspolitiikan sekä yhdyskuntasuunnittelussa kaavoitus- ja asuntopolitiikan hankkeet.

Kannanoton mukaan monet kuntien haasteet edellyttävät tulevaisuudessa seudullisia ratkaisuja ja siksi kuntien seudullista yhteistyötä on tarpeen edelleen laajentaa. Yhteistyön lainsäädännölliset esteet tulee poistaa. Palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuun tulee säilyä kunnilla.

Neuvottelukunnan kannanotto hyväksyttiin yksimielisesti lukuun ottamatta kannanottoja, jotka koskivat Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan liittojen yhdistämistä sekä Sipoon läntisten alueiden liittämistä pääkaupunkiseutuun. Kauniaista edustavat pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan jäsenet jättivät kokouksen pöytäkirjaan lausuman, jonka mukaan he eivät voi yhtyä kannanoton näihin osiin. Lausumaan yhtyi myös Espoon kaupunginvaltuuston varapuheenjohtaja.

Neuvottelukunnan päätöstä edeltäneen Helsingin seudun yhteistyökokouksen kannanoton oli hyväksynyt seudun 13 kuntaa. Sipoo halusi ottaa hankkeeseen kantaa Itä-Uudenmaan liiton kannanmuodostuksen yhteydessä.

Kymmeniä yhteistyöhankkeita

Pääkaupunkiseudulla uudistustyö ei pysähtynyt Paras-hankkeen aluevaiheen päätyttyä helmikuun puolivälissä. Seitsemän kuukauden kuluttua valtakunnallisen hankkeen alkamisesta käsiteltiin neljän pääkaupunkiseudun kaupungin yhteistyösopimusta 22.5.2006 Finlandia-talolla kaupunginvaltuustojen yhteiskokouksessa. Yhteisen käsittelyn jälkeen sopimus hyväksyttiin samana iltana kunkin kaupunginvaltuuston omassa kokouksessa. Tätä yli 250 valtuutetun yhteiskokousta voidaan pitää yhtenä prosessin merkkipaaluna. Yhteistyösopimukseen on koottu kymmeniä pääkaupunkiseudun yhteistyöhankkeita, jotka on määrä toteuttaa lähivuosina ja joiden valmistelun käynnistämisestä sopimuksen hyväksymisellä sovittiin. Yhteistyöhankkeita ovat yhteinen maankäyttöohjelma, yhteinen asunto-ohjelma, pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmän kehittäminen, kaupunkien palvelujen yhteiskäytön laajentaminen sekä joidenkin palvelujen uudelleenorganisoinnin ja yhdistämismahdollisuuksien selvittäminen.

Yhteistyösopimukseen sisältyy myös pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan toiminnan tehostaminen. Lisäksi eri poliittisten ryhmien edustavuutta neuvottelukunnan kokoonpanossa on tarkoitus laajentaa. Myös yhteistyötä valtion kanssa edistetään.

Yhteistyösopimuksen hyväksyminen merkitsi, että tähänkin asti tiivis yhteistyö on saanut valtuustotasolla päätetyn tiukan aikataulun ja entistä konkreettisemmän suunnan. Paras-hankkeen linjat muotoiltiin sopimuksessa yli 40 yhteistyöhankkeeksi ja toimenpiteeksi. Niiden jatkovalmistelu käynnistyi kesäkuussa 2006, jolloin pääkaupunkiseudun kaupunginjohtajien kokous nimesi 14 työryhmää. Työryhmien ehdotukset valmistuvat porrastetusti viimeistään vuoden 2007 loppuun mennessä. Jatkovalmistelun ohjaa Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta ja sen asettaman koordinaatioryhmä. Valmistelun tuloksena syntyvät päätökset tehdään aikanaan kaupunkien luottamushenkilöelimissä. Seudun yhteisten linjausten läpivienti ja konkreettisten tulosten aikaansaaminen on yhtä haasteellista kuin niiden valmistelukin.

Lain henki toteutuu

Pääkaupunkiseudulla sovittiin omasta aikataulusta tämän valtuustokauden loppuun asti. Vuonna 2008 on arvioinnin ja johtopäätösten aika. Arvioinnin kohteena ovat seutuyhteistyön toimivuus ja sen tulokset. Pääkaupunkiseudun kaupunkien yhdistämisen hyötyjä ja haittoja koskevan selvityksen laatiminen ratkaistaan erikseen samassa yhteydessä.

Valtakunnallinen hanke jatkuu vuoteen 2012 saakka. Eduskunnan käsittelyssä olevan puitelakiesityksen mukaan pääkaupunkiseudulle ja erikseen määritellyille kaupunkiseuduille säädetään velvoite laatia ns. kaupunkiseutusunnitelma maankäytön, asumisen, liikenteen yhteensovittamisen sekä kuntarajat ylittävien palvelujen käytön parantamisesta.

Suunnitteluvaiheen täyttäminen ei ole vaikeaa, onhan yhteistyö näissä ollut painopisteitä alusta alkaen.

Helsinkiläinen näkökulma

Helsingin asuntotuotannossa tarvitaan nopeasti ratkaisuja. On helppo yhtyä selvitysmies Alasen johtopäätöksiin seudun yhteistyön ja muiden toimenpiteiden ratkaisevasta tehostamisesta. Vuosaaren sataman käyttöönotto vuoden 2008 loppupuolella ja keskustasta asumiseen vapautuvat satama-alueet eivät riitä asuntotuotannon ongelmien ratkaisuun.

Pääkaupunkiseudulla on tartuttu tilaisuuteen luoda sekä länteen että itään jatkuva, kestävä kehityksen mukainen joukkoliikennejärjestelmään perustuva elinvoimainen kaupunkirakenne. Espoo on tehnyt oman merkittävän ratkaisunsa läntisestä metroyhteydestä. Helsinki on pitkään tähynnyt itään. Sipoo on puolestaan halunnut näihin päiviin asti säilyä harvaan asuttua kuntana. Metron jatkamisella Sipooseen voitaisiin luoda edellytykset asuntojen rakentamiselle arviolta 50 000 asukkaalle.

Helsingin kaupunginvaltuusto päätti 21.6.2006 esittää valtio-

neuvostolle Sipoon läntisen osan liittämistä Helsinkiin. Kysymys on noin 5 000 hehtaarin maa-alueesta ja 2 300 hehtaarin vesialueesta. Esitykseen sisältyi myös Vantaan puolella sijaitsevan 200 hehtaarin kokoisen ns. Westerkullan kiilan liittäminen Helsinkiin. Kaupunginvaltuuston päätös poiki Sipoon kunnan valituksen lisäksi kymmenkunta muuta valitusta, joiden käsittely on vireillä.

Prosessi sai uuden käänteen, kun sisäasiainministeriö katsoi syyskuun lopulla, että asian laajuuden, vaikeuden ja yleisen merkittävyyden vuoksi on tarpeen toimittaa erityinen selvitys osakuntaliitoksesta Sipoon, Vantaan ja Helsingin välillä. Ministeriö asetti kuntajakoselvittäjäksi valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemen. Selvityksen lopputulos on toimitettava ministeriölle 30.11.2006 mennessä.

Sipoon läntisen osan liittäminen Helsinkiin ei ole uusi idea. Se perustuu valtioneuvoston kanslian asettaman selvitysmiehen, ylimormestari Raimo Ilaskiven keväällä 1989 tekemiin ehdotuksiin.

Pääkaupunkiseudun yhteistyö on edennyt nopeasti. On aika ryhtyä päivittämään seudun yhteistä visiota. Tätä varten käynnistyy kuluvan vuoden joulukuussa kansainvälinen Greater Helsinki Vision 2050 – International Ideas Competition -kilpailu. Kilpailijoille annetaan tehtäväksi muodostaa oma visio seudusta vuonna 2050. Vision on oltava vaiheittain toteutettavissa. Kilpailijoilta odotetaan ideoita siitä, miten seudun asutokysymys ratkaistaan tavoitevuoteen 2050 mennessä. Väestönkasvu ja asumisväljyyden kehitys edellyttävät noin 70 miljoonan neliömetrin suuruista asuntorakentamisvolyyymiä seudulla. Samoin on hahmoteltava, kuinka kehitystä hallitaan niin, että Suomen ainoa metropoli on elinkeinorakenteeltaan vahva ja kansainvälisesti kilpailukykyinen, viihtyisä elinympäristö.

Kumppanuudella tuloksiin

Suomalaisella kuntataloudella on suuria ongelmia: kolmannes maan kunnista on vakavissa vaikeuksissa. Kunnat ottivat viime vuonna yli miljardi euroa uutta lainaa, ja kunnallisveroa korotti ennätysmäärä

kuntia. Kuntauudistuksen tarkoituksena tulisi olla edellytysten luominen kuntatalouden tervehtymiselle. Tätä kautta voidaan turvata suomalaisille laadukkaat sosiaali-, terveys- ja opetuspalvelut. Kun lisäksi otamme huomioon ikääntyvän väestörakenteemme, on perusteltua todeta, että Paras-hanke tulee otolliseen aikaan.

Usein jää huomaamatta, että monien Paras-hankkeen esitysten taustalla on pitkäjänteinen kehittämistyö. Monet eri selvitysten kypsyessä olleet kehittämissideat on nyt koottu ja päivitetty yhteistä keskustelua ja jatkohiontaa varten. Ennen tämän valtuustokauden päättymistä valtuutetut päättävät monen seudullisen hankkeen kohtalosta. Hankkeen eteneminen ei kireässä aikataulussa olisi ollut mahdollista ilman perusteellista taustatyötä. Paras-hanke on ennen kaikkea vauhdittanut seudun omaa uudistusprosessia.

Pääkaupunkiseudun menestys riippuu päättäjien kyvystä nähdä hallinnollisten rajojen yli, mieltää kokonaisuudet ja ottaa vastuu koko seudusta. Mutta menestyksemme riippuu myös valtiovallan asenteesta. Helsingin seutu tarvitsee valtion aitoa kumppanuutta. Pääkaupunkiseudun kysymys on kansallinen kysymys. Seudun kansantaloudellinen merkitys on täysin ratkaiseva. Jos me onnistumme edelleen vahvistamaan korkeaan osaamiseen perustuvaa kilpailukykyä, koko maalla on paremmat mahdollisuudet menestyä ja muodostua Itämeren alueen merkittäväksi keskuksesi vahvassa Suomessa. Keskeisessä asemassa ovat yhdessä rakennettavat kumppanuudet.

Paras-hankkeen ensimmäinen työvaihe on takanapäin. Prosessi jatkuu ja olennaista on saattaa se menestyksekkäästi loppuun. On tärkeää, että koko maa muodostaa yhden toiminta- ja kilpailukykyisen kokonaisuuden.

KIRJOITTAJA

Jussi Pajunen on ylipormestari, Helsingin kaupunginjohtaja. Kauppatieteiden maisteri, Master of Business Administration (MBA). Helsingin kaupunginvaltuustossa hän oli kahdeksan vuotta. Aiemmin Edvard Pajunen Oy:n hallituksen puheenjohtaja.

Suuruus ei ole etu

On olemassa sopivan kokoisia kuntia, jotka eivät tarvitse liitosta. Pitää lopettaa itku siitä, kuinka valtio sälyttää lisätehtäviä kunnille. Kunnat ovat erinomaisia hoitamaan minkä tahansa yhteiskunnallisen tehtävän.

Kunta- ja palvelurakennehankkeessa on oikeita elementtejä, mutta paljon on myös pielessä. Myönteistä on, että valtio on havainnut kuntien talouden ongelmat ja pyrkii ratkomaan niitä. Huonoa on, että sekä analyysi että johtopäätökset menivät suurelta osin asiantuntemukseen. Myös ne ongelmat, joihin kunnilla ei ole osaa eikä arpaa, kuten terveyskeskusten lääkäripula, jätettiin kuntien ratkaistavaksi. Puitelain ainoa hyvä puoli on se, että kuntia ei pakoteta liitoksiin. Valtio pesee jälleen kerran kätensä, ei vastaa yhteenkään todelliseen ongelmaan ja heittää pallon takaisin kunnille.

Kunnallisverotuksesta ei ole puhuttu halaistua sanaa. Sen sijaan eduskuntavaalien lähestyessä lupailaan perintöverohelpotuksia ja uutta tuloveroalea. Suuri kysymys on, mitä tapahtuu kunnallisverotukselle. Monen palkansaajan ja eläkeläisen pankkitilillä valtion tuloveroon tehtävät helpotukset eivät näy mitenkään, mutta kuntien talousahdinko ja sitä myötä kuntaverojen ja -maksujen kiristys kylläkin. Valtio on siirtänyt verot entistä suuremmassa mitassa kunnallisverojen kautta pienituloisten maksettavaksi. Keskimääräinen kunnallisvero on kiristynyt ja 20 prosentin haamuraja ylittyy yhä useammassa kunnassa. Jos talven eduskuntavaaleissa kyettäisiin puhumaan yhtä aikaa valtion ja kuntien tuloveroista, oltaisiin jo pitkällä!

Paras-hankkeen pahin virhe on se, että siinä on tyystin unoh-

dettu kuntalainen asiakkaana. Koko uudistushanketta on leimannut alusta asti synkeä tuottajalähtöinen näkökulma kenenkään sitä kyseenalaistamatta.

Perustelen näitä väitteitä tarkemmin, mutta ennen sitä on hyvä piipahtaa todellisuuden tasolla, yhdessä oikeassa kunnassa.

Suomen venäläisin kunta

Vuoden 2005 alusta 4900 asukkaan Tohmajärvi ja 600 asukkaan Värtsilä muodostivat uuden yhteisen kunnan. Molempien kuntien talous oli tiukoilla. Ennen liitosta piskuinen Värtsilä ehti tehdä Suomen ennätyslukemat: 2000 euroa kattamatonta alijäämää asukasta kohti. Reippaasti pakkasella oli myös Tohmajärven talous ja uusi kunta aloitti toimintansa 2,5 miljoonaa euroa eli 417 euroa asukasta kohti alijäämäisenä. Käyttötalouteen tulee yhdistymisavustuksia vuosina 2005–2009 yhteensä noin 3,8 miljoonaa ja investointiavustuksia 1,4 miljoonaa. Vuoden 2006 talousarvion käyttötalousmenot ovat noin 30 miljoonaa ja nettoinvestoinnit 1,2 miljoonaa euroa.

Kunnan haasteita ovat korkeana pysyvä työttömyys – keskimäärin 18,8 % vuonna 2005 – ja väestön väheneminen. Lapsia syntyy 35–50 ja luonnollinen poistuma on 80–100 henkeä vuosittain. Muuttoliike on vilkasta sisään ja ulos, mutta samaan tapaan kuin muissakin itäsuomalaisissa maaseutukunnissa, jotka eivät ole maakuntakeskuksen välittömässä tuntumassa, nettomuutto on miinuksella.

Kunnan erityispiirre ja ylivoimainen vahvuustekijä on entisen Värtsilän kunnan alueella sijaitseva Niiralan vilkas rajanylityspaikka. Ylittäjiä on vuosittain noin miljoona. Tavaratonneja kulkee Venäjän-vastaisen rajan ylityspaikoistamme toiseksi eniten, ihmisiä kolmanneksi eniten. Vuorovaikutus rajan yli on luontevaa ja vilkasta. Venäläisillä ostosmatkailijoilla on suuri merkitys paikalliselle elinkeinoelämälle.

Osa ylittäjistä jää pidemmäksikin aikaa. Tohmajärvi onkin Suomen venäläisin kunta, 2,6 % väestöstä on äidinkieleltään venäläistä.

Päivähoidolle ja kouluopetukselle kieltä taitamattomien maahanmuuttajien tulo on asettanut omat haasteensa.

Rajanylityspaikan toiminnot työllistävät runsaasti. Tulevaisuus perustuu rajanylityspaikan mahdollisuuksien hyödyntämiseen. Tuotannolliselle toiminnalle ja palveluille tarjotaan mahdollisuuksia rajan läheisyydessä, kasvavien Venäjän markkinoiden äärellä.

Lähin naapurikunta on Keski-Karjalan seutukunnan keskus, 9700 asukkaan Kitee. Kuntakeskusten välimatka on 20 kilometriä, varsin vähän pohjoiskarjalaisittain. Maakuntakeskukseen Joensuuun tulee 55 kilometriä.

Kalliit palvelut

Talouden tunnuslukujen ja palveluiden tuotantokustannusten puolesta uusi Tohmajärvi ei ole mallikunta. Palvelut ovat kattavia ja laadukkaita, mutta myös asukasta kohti laskettu hinta on korkea. Laatua ei vertailla, eikä siitä valtionosuusjaossa palkita tai sakoteta – valitettavasti. Palveluiden ja henkilöstön sopeuttaminen väestömuutoksiin on haasteellinen tehtävä. Tiedämme, että meillä on kallis vanhustenhoito. Perusterveydenhoidon järjestämme yksin ja siihenkin käytämme enemmän kuin moni väestökoostumukseltaan ja kooltaan vastaavanlainen kunta. Lukiossa on 85 opiskelijaa ja alakouluja seitsemän. Perusopetuksen oppilasmäärä on pienten ikäluokkien vuoksi laskussa ja yksikkökustannukset nopeassa kasvussa.

Ilman puitelakiakin olemme siinä tilanteessa, että joudumme arvioimaan kaikkien palveluiden mitoitusta ja yhteistyökuvioita – ei vähiten terveyspalveluiden ja niihin läheisesti kytkeytyvien sosiaalipalveluiden järjestämistä. Puitelaista ei tullut tähän työhön apua, vaan pakkopaita.

Tuoreimmat kokemukset viittaavat Tohmajärvellä siihen, että puitelaki on paitsi pakkopaita, myös veruke väistää vaikeat päätökset tällä valtuustokaudella heille, jotka ovat tulkinneet valtiovallan viestin niin, että kuntaliitos on edessä ennemmin tai myöhemmin.

Palvelut etääntyvät – se ei ole turvaamista

Hankkeen ajan on korostettu, että on kysymys suuresta kansallisesta tehtävästä – palveluiden turvaamisesta tilanteessa, jossa väestö ikääntyy, suuret ikäluokat eläköityvät ja työvoimapula uhkaa. Haasteet ovat kiistatta suuret, mutta mukana on myös suuri määrä retoriikkaa ja keskenään ristiriitaisia ainesosia. Sitä ei millään saa näyttämään palveluiden turvaamiselta, jos palvelut ja kunnalliset työpaikat siirtyvät oman kunnan alueelta kauemmas. Voittajia olisivat maakuntien ja seutukuntien keskukset, häviäjiä kaikki muut, yli 300 maaseutukunnan asukkaat.

Kysymys on konkreettisista ja ihmisille tärkeistä asioista. Säilyykö lukio tai kyläkoulu, mitä palveluita omasta terveyskeskuksesta saa?

Puitelakiin sisältyy terveys- ja sosiaalipalveluiden osalta ristiriitaisia elementtejä. Yhtäältä sanotaan, että lähipalvelut on tarkoitus säilyttää, kysymys on vain yhteisistä organisaatioista. Toisaalta yhteistyövelvoitetta ei ole, jos kuntakeskusten väli on 40–50 kilometriä. Tästä voi päätellä, että etäisyyksien ollessa lyhyempiä, asiakasta voidaan juoksuttaa.

Logiikka ontuu myös siinä, että väestön ikääntyminen ja työikäikäntialueet niputetaan yhteen. Lapset, koululaiset ja kasvava eläkeläisten ja vanhusten joukko ei suinkaan päivittäin pendelöi kuntarajan yli. Lähtökohta on oltava, että peruspalvelut löytyvät lähetyviltä, oman kunnan alueelta.

Tulevaisuus liian synkin värein

Kuntien ja erityisesti maaseudun tulevaisuus maalataan nyt puitelaililla synkemmin värein kuin olisi aihetta. Näin luodaan itse itseään toteuttava kurjistumiskierre. Meille ennakoidaan sellaista tulevaisuutta, johon emme halua alistua. Tilastokeskus ja sen edeltäjät ovat ennustaneet niin Pohjois-Karjalan kuin yleensä maaseutukuntien väestökehityksen aina väärin. Aina on ennustettu toteutunutta huonompaa.

Kun puhutaan tulevaisuudesta 20 vuoden kuluttua, matkan varrella ehtii tulla monta arvaamatonta välimuuttujaa. Mitä osasimme ennakoida vuoden 2006 Suomesta vuonna 1986? Ja sitten on vielä kaikista vaikuttavin muuttuja – ihmisten oma tahto ja tekeminen.

Lähes 15 vuotta pääkaupunkiseudulla ja Tampereella asuneena ja kotimaakunnan asioita lähinnä Helsingin Sanomien ja valtakunnallisen median kautta seuranneena omakin käsitykseni syntymäkunnan ja –maakunnan elinvoimasta ja julkisista palveluista alkoi rämettyä. Pohjois-Karjalan kunnissa kuntapalveluiden laatu ja saatavuus on paljon paremmalla tolalla kuin eteläisen Suomen suurissa kaupungeissa, vaikka rahaa ei käytetä sen enempää. Julkinen terveydenhuolto toimii ja opettajat ovat päteviä. Kustannuksetkin ovat kilpailukykyiset, vaikka maantiede ja väestörakenne ovat haasteellisempia.

Meille syötetään mielikuvaa, jonka mukaan pienissä kunnissa olisi henkilöstöä, jolla ei ole muuta tekemistä kuin odotella harvakseltaan poikkeavia asiakkaita. Tilastot osoittavat, että kuntakoosta riippumatta hoitajia, lääkäreitä ja opettajia tarvitaan jokseenkin sama määrä sataa tai tuhatta asukasta kohti. Kuntapalveluiden tuottavuuteen vaikuttaa eniten se, miten tiukasti ohjaavia laatuvaatimuksia valtio kunnille asettaa.

Kun tarkastellaan palvelukustannuksia euroina per asukas, havaitaan, ettei kunnan asukasluvulla voi selittää kustannuksia. Keskenään vertailukelpoisissakin kunnissa päädytään hyvin erilaisiin palveluntuotantokustannuksiin. Kunnallisan alan kehittämissäätöön julkaisema tuore tutkimus osoittaa sen, jonka kuka tahansa kuntatalouden tilastoja vähänkin vakavammin tutkaillut on voinut havaita. Kustannuseroja ja kunnan taloudellista asemaa eivät näytä selittävän kunnan väkiluku, maantieteellinen sijainti, poliittinen rakenne tai verokertymä. Väestön ikärakenteella, kunnan pinta-alalla ja käytettävissä olevilla tuloilla on jonkun verran merkitystä, mutta ratkaisevinta on se toimintakulttuuri, joka kunnassa vallitsee.

Kustannuksissa on eroja, mutta selityksetkin vaihtelevat. Silloin kun suuri kaupunki tuottaa palvelut kalliisti, kaupunginjohtaja selittää, että se johtuu joko satsauksesta laatuun tai paikkakunnan korkeasta kustannustasosta. Saman johtajan mielestä pienen kunnan suuret kustannukset ovatkin sitten pienuudesta johtuvaa tehottomuutta. Jos pieni kunta on edullinen, sen on helppo väittää johtuvan palveluiden niukasta tarjonnasta tai huonosta laadusta.

Suuren kaupungin näkökulmasta puheet kuntaliitoksista ovat innostavia. Kunta- ja palvelurakennemuutos on vastaus maakuntien keskustaajamien ja seutukuntakeskusten johtajien toiveisiin. Koolla on väliä, tuntuvat useimmat ajattelevan. Eipä taida löytyä sellaista kuntajohtajaa, joka ei mielellään esittelisi mahdollisimman suurta väkilukua.

Poissa silmistä, poissa mielestä

Miksi me ”pienien” kuntien ihmiset sitten suhtaudumme niin nihkeästi kuntaliitoksiin? Yksinkertaisesti siksi, että hallinnolla ja sitä myötä myös palveluilla on taipumus hakeutua keskukseseen. Vanhoista kunnista ja kuntakeskuksista tulee reuna-alueita. Liitostokuntien välissä sijaitsevilla haja-asutusalueilla muutos ei välttämättä näy mitenkään, mutta entisten kuntakeskusten kohtalo on tyly – kun kunnan palvelut karkaavat kauemmas, niin tekevät myös työpaikat.

Ei tarvitse käyttää paljonkaan mielikuvitusta voidakseen arvioida, että kunnan päätöksenteon ja kehittäjävirkamiesten etäännyessä kauemmas myös yritystoiminnan edellytykset heikkenevät. Se mikä on poissa silmistä, on poissa mielestä. Alueen elinvoiman hiipuessä kiinteistöjen arvot laskevat, millä on raju vaikutus yksityisten ihmisten talouteen ja hyvinvointiin.

Matalamielistä on puhe siitä, että vastustamisen syynä olisi pelko

valtuustopaikoista tai johtavien virkamiesten posteista. Kuntaliitoksessa pienten osakkaiden asema on ankea. Jos päätösvalta karkaa, raha ei lisäänty kuin tilapäisesti, mutta palvelut häviävät nopeammin.

Myönnän, että näköala voi olla toisenlainen kaupunkiseuduilla, joilla väestö kasvaa. Väestöään menettävillä seuduilla kuntaliitos sisältää suurempia uhkia, kuin kasvavilla alueilla, joilla myös yksityinen sektori tarjoaa enemmän vaihtoehtoja.

Kunta – maaseudun paras turva

Kunnan idea on paljon laajempi kuin vain julkisten hyvinvointipalveluiden tuottaja, vaikka kunnan ”liikevaihdosta” suurin osa tuleekin valtion lainsäädännöllä kunnille osoittamista tehtävistä.

Väitän, että kunnat ovat tärkein aluekehityksen toteuttaja ja yritystoiminnan edistäjä tässä maassa. Ilman satojen kunnanjohtajien ja tuhansien luottamushenkilöiden henkistä panosta Suomi olisi kovin toisennäköinen. Tämän maan mahdollisuuksista olisi jäänyt paljon hyödyntämättä. Onko tällä maalla varaa hävittää tämä kokonaisvaltaista alueellista ja paikallista kehitystyötä tekevien ihmisten joukko? Laajat kuntaliitokset ovat paljon suurempi uhka aluekehitykselle, yksityiselle elinkeinoelämälle ja tavallisille kuntalaisille kuin julkisten palveluiden tuotannolle tai jopa saatavuudelle.

Mielikuva siitä, että valtion aluepolitiikalla olisi ollut myönteisiä vaikutuksia maaseutukuntien kannalta, on syytä romuttaa. Valtion paikallistoimintojen, kuten poliisin ja verottajan palveluiden keskittäminen kihlakuntakeskuksiin iski syvän loven useimpien maaseutukuntien palvelutarjontaan sekä työpaikka- ja väestörakenteeseen. Nyt palveluita ollaan viemässä jo seutukeskuksistakin.

Samat hommat voisi internetin aikakaudella tehdä hajautetustikin, mutta kun hallinnossa eletään vielä savumerkkien ja kirjeyhkyjen aikaa, ratkaisuna on tyhmä keskittäminen. Monella paikkakunnalla myydään 1970–80 -luvuilla rakennettuja puolityhjiä valtion virastotaloja pilkkahintaan ja toisaalla rakennetaan uusia.

Valtion vetäytyminen maaseudulta hävitti jokseenkin yhtä paljon työpaikkoja kuin EU-jäsenyys maatalousyrittäjiä. Sen sijaan yksityisen sektorin työpaikkamäärä on palautunut lamavuosia edeltävälle tasolle jopa Pohjois-Karjalan maaseutukunnissa.

Kuntaliitosten sanotaan keventävän hallintoa ja säästävän kustannuksissa. Hallinnon suhteellinen osuus on kuntakoosta riippumatta jokseenkin vakio – tosin sillä erotuksella, että suurissa yksiköissä byrokralialla on taipumus kasvaa. Kuntaliitosten tueksi luvataan ruhtinaallisia porkkanarahoja, vaikka liitosten synergiaeduista ei ole kovinkaan vakuuttavaa näyttöä.

Kuntaliitoksista tulee juuri liitosrahojen vuoksi päämäärä sinänsä. Kunnan menot paisuvat helposti siihen mittaan kuin on käytettävissä varoja. Investointiavustusten turvin tehdään investointeja, joita ei ns. normaalitilassa tehtäisi. Ja yleensä kun tehdään lisää seiniä, tarvitaan myös lisää henkilökuntaa eli paisutetaan käyttötalousmenoja. Kansalaisten tasa-arvon ja järkevän kuntapolitiikan mielessä tämänkin rahan ohjaaminen normaaleihin valtionosuuspotteihin tuottaisi paremman tuloksen kuin tällaisten liitoskannustepalkkioiden jakaminen.

Perusterveydenhuoltoko suurin ongelma?

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelaisissa Pohjois-Karjalan ja Tohmajärven näkökulmasta ainoa todella merkitsevä pykälä on vaatimus järjestää perusterveydenhoito ja ”siihen läheisesti liittyvät sosiaalipalvelut” vähintään 20 000 asukkaan alueen voimin. Ammatillinen koulutus on jo maakunnallisesti organisoitu.

Ihmettelen, että ”suuressa kuntauudistuksessa” pahimmaksi epäkohdaksi ja kustannusongelmaksi seuloutui perusterveydenhuolto. Se ratkaistaisiin vähintään 20 000 asukkaan kunnilla tai yhteistyöalueilla. Asioita on syytä organisoida uudelleen, mutta valittu tapa jätti kovin vähän tilaa kuntien omalle harkinnalle. Yksityisten keikkalääkärifirmojen heittäämä haaste on jätetty tässä mallissa kokonaan huomiotta. Sopii epäillä, miten pienten terveystieteiden

fuusioiminen auttaa saamaan nuorten lääkäreiden joukkoa virkoihin, kun keikkafirmojen kanssa joutuvat asioimaan suurimmat kaupungitkin.

Ongelma, johon puitelailla ei tarjota mitään vastausta, on erikoissairaanhoidon kustannusten nopea nousu. Se johtuu osittain lääketieteen kehityksestä ja suurelta osin siitä, että sairaanhoitopiireillä on monopoli ja avoin laskunkirjoitusvaltakirja. Lääketieteen ja hoitomuotojen kehitystä tuskin kukaan vastustaa. Mutta onko nykyinen järjestämistapa taloudellisin mahdollinen, olisi pitänyt kyseenalaistaa.

Suurin tulevaisuuden kysymys saattaa olla vanhustenhoito. Täsäkään ei ole kyse siitä, järjestääkö hoitoa pieni vai suuri yksikkö, vaan siitä, millaisiksi vanhusten subjektiiviset päivä-, ilta- ja yöhoito-oikeudet kasvatetaan ja kuinka olemattomaksi omavastuu ja etenkin omaisvastuu häivytetään? Ennusmerkit huolestuttavat.

Tervettä kilpailua monopolien sijaan

Kuntaliitokset ja yhteistyöalueet luovat vain entistä suuremman palveluntuotantomonopolin. Monopoleja pöhöttämällä ei synny tehokkuutta, eikä monopoli tuota innovatiivisia ratkaisuja. Vai onko joku sitä mieltä, että yritysten välinen kilpailu nostaa hintoja ja parempi olisi, jos meillä olisi koko maassa vain yksi ruokakauppa- ketju? Kuntauudistuslogiikkaa noudattaen tällä tavoin turvattaisiin palveluiden saatavuus koko maassa, karsittaisiin turhaa päällekkäisyyttä ja kevennettäisiin kuluttajien kustannuksia.

Kilpailuviraston pitäisi tutkia, mitä tapahtuu, jos esimerkiksi usean kunnan työssäkäyntialueen kaavoittaminen siirtyykin yhden kunnan monopoliksi? Millaisia seurauksia kuntamonopolilla on esimerkiksi verotukseen, kunnallisiin maksuihin, yritysten kohteluun, tonttimaan hintatasoon, ihmisten valinnanvapauteen ja yleensä asiakaspalveluun? Rohkenen väittää, että samanlaiset vaikutukset kuin monopolilla yleensä: korkeat hinnat ja huono palvelu. Tuntuukin erikoiselta, että yksityinen elinkeinoelämä kaipaa kumppanik-

seen suuria kuntamonopoleja. Yritysten kannalta on ilman muuta etu, jos ne voivat kilpailuttaa kuntia keskenään.

Autokatsastus muuttui viranomaiskyykyttämisestä asiakaspalveluksi, kun toiminta avattiin kilpailulle ja asiakkaalle annettiin valinnanvapaus. Huononiko palvelu, nousivatko hinnat tai tulevatko autot huonosti katsastetuiksi?

Suurkuntien luominen työssäkäyntialuepohjalle olisi ratkaiseva askel kohti vanhakantaista katsastuskonttorimentaliteettia kunta- palveluissa. Puitelakia ja koko uudistushanketta leimaakin synkeä tuottajalähtöinen näkökulma. Kuntalainen asiakkaana on unohdettu täysin.

Koska kunnalla on palvelutuotantomonopoli monilla aloilla, kilpailu on käyty kuntien välillä. Jos tämäkin kilpailu-ulottuvuus hävitetään, kuntalaiselta häviää todellinen valinnanvapaus. Kilpailusta tulee kaupunkiseutujen välistä taistelua valtiovallan ja yritysten huomiosta, mutta se ei tavallisia ihmisiä lämmitä. Suurin osa ihmisistä rakentaa kuitenkin elämänsä pienemmässä ympyrässä.

Suurkuntien ja muiden monopolimammuttien sijasta ratkaisuja pitäisi hakea kilpailun vahvistamisesta.

Meillä toimii päivittäistavarakaupan kilpailu pienimmissäkin kunnissa. Olemme altistaneet päivittäisen selviytymisen kannalta elintärkeät toiminnot kuten ruuan- ja sähkönjakelun markkinavoimille. Sillä puolella luotamme, että yritysten välinen kilpailu pitää hinnat kohtuullisena ja tuotteet kaikkien saatavilla. Miksi emme luottaisi markkinoiden toimintaan yhtäläillä esimerkiksi lääkäripalveluissa?

En innostunut kansliapäällikkö Markku Lehdon sairaanhoitopiiripohjaisesta kuntarakenteesta, mutta kylläkin hänen uusimmas- sa kirjassaan ”Pelastusrenkaan paikkaus” hahmottelemasta mallista, jossa sosiaali- ja terveyspalveluille luotaisiin aito kuluttajan valinnoille perustuva järjestelmä. Idean voisi pelkistää niin, että terveys- ja sosiaalipalveluihin rakentuisivat kaupan alalta tutut ketjut kanta-asiakasjärjestelmineen. Lehdon ajatus yhdistää kilpailun edut, pohjoismaisen hyvinvointimallin perusidean eli kaikille taloudellisista mahdollisuuksista riippumattoman palveluiden saatavuuden mutta

välttää amerikkalaismallisen vakuutusjärjestelmän avoimen piikin ongelman.

Tällainen uudistus ei valitettavasti ole yksittäisen kunnan käsissä eikä toteudu parissa vuodessa. Miksi valtio ei tee mitään lääkärien saatavuudelle? Jos lääkäreistä on pulaa, pitää kouluttaa niin paljon, että tulee kilpailua työpaikoista.

Tarjolla on monta vaihtoehtoa, joilla tilanne voidaan korjata nopeasti. Mikään niistä ei ole kuntien, vaan valtion päätösvallassa. Yksi vaihtoehto voisi olla Kela-korvausten lopettaminen yksityislääkäreiltä kokonaan,. Toinen se, että lääkärien olisi valittava julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Molemmilla puolilla toimimiseen on saatava raja. Kolmas vaihtoehto on säätää maksuttoman lääkärikoulutuksen saaneille vastaava velvoite kuin ilmavoimien lentäjille – ilmaista koulutusta vastaan määräaikainen työvelvoite terveyskeskuksissa tai vaihtoehtoisesti maksullinen koulutus.

Meidän kuntaihminen pitää lopettaa itku siitä, kuinka valtio säilyttää lisätehtäviä kunnille. Kunnat ovat erinomaisia hoitamaan minkä tahansa yhteiskunnallisen tehtävän ehkä ulkopoliittikkaa ja maanpuolustusta lukuun ottamatta. Kysymys on vain siitä, osoittaanko kuntien käyttöön tarpeelliset varat. Tehtäviä voitaisiin hoitaa enemmänkin.

KIRJOITTAJA

Olli Riikonen on Tohmajärven kunnanjohtaja, hallintotieteiden maisteri. Aiemmin hän toimi Keskustan eduskuntaryhmän projektisihteerinä, Esko Ahon eduskunta-avustajana, Suomen Keskustan tiedotussihteerinä ja Pohjois-Karjalan maakuntaliiton maakunta-asiamiehenä.

Kunnaksi toiminnallinen kokonaisuus

Paras-hankeen yhteydessä on usein lausuttu periaate kuntalaisten oikeudesta saada palvelut kuntarajoista riippumatta. Tämä on tulevaisuutta ja siihen tulee edetä varovaisesti ja vähitellen. Rajoista vapaat palvelut ovat mahdollisia, kun vahva peruskuntarakenne on toteutettu.

Vuonna 1967 annettu laki asetti kunnille suunnitteluvälivoitteita, mutta ei tarkoituksensa mukaisesti johtanut laajamittaisiin kuntajatuksen muutoksiin. Kuntarakenteiden uudistaminen on Suomessa selvästi vaikeampaa kuin esim. muissa Pohjoismaissa.

Miten Pohjois-Karjalan kuntarakenne on kehittynyt vuoden 1967 jälkeen? Pohjois-Karjalassa oli tuolloin 21 kuntaa, kun niitä nyt on 16. Erikoissairaanhoido ja kehitysvammatyö toimivat samassa kuntayhtymässä. Ammattikoulutus on ensimmäisenä maassamme organisoitu koko maakuntaa kattavan kuntayhtymän muotoon. Perusterveydenhuollossa on kuntayhtymiä syntynyt ja niitä on ehditty purkaakin.

Maakunnan asukasmäärä on vähentynyt 185 000 asukkaasta 168 000 asukkaaseen. Väestö on keskittynyt Joensuuhun ja sen ympäristökuntiin sekä taajamiin yleensä. Väestö on vähentynyt puolestaan maakunnan reuna-alueilla ja myös perinteisissä kirkonkylissä. Joensuun yliopisto on 40 vuoden aikana kasvanut kehityksen moottoriksi. Kehitysaluepolitiikka ja alueellinen kehittäminen tasapainottivat väestökehitystä aina 1990-luvun alkuun saakka. Maakuntaan luotiin perusteollisuutta ja uusia yrityksiä syntyi. Kuntien

väestökehitys olikin pitkään 1990-luvun loppupuolelle varsin tasa-painoinen.

Nykyisin yritykset, yhteisöt ja ihmiset liikkuvat aivan toisella tavalla kuin 1970-luvulla, jolloin peruselinkeinojen osuus työvoimasta oli suuri ja työssä käytiin omassa kunnassa. Nyt työpaikat haetaan varsin kaukaa ja työvoiman liikkuvuus on moninkertainen. Joensuun ympäristökuntien työvoimasta käy jopa 30–40 % päivittäin töissä ja hakee palveluksensa Joensuusta. Yritykset, yhteisöt ja ihmiset eivät nykyään toimi hallintorakenteitten mukaisesti. Sanonta ”kuntarakenne on syntynyt kärrypelien aikaan” pitää kirjaimellisesti paikkansa.

Valtion teknillinen tutkimuskeskus on tutkimuksissaan arvioinut nykyisen yhdyskuntarakenteen olevan kallis vaihtoehto. Monia uusia taajamia on syntynyt hyvien kulkuyhteyksien varrelle samalla kun vanha kirkonkylärakenne on jäänyt tämän politiikan jalkoihin. Joensuun kaupunkiseudulla voimakkaimmin kasvavat taajamat ovat syntyneet Joensuun kaupungin hallinnollisen rajan läheisyyteen. Jos asian kauniisti ilmaisee, on yhdyskuntarakentaminen toteuttanut kansalaisten toiveita ja tarjonnut edullisia asuinpaikkavaihtoehtoja. Asian voi myös ilmaista niin, että kehitys ei ole ollut kestävän kehityksen mukaista. Nykyiseen yhdyskuntarakenteeseen Suomella on siis ollut varaa. Onko rakentaminen ollut taloudellisesti järkevää, on jo eri juttu.

Toimiva kuntarakenne

Suomalainen kuntajärjestelmä on ollut toimiva ja vastannut ajan haasteisiin tyydyttävästi. Varsinaiseksi menestystarinaksi voi luonnehtia selviytymistä 1990-luvun lamasta. Julkinen palvelutuotanto on selviytynyt laman haasteista ennen kaikkea joustavien kuntien ansiosta. Kun tarvetta oli saada aikaan säästöjä, palvelutuotantoa virtaviivaistettiin. Lamasta selviydettiin paljolti paikallishallinnon päätöksillä samalla kun valtakunnallista normiohjausta purettiin.

Monilla palvelualoilla kokeiltiin raja-aitoja; työtehtäviä hoidet-

tiin kuten parhaaksi nähtiin. Lamakausi jätti myös jälkiä. Viime aikoina on uudelleen haikailtu valtakunnallisten normien ja täsmäohjeiden perään. Keskustelu verotuksen keventämisestä ja terveydenhuollon resurssien lisäämisestä väen ikääntyessä tai koulutuksen laadullisesta kehittämisestä eivät käy aina yksiin. Laman jälkimainingeissa eletään niiltäkin osin, ettei tarkkaan tiedetä julkisen sektorin rahan tarvetta tuottaa lakisääteisiä palveluja.

Valtio–kunta -suhde on ollut jatkuvan kritiikin kohteena viime vuosina. Valtionosuuksia leikattiin ja kunnallistaloutta ohjattiin muutoinkin talousohjauksen keinoin 1990-luvulla. Tiukasta ohjauksesta huolimatta kuntatalous selviytyi, mutta samalla kuntien eriytymiskehitys voimistui. Tämä kehitys on ollut myös keskeisiä syitä Paras-hankkeen käynnistymiselle. 2000-luvun alussa valtion budjettiin sisällytettiin peruspalveluohjelma, joka on osoittautunut hyväksi työkaluksi sopia yhteisesti julkisten palvelujen kehittämistä ja niiden rahoittamisesta.

Valtioneuvoston taloudellisella ohjauksella on myös käänttöpuolensa. Se on saattanut sulkea keinovalikoimasta monia aktiivisia valtio–kunta -suhteen kehittämisen keinoja ja linjauksia. Valtakunnallinen terveysprojekti oli hyvä mahdollisuus uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita. Sen tarjoamat mahdollisuudet luisuivat ohitse ja jäivät lopulta Paras-hankkeen jalkoihin. Ei käynnistetty missään vaiheessa todellisia keskusteluja perusterveydenhuollon uudistamisesta, sairaanhoitopiirien tehtävistä tai niiden yhdistämisestä, vaikka ne olivat keskeisesti esillä valmisteluvaiheessa. 30 000 asukkaan perusterveydenhuoltopiirit olisi voitu luoda ilman Paras-hanketta. Terveysprojektin aikoihin esim. Joensuun kaupunkiseudulla hyväksyttiin tuolloin strategia 115 000 asukkaan perusterveydenhuollon toteuttamisesta. Pohdinnat jäivät sittemmin Paras-hankkeen ennakkoluulojen jalkoihin.

Oppia Tanskasta

Kuntalaiset ovat tyytyväisiä kunnallisiin palveluihin ja haluavat kehittää niitä pohjoismaisen hyvinvointimallin periaatteiden mukaisesti. Kukin Pohjoismaa on palvelutuotannon ja hallintorakenteen suhteen omaleimainen, mutta kuitenkin oppia voidaan ottaa toinen toisistaan. Myös Keski-Euroopasta voidaan ottaa mallia vaikkapa erilaisista demokratia-sovellutuksista tai pormestarijärjestelmistä. Tanska on kivunnut Pohjolan kärkimaaksi kehittää palvelutuotantoa ja paikallishallintoa. Vuodenvaihteessa 2007 Tanskassa on 98 kuntaa, Ruotsissa 290 kuntaa, Suomessa 413 ja Norjassa 430 kuntaa. Mediaanikunnassa Tanskassa asuu 43 000 asukasta, Ruotsissa 15 500, Suomessa 4 900 ja Norjassa 4 300 asukasta.

Tanskan kuntauudistus on mielenkiintoinen. Sen valmistelutyö käynnistyi 1600-sivuisella raportilla. Poliittinen taso teki raportin jälkeen kehukset kuntauudistukselle ja asetti tavoitteeksi yli 20 000 asukkaan minimikuntakoon. Itse valmistelutyövaihe yllätti, kun päädyttiin 95 kuntaan ja 43 000 asukkaan mediaanikuntaan. Olisiko meillä jotain opittavaa Tanskan uudistuksesta?

On tekijöitä, jotka vaikuttivat uudistuksen suuntaan. Eräs sellainen tekijä oli, miten kunnat menestyvät tulevaisuudessa. Jyllannin alue yllätti ensimmäisenä, ja kun siellä syntyi yli 100 000 asukkaan Viborgin ja Herningin kunnat vastapainoksi Tanskan muille suurimmille kuntayksiköille, se oli osaltaan vauhdittamassa koko uudistusta.

Miten Joensuun seudusta luodaan aidosti kilpailukykyinen kaupunkiseutu maamme muiden maakuntakeskusten rinnalle yritysten sijoituspaikkana, on suurimpia kuntauudistuksen haasteita Pohjois-Karjalassa. Tanskan pormestarien asettuminen uudistuksen eturintamaan oli myös merkittävä ja uudistusta vauhdittava kannanotto. Tämä kelpaisi esimerkiksi myös suomalaiselle kunta- ja palvelurakennemuudistukselle. Maakuntahallinnon uudistaminen – ei maakuntia yhdistämällä – vaan luomalla täysin uusi viranomaisorganisaatio, oli mielenkiintoinen ratkaisumalli. Suomen Paras -hankkeessa on maakuntahallinto jätetty kokonaan uudistustyön ulkopuolelle,

vaikka tarve toiminnan arvioimiselle on olemassa. Tanskan mallia ei luonnollisestikaan voida apinoida, mutta siitä voitaisiin ottaa oppia. Samoin siitä tavasta ja tahtotilasta, jolla uudistusta on viety läpi.

Muihin Pohjoismaihin verrattuna hallinnon kehittäminen näyttää Suomessa olevan keskimääräistä vaikeampaa. 1990-luvun lopulla toteutettu lääninhallintouudistus jäi sekin puolitiehen. Sen jatkeeksi kaavailtu keskushallinnon uudistaminen, jonka tuli sisältyä heti seuraavan hallituksen ohjelmaan, on jäänyt unohduksen yöhön. Maakuntahallintoa ei haluttu kytkeä mukaan kunta- ja palvelurakennemuutostukseen. Maakuntaliitot edustavat kuntien yhteistyötä ja hoitavat monia lakisääteisiä tehtäviä. EU-jäsenyyden myötä on syntynyt hanke- ja rahoitusviidakko, josta asiantuntijoidenkin on vaikea ottaa selvää. Alueellinen kehittämistyö on synnyttänyt runsaasti strategia- ja ohjelmatyötä, jonka tarkoituksenmukaisuutta kannattaa miettiä. Maakuntahallinto, rakennerahastot ja alueellinen kehittäminen eri muodoissaan toimivat sisäasiainministeriön ohjauksessa. Kuntarakenteen uudistuessa ja kuntayhteistyön kehittyessä maakuntaliittojen tehtävät voidaan arvioida ja palauttaa lähemmäksi alkuperäistä toiminta-ajatusta.

Yhteistyöstä apua

Nykymuodossaan Joensuun kaupunkiseudun kuntayhteistyö käynnistyi 1990-luvulla. Tuolloin kunnat tuskaantuivat kuntayhtymien toimintaan ja niiden tapaan hoitaa talouttaan. Syntyi keskustelua ns. isännättömän rahan ongelmasta. Kun peruskunnat joutuivat taloudelliseen ahdinkoon ja toimintoja uudelleen arvioitiin, kuntayhtymien menot etenkin terveydenhuollossa jatkoivat kasvua. Tässä tilanteessa monet kunnat purkivat perusterveydenhuollon kuntayhtymiä ja kotiuttivat toimintoja omaan kuntaan esim. kehitysvamma-alan laitoksista. Kaikki kuntayhtymät eivät olleet suinkaan samassa asemassa. Ammatillinen koulutus koottiin Pohjois-Karjalassa yhden kuntayhtymän alaisuuteen. Ratkaisu oli onnistunut. Ammat-

tikoulutusta onkin järjestetty menestyksekkäästi yksikkö hinnalla. Sosiaali- ja terveysalan toimintojen ja kustannusten hallinta on osoittautunut vaikeaksi. Erilaiset sopimusohjauksen muodot – kun on lyöty kättä päälle, mistä tulostavoitteesta pidetään kiinni – eivät ole pitäneet. Perusterveydenhuollossa ja erikoissairaanhoidossa on kysymys mitä suuremmassa määrin johtamisesta. Toimivaa ja yleispätevää toimintamallia ei ole pystytty kehittämään. Kuntayhtymä valtuustoineen ja hallituksineen lienee kulkenut tiensä päähän. Siinänsä saattaisi olla varsin yksinkertaisia keinoja parantaa nykyistä tilannetta. Tilaaja-tuottajamalliin perustuva osakeyhtiötyyppinen ohjausmuoto olisi kokeilemisen arvoinen.

Tavoitteena oli 1990-luvun alkuvuosina löytää ratkaisumallit kuntien omista organisaatioista ja tätä kautta syntyi hallintoon ns. isäntäkuntamalli. Positiivisen sysäyksen kuntayhteistyön kehittämiseksi 1990-luvun loppuvuosina antoi aluekeskusohjelma, joka toi rahaa selvitystyöhän. Ripeään tahtiin käynnistyi tutkimuksia lähes kaikilla hallinnonaloilla – ehkä vähän löysinkin perustein. Toisen ja ehkäpä ratkaisevan sysäyksen kuntayhteistyölle antoi kaupunkiseudun elinkeinopoliittisen kehittämissyhtiön Josek Oy:n perustaminen. Ratkaisevan sysäyksen päätökselle antoi Joensuun kaupungin päätös luopua omasta elinkeinoasiamiesjärjestelmästä yhteiseksi hyväksi. Luonnollisesti huoli työpaikoista ja tarve rahoittaa elinkeinopoliittisia hankkeita vaikuttivat yhteisymmärryksen syntymiseen.

Vuonna 2004 Joensuun kaupunkiseudulla lisättiin merkittävästi poliittisten päättäjien vaikutusmahdollisuuksia kuntayhteistyössä. Kaupunkiseudulle hyväksyttiin uusi seutusopimus, jossa asetettiin poliittisiin voimasuhteisiin perustuva seutuvaltuusto sekä seutuhallitus, joka koostui seutuvaltuuston puheenjohtajista ja kunnanjohtajista. Seustrategia, elinkeino-ohjelma ja aluekeskusohjelma ryydittivät seutuyhteistyön kehittymistä. Päädyttiin myös laatimaan yhteinen yleiskaava, jonka vahvistaminen uskottiin seutuvaltuustolle. Pitkäaikainen seutuyhteistyö vaikutti myös ratkaisevasti Joensuun, Kiihtelysvaaran ja Tuupovaaran kuntaliitokseen 1.1.2005. Samana vuonna yhdistettiin aikaisemmat kolme seutua yhdeksi Joensuun kaupunkiseudeksi.

Paras-hankkeen syntyminen sekoitti ainakin lyhyellä tähtäimellä kuntayhteistyötä kaupunkiseudulla. Kun uudet valtuutetut astuivat tehtäviinsä, oli tullut ajankohtaiseksi tarkistaa seutustrategia ja elinkeino-ohjelma. Näiden kuntayhteistyön kannalta tärkeiden strategioiden valmistelua siirrettiin, koska haluttiin katsoa, mitä Paras-hankkeesta on tulossa. Paras-hankkeen valmistelun viivästyminen jarrutti jouhevaa strategiatyön etenemistä. Vauhdittiko vai jarruttiko puitelain valmistelu kuntayhteistyötä pitemmällä aikavälillä, jää myöhemmin vastattavaksi. Joidenkin näkökulmasta yhteistyö halvaantui ja sai kyräileviä piirteitä. Toisten mielestä oli jo aika saada seutu-istumiseen vauhtia ja nostaa kuntaliitoksen kissa pöydälle.

Seutuyhteistyön tuloksia

Joensuun kaupunkiseutu on menestynyt hyvin viime vuosina. Teollisuuden työpaikkakehitys on ollut parhaita kaikki maakuntakeskukset huomioon ottaen. Globalisaation haittavaikutuksilta on suurelta osin vältytty. Abloy Oy ja John Deere Forestry Oy ovat olleet myönteisiä esimerkkejä sijoittaessaan tuotantoaan muualta Euroopasta Joensuuhun. Aivan viime aikoina on tullut esille joitakin huolenaiheita. Keväällä 2006 Perlos Oyj, seutukunnan suurin ja parhaimmillaan yli 2000 työntekijää työllistänyt osakeyhtiö, ilmoitti vähentävänsä väkeä. Syksyyn 2006 mennessä vähennykset on toteutettu, ja työntekijät ovat onnistuneet saamaan työpaikat kaupunkiseudun muista yrityksistä.

Joensuussa rakennetaan juuri nyt enemmän kuin yhdessäkään muussa maakuntakeskuksessa suhteutettuna asukaslukuun. Rakentamista on kaikilla toimialoilla, mikä on merkki yrittäjien luottamuksesta tulevaisuuteen. Joensuun tavoitteena on kiriä umpeen elintasoeroa muuhun Suomeen verrattuna.

Kaupunkiseudun elinkeinopoliittinen yhtiö Josek Oy on vaikuttanut positiivisesti yritysilmapiiriin. Viimeisimmät mittaukset kertovat Joensuun elinkeinoilmaston ja yritysimagon olevan maan

parhaita suurten kaupunkien sarjassa. Muutos on ollut merkittävä. Kun aikaisemmin toimittiin erillisinä kuntina, elinkeinopolitiikkaan suhtauduttiin yritysten ja päättäjien keskuudessa paljon riskitriitaisemmin. Nyt puhalletaan yhteen hiileen ja asetetaan yhteisiä tavoitteita koko kaupunkiseudun hyväksi. Vuoden 2005 alusta toteutettu kuntaliitos toteutui ennätysajassa ilman suurempia ongelmia.

Kunnallisen palvelutuotannon yhteistyöratkaisuja on toteutettu kaupunkiseudulla monia. Tehdyt ratkaisut ovat osaksi samantaisia kuin muillakin kaupunkiseuduilla. Kuitenkin seutuhallinnon rakentaminen, yleiskaavan laatiminen, seutuopisto ja seutukirjasto ovat ratkaisuja, joissa Joensuun kaupunkiseutu on toiminut paljolti pilottina.

Erikoissairaanhoidossa sairaanhoitopiirin alueellinen strategia on osaltaan linjannut yhteistyötä etenkin perusterveydenhuollon päivityksen, laboratorio- ja röntgentoiminnan, lääkehuollon ja sairaankuljetuksen alueilla. Viime aikoina on tutkittu myös tietohallinnon, hankintatoimen ja työterveydenhuollon yhteistyöratkaisuja. Erikoissairaanhoidon ja kehitysvamma-ala fuusioituivat Pohjois-Karjalan sairaanhoidon ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymäksi 1.1.2006.

Yhteistyön rajat

Kun palvelutuotantoa kehitetään yhteistyössä, on tavoitteena, ettei uusia organisaatioita luoda, vaan tehtävät hoitaa jokin kunta. Tässä mallissa ei alkuvaiheessa olekaan ongelmia, mutta vähitellen ns. demokratiavaje nostaa päätään. Ne kuntien asukkaat, joiden palvelut naapurikunta tuottaa, kokevat vaikuttamisensa vähäiseksi. Yhteistyöhankkeissa nousee esille myös poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden erilaiset valmiudet ja tahtotilat. Hankkeisiin voidaan lähteä mukaan asenteella, katsotaan mitä siitä tulee, ja sitoutuminen on sen mukaista. Yhteistyöhankkeet voivat vesittyä jo alkuvaiheessa tai tehdään muutoin puolivillaisia ratkaisuja. Hankkeen ko-

konaistavoitteet voivat jäädä saavuttamatta. Yhteistyössä liikutaan myös aidosti alueella, josta ei ole riittävästi tietoa olemassa. Myös tavoitteiden ristiriitaisuus heijastuu valmistelutyössä. Monet ovat kärsimättömiä, ja tuloksia odotetaan saatavan aikaan heti. Malttia projektien läpiviemiseen ei ole, eikä uudistustyötä jakseta nähdä pitemmän aikavälin investointina. Kehittämishankkeet toteutetaan myös usein oman väen voimin. On hyvä, että oma väki on aktiivista, mutta on kuitenkin tiedostettava vaara; markan suutari voi tehdä kympin virheen. Uuden toimintamallin luomisessa on sopivasti käytettävä myös ulkopuolista asiantuntemusta.

Kuntien kehittämisessä pyritään turvaamaan sekä vanhan että uuden rakenteen edut. Kun kuntayhteistyössä korostuu konsensus-päätöksenteko, se suojaa rakenteita ja vanhoja toimintatapoja. Seurauksena voi olla, että ylläpidetään samanaikaisesti useampia järjestelmiä.

Reippaasti liikkeelle

Kunta- ja palvelurakennemuutos ei sisällynyt pääministeri Vanhasen hallitusohjelmaan. Olemme viime aikoina tottuneet siihen, että jos joku hanke hallitusohjelmaan sisältyy, uudistus toteutuu. Päinvastaisessa tilanteessa, on uudistus mahdollista enintään seuraavan hallituskauden aikana. Kunta- ja palvelurakennemuutos vaatii laajaa taustatyötä. Sisäministeri Hannes Manninen on varmaan harkinnut oikean marssijärjestyksen. Laaja pohdiskelu taustamuistioineen olisi viivästyttänyt hankkeen käynnistymistä parilla vuodella, ja ehkäpä linjaratkaisut tulevan hallituskauden ylitse. Tähän mennessä on kuitenkin jo ehditty kuulla kuntia ja muita sidosryhmiä aluekierroksen aikana ja laatia puitelakiluonnos. Uudistuksen pääpaino asettuu luonnollisesti ensi vaalikaudelle, jolloin myös johtopäätöksiä valmistelutyöstä ja linjauksen oikeellisuudesta voidaan tehdä. Ellei uudistus näillä linjauksilla lähde reippaasti liikkeelle, on tulevaisuudessa tiukempien linjausten ja toimintavaihtoehtojen aika. Ministeri Manninen on todennut, että pallo uudistustyön toteut-

tamisessa on täysin kunnilla. Lain puitteissa on mahdollista tehdä melkein mitä tahansa tai olla myös tekemättä mitään. Kuntien pakkoliitoksia ei tehdä, tai pakkoa yleensä ei ole. Ainoa kuntia sitova tavoite on muodostaa 20 000 asukkaan perusterveydenhuoltopiirit ja laatia kuntakohtaiset toimenpideohjelmat. Uudistustyössä kunnat voivat tehdä lain edellyttämät minimiratkaisut, mutta se ei varmasti hyödytä ketään pitkällä tähtäimellä. Voi myös ymmärtää niitä mielipiteitä, jotka kritisoivat koko uudistusta. Kunnat ovat selviytyneet takavuosina mittavista haasteista. Ei ole aivan perusteetonta uskoa, etteikö osa kunnista selviäisi myös nyt pitkälle tulevaisuuteen. Kysymys on kuitenkin koko kuntakentän ja palvelutuotannon selviytymisestä, ja tällöin on omista kuntakeskeisistä tavoitteista tingittävä. Osansa kuntatalouden vaikeuksista on valtiovalta itse aiheuttanut säätäessään uusia tehtäviä usein varsin heikoin taloudellisin laskelmin. Paras-hankeuudistuksessa laadittavat toimenpideohjelmat perustuvat palvelutuotannon osalta vuoden 2015 ja 2025 väestölaskelmiin. Ne ennustavat monin paikoin lähes maailmanloppua ja ärsyttävät sinällään monia kunnallisia päättäjiä.

Monet asiantuntijat ovat yrittäneet rakentaa mallia, millä toimenpiteillä ja edellytyksillä kuntaliitoksia voidaan tehdä. Käytännön elämässä tilanne on varsin yksinkertainen. Jos johtavien poliitikkojen kesken vallitsee yhteinen tahtotila, vaikeakin muutos on yksinkertaista toteuttaa. Jos puolestaan tahtotilaa ei ole, ei millään selvityksillä tai tutkimuksilla tilannetta auteta. Maakunnat ja seutukunnat ovat yhteistyön ja myös kuntaliitosten suhteen kovin erilaisessa asemassa. Jossain valmistellaan jo täyttä vauhtia kuntaliitossuunnitelmia ja jossain vasta mietitään lähteäkö vai ei Paras-hankkeeseen mukaan. Ollaan myös aidosti tekemisissä sellaisten ratkaisujen kanssa, joissa ei ole välttämättä käytettävissä tietoja parhaista mahdollisista käytänteistä. Hallituksen esityskin laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta on paikoitellen koottu tai paremminkin saksittu toiveista kuin kovista faktoista. Uudistuksen taloudellisia vaikutuksia ei ole kovin tarkasti yritetty selvittää. Hallituksen esityksessä halutaan säilyttää hyvinvointiyhteiskunnassa suurin piirtein kaikki se mikä on tänään hyvää ja saada lisäksi kaik-

kea hyvää myös tulevaisuudessa. Näin ei voi olla elävässä elämässä

Vetovoimapalvelut sivuutettu

Kunnallisen itsehallinnon perussääntö on perustuslain 121 §:n 1. momentti. Sen mukaan kuntien hallinnon on perustuttava kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntalaki luo puolestaan perustan päättää mahdollisimman pitkälle, millainen kunnallinen organisaatio itsehallintoa toteuttaa. Sellainen peruskunta, mikä tuottaa itse mahdollisimman suuressa määrin tarvitsemansa palvelut, perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Erilaiset monimutkaiset yhteistyöjärjestelyt ovat ainakin jossain vaiheessa ristiriidassa tämän kunnallisen itsehallinnon pääperiaatteen kanssa. Lukuisat yhteistyöjärjestelyt sopimuksineen, osakeyhtiöineen, isäntäkuntamalleineen jne. ovat jo nyt nostaneet esille kunnallisen vaikuttamisen puutteet ja demokratiavajeen. Kun Paras-hankkeessa liikutaan entistä enemmän erilaisten yhteistyöratkaisujen suuntaan, syntyy kysymys, menettääkö kunta jossain vaiheessa itsehallinnollisen yhteisön ominaispiirteet. Valtion paikallis- ja aluehallintouudistuksessa on kiinnitetty huomiota välttää monia erilaisia alueellisia jaotuksia. Hallituksen esityksessä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta korostetaan monessa yhteydessä viranomaistahojen yhteistyön merkitystä. Mikäli jonkin hallinnonalan palvelutuotanto perustuu moniin erilaisiin yhteistyö- ja isäntäkuntamalliratkaisuihin, yhteistyö erilaisten viranomaisten kanssa voi osoittautua käytännössä kuolleeksi kirjaimeksi. Jos Paras-hankkeessa kyetään etenemään vahvasti vahvan peruskuntamallin suuntaan, voidaan myös yhteistyöratkaisut asettaa oikeisiin mittasuhteisiin.

Pääministeri Vanhasen hallitus on linjannut hallituskaudellaan alueiden kehittämisen yleiseksi tavoitteeksi alueiden kilpailukyvyyn vahvistamisen, palvelurakenteen turvaamisen sekä tasapainoisen aluerakenteen kehittämisen. Kunta- ja palvelurakennemuutos toteuttaa osaltaan näitä alueiden kehittämisen tavoitteita. Organisaatorisesti ja taloudellisesti nykyistä vahvempi kunta- ja palveluraken-

ne on yhteinen tavoite sekä alueiden kehittämiseksi että kunta- ja palvelurakennemuutokselle. Maakuntakeskukset mieltävät oman asemansa kehityksen vetureina ja ovat erityisen motivoituneita panostamaan koko kaupunkiseudun työpaikka- ja hyvinvointikehitykseen. Myös keskuskaupunkien naapurikunnat näkevät uusien työpaikkojen kehittämisen tärkeänä, mutta rajaavat käytännössä osallistumisen erilaisiin hankkeisiin omasta lähtökohdastaan ja selvästi suppeammin. Teatteri-, orkesteri-, museo- ym. vastaavat palvelut koetaan tärkeiksi koko kaupunkiseudun vetovoiman kannalta. Asukkaat käyttävät näitä palveluja kuntarajoista riippumatta, mutta keskuskaupungit vastaavat näiden palvelujen ylläpitämisestä. On tarpeen sisällyttää palvelurakenneselvitykseen myös näiden palvelujen rahoitus. Hallituksen esitys eduskunnalle on sivuuttanut alueellisen kehittämisen haasteet, alueiden kilpailukykyyn sekä keskeiset vetovoimapalvelut.

Paras-hankeen yhteydessä on usein lausuttu periaate kuntalaisten oikeudesta saada palvelut kuntarajoista riippumatta. Mielestäni tämä on tulevaisuutta ja siihen tulee edetä varovaisesti, viisaasti ja vähitellen. Rajoista vapaat palvelut on mahdollista, kun vahva peruskuntarakenne on toteutettu, palvelut hinnoiteltu kaikilla palvelualoilla ja vallitsee yksimielisyys siitä, mitä palveluja koko kaupunkiseutu yhteisesti ylläpitää. Rajoista riippumattomat palvelut eivät ole käytännössä mahdollisia nykyisellä kuntarakenteella.

Laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaetaan erikoissairaanhoidolaissa tarkoitettuihin kuntayhtymiin. Niiden toimialuetta ja tehtäviä tulee arvioida uudelleen. Tavoitteena on vahvistaa ehkäisevää työtä, turvata peruspalveluiden saatavuus, laatu ja rahoitus, edistää väestön terveyttä ja hyvinvointia, kaventaa väestöryhmien välisiä hyvinvointieroja, parantaa palvelujen vaikuttavuutta ja hallita ennen kaikkea kustannuskehitystä. Tavoitteet on sinänsä kauniisti kirjattu, mutta nousee väistämättä huoli uusista tehtävistä ja jatkuvasti lisääntyvistä kustannuspaineista, joita tähänkään asti ei ole kyetty riittävästi hallitsemaan. Kunnan keskushallinnon on johdettava terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä. Aluetasolla on tärkeää, että eri sektoreiden hallinnollisten

yksikköjen alue on mahdollisimman suuressa määrin sama, mikä mahdollistaa toimivien yhteistyösuhteiden syntyminen hallinnollisten rajojen yli.

Uuteen kuntajakolakiin on ehdotettu lisättäväksi kuntajaon kehittämisen lähtökohdaksi vaatimus, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Tämä lähtökohta on järkevä ja keskeinen koko kunta- ja palvelurakennemuutokselle. Myös valtioneuvoston harkintavaltaa kuntajaon muutoksia koskevassa päätöksessä esitetään lisättäväksi. Valtioneuvosto voisi jopa hylätä kuntajaon muutosta koskevan kuntien esityksen, jos se katsoo, että liitos olisi vastoin jotain laissa säädettyä edellytystä. Tähän asti hylkääminen ei ole ollut mahdollista. Esitys parantaisi valtioneuvoston edellytyksiä toteuttaa kokonaisvaltaista kuntarakennepolitiikkaa, jos vain rohkeus käytännössä aikanaan riittää. Kuntajaon muutosten esteiden poisto on varsin tyhjentävästi selvitetty komiteamietinnössä. Näiden esteiden joukkoon kannattaisi kirjata erilaiset äänivallan rajoitukset kuntayhtymissä, kun kaksi tai useampaa kuntaa fuusioituu. Tätä artikkelia kirjoitettaessa ei ole tietoa, minkä sisältöisenä lainsäädäntö kirjoitetaan ja millaisia täytäntöönpano-ohjeita valtioneuvosto antaa. Kunnat miettivät parhaillaan, miten toimeenpanosuunnitelmat laaditaan ja miten suunnitteluvollisuus kaupunkiseuduilla toteutetaan. Mietitään, voidaanko molemmat suunnitelmat tehdä yhdessä ja samanaikaisesti. Monilla kaupunkiseuduilla myös mietitään, lähdetäänkö välittömästi tekemään kuntaliitosselvityksiä tiukan kuntajakolain aikataulun mukaan. Lainsäädännön tulisi mahdollistaa jousto aikatauluissa ja suunnitteluvolvoitteissa. Edessä on mielenkiintoinen, työteliäs ja haasteellinen kevät 2007.

KIRJOITTAJA

Juhani Meriläinen on Joensuun kaupunginjohtaja. Yhteiskuntatieteiden ja oikeustieteiden kandidaatti. Aiemmin hän työskenteli Suolahden kaupunginjohtajana, Äänekosken kaupunginjohtajana ja Jyväskylän maalaiskunnan kunnanjohtajana.



MAAKUNNAN PARAS

”Ensimmäistä kertaa päätöksenteko ylikunnallisista asioista on kansalaisten suoralla vaalilla valituilla maakuntavaltuutetuilla.”

Hannu Leskinen

”Alueen asukkaat ovat asioidensa parhaita asiantuntijoita.”

Risto Koivisto



Hannu Leskinen

Keskittämistä, hajauttamista vai hajakeskittämistä?

Kainuun maakuntakokeilusta voi tehdä jo joitakin johtopäätöksiä vajaan kahden vuoden kokemusten jälkeen. Miten se on vaikuttanut palveluihin ja niiden kustannuksiin sekä kuntien ja valtion aluehallintoon?

Kainuun kokeilun liikkeellelähden sanat lausui 16.10.2001 pääministeri Paavo Lipponen. Hän ehdotti Pohjois-Suomen neuvottelupäivillä Kajaanissa, että alueelle pitäisi antaa enemmän vaikutusvaltaa alueensa kehittämistä koskevassa päätöksenteossa, elinkeinoelämän edellytysten luomisessa.

Ehdotuksen jatkeeksi Kainuun maakunnan keskeiset julkisen hallinnon toimijat tekivät 28.2.2002 aiesopimuksen hallintokokeilun toteuttamisesta. Sisäasiainministeriö asetti 21.3.2002 hankkeen valmistelemaan kokeilua ja nimesi Juhani Perttusen selvitysmieheksi suunnittelemaan hallintokokeilun sisältöä. Kansliapäällikkö Erkki Virtasen johdolla valmisteltiin Kainuun elinkeinopolitiikan tehostamista ja elinkeinopoliittisen yhteistyön tiivistämistä.

Tämä johti siihen, että eri ministeriöiden Kainuun alueen kehittämiseen liittyvää rahoitusta koottiin yhteen ja sen käyttö siirrettiin maakunnan päätettäväksi. Kustannukset pysyivät entisinä. Perttunen esitti myös, että kuntien pitää luopua omasta sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä osasta koulutoimestaan. Kaikki Kainuun kunnat hyväksyivät perusehdotuksen.

Kainuun hankkeen taustoihin liittyi myös alueen väestön väheneminen, ikärakenteen muutos, yritystoiminnan supistuminen,

työpaikkojen väheneminen ja kuntatalouden heikkeneminen. Resurssit ovat yksittäisissä kunnissa riittämättömiä. Silloiset hallinto- ja budjettirakenteet eivät tukeneet isojen elinkeino- ja yritys-elämän kehittämishankkeiden aikaansaamista maakunnassa. Lisäksi Kainuun katsottiin olevan sopivankokoinen alue uudenlaisten rakenteiden kokeiluun.

Eduskunta säätöi lain Kainuun hallintokokeilusta helmikuussa 2003. Kainuussa aloitettiin uuden organisaation valmistelu. Eri valmistelutyöryhmissä oli aktiivisesti mukana 670 henkilöä. He olivat paitsi julkisia toimijoita myös elinkeinoelämän, järjestöjen ja seurakunnan edustajia. Tämä antoi mahdollisuuden suunnittelun kohteena oleville osallistua uusien toimintatapojen määrittämiseen. Sitoutumista edistävät keskustelut pystyttiin käymään jo valmisteluvaiheessa, mikä helpotti toimeenpanoa.

Tulot määrittävät menot

Maakuntakokeilu alkoi vuoden 2005 alussa ja kestää vuoden 2012 loppuun. Hallintokokeilulain mukaan maakunta vastaa alueellaan terveydenhuollosta kokonaisuudessaan ja sosiaalihuollosta lukuun ottamatta lasten päivähoitoa. Kainuun yhdeksän kunnan lukiot ja ammatillinen koulutus siirtyivät vuoden 2005 alusta maakunnan vastuulle, jolloin maakunnasta tuli lukio- ja ammattikoulutuksen järjestäjä. Maakunta vastaa myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta sekä maakuntasuunnittelusta ja maakunnan aluekehittämisestä. Sen tehtävänä on myös päättää maakunnan kannalta merkittävästä kansallisesta kehittämisrahoituksesta sekä Euroopan yhteisön rakennerahastovaroista.

Kun kriittinen rahoitusratkaisu löytyi valmisteluvaiheessa, se vapautti valmistelua. Perusidea oli siirtyä kuntien tuloihin perustuvaan ratkaisuun, kun kuntayhtymän menoja jaetaan. Kainuussa haluttiin löytää malli, joka jakaa rahoitusvastuun mahdollisimman oikeudenmukaisesti ja olisi yksinkertainen ja tukisi muutosta.

Perussopimuksen mukaan kuntien maksuosuudet maakuntahal-

linnolle määritellään prosenttiosuutena kuntiin kertyvästä laskennallisesta verorahoituksesta. Laskennallinen verorahoitus sisältää verotulot (kunnallisverot, yhteisöverot ja kiinteistöverot), yleisen valtionosuuden, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden ja verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen.

Ylintä päätösvaltaa käyttää kokeilualan asukkaiden kunnallisvaalien yhteydessä yleisillä vaaleilla valitsema 39-jäseninen maakuntavaltuusto. Siinä ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti edustettuina maakunnassa toimivat poliittiset puolueet ja valitsijajyhdistykset. Maakuntavaltuustossa on edustus kaikista kokeilualan kunnista asukasluokunsa mukaisessa suhteessa. Ensimmäiset maakuntavaalit olivat syksyllä 2004 kunnallisvaalien yhteydessä.

Kun maakunnallinen päätöksenteko on koottu yhteen päätöksentekoaikoihin, on mahdollista entistä paremmin ratkaista Kainuun sosiaaliset ja yhteiskunnalliset ongelmat. Kunnallisia peruspalveluja koskeva päätöksenteko ja rahoitus on koottu maakuntavaltuustolle ja sillä turvataan palvelujen laatu ja saatavuus koko Kainuussa. Samalla turvataan eri kunnissa asuvien kansalaisten yhdenvertaiset mahdollisuudet saada julkisia peruspalveluja.

Kainuun mallin tavoitteet

Kokeilun tarkoituksena on valtakunnallisesta näkökulmasta hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisesta:

- Kainuun kehittämiseen
- kunnallisten palveluiden järjestämiseen
- kansalaisten osallistumiseen
- kunnallishallintoon
- valtion aluehallinnon toimintaan
- maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen

Maakunnan näkökulmasta hankkeen tavoitteena on lisätä Kainuun elinvoimaa siten, että maakunnan elinkeinojen kehittämiseen saadaan uutta pontta, ja palvelujen laatu ja saatavuus voidaan turvata.

Tähän pyritään kokoamalla yhteen alueen voimavarat suunnittelussa, kehittämisessä ja palvelujen järjestämisessä, parantamalla maakuntatason demokraattista ohjausta sekä vahvistamalla maakunnan innovaatiojärjestelmää.

Kokeiltavan järjestelmän tarkoitus on kehittää rakenne, joka kykenee selviytymään palvelujen järjestämisestä alueella myös tulevaisuudessa.

Kainuun kokeilussa perusajatuksia ovat:

- palvelujen vahvistaminen järjestämällä ne yhtä kuntaa laajemmalla alueella
- palvelujen tuottaminen tasavertaisesti kaikille Kainuun asukkaille
- aluekehityksen vahvistaminen järjestämällä toiminta yhtä kuntaa laajemmalla alueella
- alueen elinvoiman lisääminen
- antaa maakunnalle vaikutusvaltaa aluekehityksen rahavirtojen ohjaamiseen ja ohjausvalta valtionhallinnon eräisiin toimintoihin
- antaa alueen demokraattisen päätöksenteon piiriin em. ohjaus.

Kainuun malli poikkeaa hallinnoltaan aiemmasta. Nyt ensimmäistä kertaa kuntien yhteistyössä päätöksenteko ylikunnallisista asioista on kansalaisten suoralla vaalilla valituilla maakuntavaltuutetuilla.

Hallintokokeilulain valmistelussa katsottiin, että toisen asteen koulutuksen järjestämisessä tulee ottaa huomioon Kainuun nykyinen väestöpohja sekä meneillään oleva väestön muuttoliike ja ikääntyminen. Käsittelemällä toisen asteen koulutusta yhtenä maakunnallisena kokonaisuutena voidaan pitkällä aikavälillä turvata opiskelijoille monipuoliset koulutusmahdollisuudet. Maakunnallinen tarkastelukulma parantaa edellytyksiä edistää lukion ja ammatillisen koulutuksen yhteistyötä. Koulutukselle välttämätön yhteistyö elinkeino- ja muun työelämän kanssa helpottuu yhden koulutuksen järjestäjän mallissa. Koulutusta voidaan myös helpommin suunnata aluekehityksen tarpeiden mukaiseksi.

Maakunnan tehtävänä on myös turvata sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisinä valmisteluperiaatteina olivat: asiakaskeskeisyys, valinnanvapau, palvelujen kolmijako (lähipalvelut, seudulliset ja keskitetyt palvelut), ennaltaehkäisevä työ, palvelujen turvaaminen tasapuolisesti sekä kustannustehokkuus.

Kokeilussa ei ole tarkoitus ainoastaan siirtää yhdeksän kunnan ja yhden kuntayhtymän toiminta uudelle isännälle, vaan kansalaisen näkökulmasta sosiaali- ja terveystalveluiden turvaaminen tarkoittaa lähipalveluiden turvaamista joka kunnassa. Tällaisia ovat esimerkiksi kotipalvelu, lääkärin vastaanotto toiminta, pitkäaikaishoidon ja hoivan järjestäminen.

Tuloksia ja kokemuksia

Vajaan kahden vuoden kokemuksia arvioitaessa on hyvä muistaa, että 11 työnantajan ja lukemattomien erilaisten toimintakulttuurien muutos ei voi olla vielä hyvin laajaa. On mahdollista jo hiukan arvioida kokemuksia. Maakunnan palvelukseen siirtyi kunnista ja kuntayhtymistä yhteensä 3 768 henkilöä, joista vakinaisia 2 834 ja määräaikaisia 934.

Käynnistysvaiheessa ei tullut esille mitään täysin yllättävää. Uudelle organisaatiolle tyypillisesti tiedonkulku kangerteli ja tietoa uuden organisaation johtosuhteista ja toimintatavoista ei koettu alussa saatavan riittävästi. Myös uudet tietokoneohjelmat kangertelivat ja eri organisaatioiden erilaiset toimintakulttuurit hakivat yhtenäisiä muotojaan.

Päätöksenteko on ollut kaikissa maakunnallisissa luottamuselimissä keskustelevaa ja päätöksenteko on ollut yksimielistä. Maakuntavaltuustolla, hallituksella ja lautakunnilla on ollut hyvä päätöksentekovalmius myös vaikeissa asioissa. Kuntakohtaista edunvalvonta-asennetta toimielimissä ei ole juuri esiintynyt.

Kunnat ovat siirtäneet vuoden 2005 alusta alkaen Kainuussa erillisellä sopimuksella hallinnon tukipalveluiden (taloushallinto,

palkanlaskenta ja tietohallinto) järjestämisvastuun maakunnalle. Erityisesti sähköiset lomakkeet ja työnjako tehostavat toimintaa siten, että tukipalvelut on mahdollista toteuttaa neljänestä tehokkaammin.

Maakunnan hankinnat on keskitetty yhteen hankintatoimipisteeseen, joka tekee yhteistyötä erikoissairaanhoidon Pohjois-Suomen erityisvastuualueen kanssa.

Etä- ja verkko-opetusta on hyödynnetty menestyksekkäästi maakunnan lukioissa, joissa on pystytty tämän avulla turvaamaan valinnaismahdollisuudet eri oppiaineissa. Lisäksi on kehitetty alueellinen tietojärjestelmä eri toimittajien ohjelmistoista sosiaali- ja terveystoimeen.

Elämänkaari linjana

Sosiaali- ja terveydenhuollon valmistelussa yhdeksi keskeiseksi periaatteeksi hyväksyttiin se, että kainuulaiset voivat valita hoitopaikkansa kuntarajoista riippumatta. Tämän toteuttaminen olisi ollut vaikeaa ilman yhtenäistä tietojärjestelmää. Kainuulaiset ovat käyttäneet hyvin vähän muutosmahdollisuutta. Perusvalintana on ollut ainakin alkuaikoina yksiselitteisesti kotikunta.

Asiakasnäkökulman haluttiin näkyvän myös palveluiden organisoinnissa ja siinä, että palvelut toteutetaan ottaen huomioon ihmisen elämänkaari. Sosiaali- ja terveyslautakunta päättikin toimialansa organisaatiosta elämänkaareen ja asiakaslähtöisyyteen rakentuvan ajattelun pohjalta. Siten toimialalla ei ole erikseen erikoissairaanhoidon, kansanterveystyön tai sosiaalihuollon linjaa, vaan vanhuspalveluiden ja perhepalveluiden (lapset, nuoret) sekä terveyden ja sairaanhoidon palvelut (työikäiset). Valmistelussa oli jo määritelty, mitkä palvelut toteutetaan lähipalveluna, mitkä taas seudullisina ja maakunnallisina palveluina.

Vastaanotot ja terveyskeskussairaalat organisoitiin uudelleen. Viisi pitkäaikaissairaiden hoitoon keskittyvää terveyskeskuksen vuodeosastoa siirtyi vanhuspalveluiden tulosalueen vastuulle ja vas-

tuualueelle jäi neljä akuuttitoiminnan valmiuksin varustettua terveyskeskussairaala. Hammasterveydenhoito, laboratoriot, röntgenit ja välinehuoltojen toiminnot yhdistettiin maakunnan alueella.

Perhepalvelujen tulosalueelle keskitettiin uuden organisaation kaikki ne sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköt, jotka pystyvät auttamaan perheitä. Tavoitteena oli saada samantasoiset palvelut koko maakuntaan.

Vanhusten kohdalla alettiin tietoisesti tukea kotona asumista. Palveluseteli otettiin käyttöön koko maakunnassa kotihoitopalveluissa sekä omaishoitajien lakisääteisten vapaiden järjestämisessä. Palveluohjaus otettiin käyttöön koko maakunnan alueella ja vanhuspalveluihin nimettiin omat sosiaalityöntekijät kaikille seuduille.

Ympäristöterveydenhuollon toimintatapojen yhtenäistämiseksi maksut ja taksat yhtenäistettiin, terveystarkastajien ja eläinlääkäreiden tehtäviä organisoitiin uudelleen. Elintarvike- ja ympäristölaboratorion toiminta päätettiin yhdistää yhteen toimipisteeseen Kajaaniin vuoden 2006 aikana.

Muuta maata kiinni

Erittäin laajan sidosryhmäyhteistyön avulla ja strategiaryhmän johdolla valmisteltiin ”Kainuun maakuntasuunnitelma 2025” ja ”Kainuun maakuntaohjelma 2006–2010”. Keskeistä on kehittää innovaatiojärjestelmää ja edistää elinkeinoelämää.

Kainuun elinkeinopolitiikan tavoitteena on saada maakunnan bruttokansantuote/henkilö kasvamaan muuta maata nopeammin, jolloin ero muuhun maahan kapenisi. Kainuun nykyinen 20. sija on tarkoitus saada nousemaan sijaksi 17 vuoteen 2020 mennessä. Työllisten osuus pyritään nostamaan ja työttömyysaste alenemaan maan keskitasolle sekä uutta yritystoimintaa käynnistämään nopeammin kuin muualla maassa.

Maakunnallisen elinkeinopolitiikan uudelleen järjestelyn kautta ovat maakunnan eri toimijoiden (maakunta, Te-keskus, Kainuun Etu, kunnat) roolit selkiytyneet. Järjestelmä on aiempaa selkeäm-

pi, koska rahoituksen koordinaatio on keskitetty eri viranomaisten muodostamalle ns. rahoitusryhmälle. Käytännön yhteistyö on tehokkaampaa kuin aiempina vuosina. Kainuun kehittämisrahassa ei ole kahtena ensimmäisenä vuonna juuri päästy uusiin avauksiin, eivätkä rahan kohdentaminen ja uusi toimintatapa ole tuoneet vielä paljoakaan lisäarvoa.

Vastuut on määrittely seuraavalla tavalla:

Kainuun maakunta -kuntayhtymällä on kokonaisvastuu Kainuun kehittämiseen liittyvistä tehtävistä.

Kuntien elinkeinotoimien tehtävänä on hoitaa uudet yritykset ja yritysten hankkiminen Kainuun ulkopuolelta sekä huolehtia yritysten toimitiloista.

TE-keskuksen vastuulla ovat yrittäjyyden sekä alkavan ja toimivan yritystoiminnan ja sen toimintaympäristön kehittäminen.

Kajaanin yliopistokeskus ja Kajaanin ammattikorkeakoulu huolehtivat aikuiskoulutuksesta valituilla aloilla. Ne myös kartuttavat tutkimustietoa, edistävät tuotekehitystä ja siirtävät sitä yrityksiin.

Kainuun Etu Oy:n tehtävänä on Kainuun avaintoimialojen yritysten tukeminen liiketoimintaosaamisessa, kansainvälistymisessä ja yhteistyön rakentamisessa sekä kannattavan ja kasvavan liiketoiminnan kehittämisessä. Kainuun maaseutukeskus kehittää maaseutuelinkeinojen neuvontaa.

Maakunnallinen elinkeinopolitiikan valmisteluryhmä määritteli elinkeinopolitiikkaan seuraavanlaisen työnjaon: maakuntatasolla hoidetaan ohjelmatyö ja strateginen suunnittelu sekä maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma.

Kunta/kuntaryhmäkohtaisin sopimuksin hoidetaan toimitilat, erityisasiantuntijalle ohjaava neuvonta, tiedotus, uusyrityshankinta, yritysten perusneuvonta. Siihen kuuluu liikeidean arviointi, perustamisneuvonta, toimivien yritysten kehittämisneuvonta, seuranta, yritysten verkottumisen edistäminen, koulutus ja yritystoiminnan aktivointi. Kainuussa yritysten ja julkishallinnon välisessä yhteistyössä otetaan käyttöön hyväksi havaitut foorumit.

Rahoitusmalli toimii

Maakunnan ja kuntien välinen peruspalveluiden rahoitusmalli on onnistunut. Malli tukee palvelujen järjestämistä kokonaistaloudellisesti ja tehokkaasti. Rahoitusmalli mahdollistaa, että palvelut suunnitellaan väestön tarpeista lähtien eivätkä perinteiset kuntarajat ole esteenä. Lisäksi rahoitusmalli tasaa kuntien keskinäisiä rahoituseroja. Rahoitusmalli on tuonut kunnille jo ensimmäisenä vuonna selvästi taloudellista hyötyä, kun vuosikatteet ovat parantuneet.

Maakunnan ensimmäisen vuoden taloudellinen tavoite oli päästä käynnistymisvuonna nollakasvuun. Tavoitteessa ei täysin onnistuttu. Maakunnan koko toiminnan menot kasvoivat noin kaksi prosenttia verrattuna kunnilta siirtyneeseen lähtötasoon. Kuntien rahoitusosuus maakunnalle kasvoi yhden prosentin. Jos otetaan huomioon ensimmäisen vuoden alijäämä, kuntien rahoitusosuus olisi kasvanut nettona noin kolme prosenttia. Tämä on kuitenkin linjassa maakunnan pitkän aikavälin tavoitteen kanssa. Sen mukaan menojen kasvu tulee puolittaa vastaavaan valtakunnalliseen kasvuun verrattuna. Kainuun kuntien aiempien vuosien vastaava nettomenojen kasvu on ollut yli kuusi prosenttia vuosittain. Menojen kasvu on onnistuttu leikkaamaan. Tämä jatkuu uudistamalla toimintatapoja ja hyödyntämällä hyviä käytäntöjä.

Maakunnan vastuu

Vaalijärjestelmä osoittautui odotettua hankalammaksi. Kuntakiintiöisen vaalin tuloksen ei koettu vastaavan äänestäjien tahtoa. Kahden vaalin yhtäaikainen toteutus oli myös vaikeaa, sillä hylättyjen äänien osuus nousi 4 %:iin. Eduskunta on hyväksynyt muutoksia hallintokokeilulakiin näiden asioiden korjaamiseksi.

Maakunnan vastuu oman alueensa kehittämisestä on kasvanut. Kansanvaltaisesti valitulle maakuntavaltuustolle on annettu Suomen historiassa Manner-Suomessa ensimmäistä kertaa perinteisesti valtion keskushallinnolle ja niiden alueellisille toimijoille kuulunutta

päätös- ja ohjausvaltaa. Maakuntahallinto päättää kokeilukauden valtion tulo- ja menoarviossa olevan Kainuun kehittämisrahan jaosta.

Toisaalta samanaikaisesti kunnilta on siirretty kuntien vastuulla oleva hyvinvointipolitiikka maakunnalle. Kunnan päätösvallasta ja palvelutuotannosta on poistunut lähes koko sosiaali- ja terveydenhuolto sekä lukio- ja ammatillinen koulutus. Vastuu palveluista on maakunnalla. Palveluiden rahoittaminen on kuitenkin jäänyt kunnille.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa yhtenäistettiin maksujen, taksojen ja erilaisten etujen myöntämisperiaatteita. Se aiheutti hämminkiä varsinkin alussa. Keskustelua ja kritiikkiä on aiheuttanut varsinkin toisena vuotena se, että keskussairaalahoiton jälkeinen jatkohoito ei olekaan aina voinut olla omassa kunnassa, vaan jatkohoitopaikka on jossakin tapauksissa ollut naapurikunnan terveysasemalla, jossa on ollut tilaa. Vanhuspalveluissa pieni osa asumispalvelusta on sijoitettu oman kunnan ulkopuolelle. Näissä sijoituksissa on kuitenkin käyty keskustelut omaisten kanssa. Tavoitteena on sosiaalisten suhteiden ylläpito. Vasta pidemmän aikavälin kuluessa saadaan kysyntä ja tarjonta seuduittain kohdalleen.

Kansalaisten on ollut helpompi tuoda esille ”isoa kasvotonta toimijaa” kohden kritiikkiä, mikä aiemmin pienessä yhteisössä on ollut aika vaikeaa. Henkilöstöä puhututtaa erityisesti eri työnantajien käyttämät palkkaratkaisut ja siitä aiheutuneet palkkaerot. Osaa henkilöstöstä pelottaa, että joutuu työskentelemään eri kuntien alueella olevissa työpisteissä. Kunta-maakunta -suhdekin vielä hakee muotoaan, mutta kaikki näkevät, ettei paluuta vanhaan ole. Kuntien talouden ennustettavuus on selkeästi parantunut.

Kainuun malli on rohkea kokeilu suomalaisessa hallinnon historiassa. Eduskunta on ripeillä lakimuutoksilla tukenut kokeilua alueen ehdotusten mukaisesti. Innovaatiojärjestelmän kehittäminen on edelleen Kainuussa erittäin tärkeää ja tavoitteena on, että aloitetut toimet saadaan pysyvän rahoituksen piiriin. Edellä kuvatut ratkaisut kertovat, että Kainuussa mallin sisällä on tapahtunut niin keskittämistä, hajauttamista kuin myös hajakeskittämistä.

Kainuun mallin tulevaisuus

Hallintokokeilun tavoitteeksi asetettiin luoda edellytykset maakunnan selviytymiselle ja menestymiselle tulevaisuudessa.

Valtiovallan on tuettava Kainuun ja vastaavien alueiden kehitystä varmistamalla niille mahdollisuudet selviytyä. Kainuussa on tarve löytää elinkeinoelämän tarpeisiin pysyvä rahoitus innovaatiojärjestelmille ja osaamisen vahvistamiselle.

Vaikka alussa Kainuussa ei ollut juuri valmiutta edetä muiden asioiden siirtämisessä maakunnalle, tuntuu nyt itsestään selvältä, että Kainuussa on löydettävä myös muita kuntien yhteisiä palvelutuotannon muotoja. Kainuun malli ei varmasti sellaisenaan voi olla maan ainoa malli, mutta sen idea voi toimia palveluiden järjestämisen ja vahvemman aluekehittämisen mallina. Kainuussa ollaan valmiita vahvistamaan kokeilua integroimalla aluehallinnon toiminta nykyistä vahvemmin maakunnan toimintaan.

KIRJOITTAJA

Hannu Leskinen on maakuntajohtaja, Kainuun maakuntahallituksen puheenjohtaja. Hän on hallintotieteiden maisteri ja terveystieteiden tohtori. Aiemmin hän työskenteli mm. toimitusjohtajana Kainuun sairaanhoito- ja erityishuoltopiirin kuntayhtymässä, pääsihteerinä Kainuun hallintokokeilussa ja sosiaali- ja terveysjohtajana Kainuun maakunta -kuntayhtymässä.

Maakuntataso huomioon

Maantiet jatkuvat kuntien rajoilla, siksi esimerkiksi maakuntakaavoitus on välttämätöntä. Maakuntienkin asioista olisi syytä puhua, mutta uusia isännättömiä organisaatioita ei tarvita.

Ahvenanmaata ja Kainuuta lukuun ottamatta Suomen maakunnat toimivat samojen säädösten mukaisesti. Näissä säädöksissä olisi paljonkin kehittämistä, jos pyritään saavuttamaan normaali läntisen Euroopan aluedemokratian taso. Jostakin syystä Paras-hankeeseen ei valitettavasti juuri ole kiinnitetty huomiota tähän tarpeeseen.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa on perustavoitteeksi otettu se, että kansalaisille eli kuntalaisille voitaisiin nyt ja jatkossakin varmistaa riittävät ja laadukkaat palvelut. Kun rahat ovat tunnetusti vähissä, tämmöiseen tavoitteeseen ei tietystikään päästä, jos ei palvelutuotantoa pystytä monin eri tavoin tehostamaan. Se taas edellyttää toimintojen tehokkaampaa hallinnollista organisointia. Tällaisen suuren uudistuksen toteuttamista ei pitäisi yrittääkään palasina, vaan siinä tulisi kehittää palveluketjuja ja hallintoa kokonaisuutena.

Suomessa hyvinvointipalvelujen tuottamisesta vastaavat käytännössä kunnat. Tämän vastuun hoitamisessa on kuitenkin paljon sellaisia tehtäviä, joita ei vahvojenkaan peruskuntien ole mahdollista tai järkevää hoitaa yksin. Näitä tehtäviä hoidetaan paljolti kuntien yhteistyönä, usein sen tekee nimenomaan kunnalliseen itsehallintoon pohjautuva maakuntahallinto.

Maakunnat huolehtivat aluekehitystehtävistä eli tehtävistä, joilla muun muassa pyritään tasaamaan alueiden kehityseroja. Tähän

liittyy myös Euroopan unionin rakennerahastojen hallinnointi. Kaavoitusjärjestelmäämme kuuluva aluetasoinen kuntien kaavojen koordinointi eli maakuntakaavoitus on välttämätöntä, jotta esimerkiksi maantiet jatkuisivat kuntien rajoilla. Monet koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä turvallisuustehtävät hoidetaan jo nyt maakuntatasolla.

Maakuntatasolla tuotetut ja järjestetyt palvelut kuuluvat tehokkaaseen palvelujärjestelmäkokonaisuuteen. Maakunnat vastaavat jo tällä hetkellä noin 25 prosentista kunnallisia palveluita. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen järkevä toteuttaminen ei ole mahdollista ilman, että myös tämä taso otetaan huomioon ja nähdään toimintojen kokonaisuus.

Uudistuksessa ei myöskään pidä synnyttää turhia uusia hallinnon tasoja eikä isännättömiä organisaatioita. Esimerkiksi moniaalla kehiteltyä seutuyhteistyötä ei ole syytä keinotekoisesti rakentaa uudeksi hallintotasoksi, vaan seutuyhteistyö pitäisi nähdä palveluiden tarkoituksenmukaisen järjestämisen keinona. Ei meillä Suomessa riitä hallinnoitavaa seututasolle.

Isot kaupungit suurin ongelma?

Jotenkin kummallisesti kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelussa maamme kuntakentän suurimmaksi ongelmaksi ovat nousseet hyvin toimeentulevat ja nopeimmin kasvavat kaikkein suurimmat kaupunkiseudut. Tämänhän ovat tunnetusti saaneet aikaan maamme suurimmat kaupungit – niin sanottu six pack – aktiivisella ja yksipuolisella vaikuttamisellaan. Suuret kaupungit ovat asettuneet marttyyriin rooliin, loisivien ympäristökuntien ylellisen elämän maksajiksi. Objektiiiset tutkimuksethan eivät tällaista käsitystä mitenkään yksiselitteisesti tue, ison kaupungin ja sen naapurin välinen hyötymissuhde kun on kovin monitahoinen ja vaihteleva.

Keskeisiä vääriä väitteitä hyötymiskeskusteluissa on ollut kaksi. Toisaalta on kerrottu, että ympäristökunnat houkuttelevat hyvä-tuloiset veronmaksajat alhaisilla veroprosenteillaan asukkaikseen.

Veroprosentin taso ei kuitenkaan monessakaan niin sanotussa ympäristökunnassa ole keskuskaupungin tasoa alhaisempi, vaan esimerkiksi kaikissa Tampereen ympäristökunnissa selvästi korkeampi. Toisaalta väitetään, että hyvät veronmaksajat houkutellaan halvalla omakotitonteilla ympäristökuntiin. Kuitenkin tiedetään, ettei omakotitaloon muuttava nuori lapsiperhe ole moneen – joidenkin laskelmien mukaan edes kymmeneen – vuoteen kunnalle nettoveronmaksaja.

Keskuskaupungeille monista yhteiskuntarakenteen pohjalta automaattisesti koituvista eduista on visusti vaiettu, samoin esimerkiksi valtion niille perinteisesti suuntaamista resursseista. Tuloksena yksipuolisesta keskustelusta on lopulta ollut se, että monella kaupunkiseudulla yhteistyön välttämätön lähtökohta eli luottamuksellinen keskustelu osapuolten välillä näkyy ainakin joksikin aikaa käyneen mahdottomaksi.

Maakunta on kokonaisuus

Maakunnan kehittämisen näkökulmasta keskuskuntiin keskittymisessä ei ole katsottu tarpeeksi pitkälle. Jos olisi, olisi havaittu, että ollaan menossa ojasta allikkoon. Samalla kun osin aiheellisestikin pyritään pääsemään eroon suurten kaupunkien ympärillä olevista reikäleipäkunnista tai vain keskenään yhteistyötä rakentavista kehyskunnista, rakennetaan maakunnan tasolle uutta ongelmaa. Mitä tekisivät kaupunkiseutujen ulkopuoliset, yleensä pienemmät, köyhemmät ja kasvu- sekä kehitysedellytyksiltään heikommät kunnat tilanteessa, jossa keskuseudut huolehtisivat vain omasta yhteistyöstään, omasta edustaan?

Tästäkin näkökulmasta on tehtävissä se johtopäätös, että asiassa tarvitaan maakunnallista kokonaisnäkemystä. On löydettävä ratkaisu, jossa koko maakunnan kaikkien kuntien ja kuntalaisten palvelut ja niiden tulevaisuus otetaan huomioon, mutta jossa samalla suuret kaupungit voivat ottaa paikkansa koko vaikutusalueensa pääkaupunkina ja kehityksen veturina.

Kolmen professorin malli

Tanskassa on hallinnonuudistuksessa alun alkaen nähty, ettei alueellisen tason uudistuksia voi jättää tekemättä samassa yhteydessä. Suomessa on Tanskan uudistuksesta levitetty monenlaista, ristiriitaistakin informaatiota. Toisaalta on kerrottu, että Tanskassa lopetettiin alueellinen itsehallinto eli maakuntahallinto, ja toisaalta selitetty, että uudistus jopa vahvisti maakuntahallintoa. Oikea tulkinta lienee, että maakuntahallinto menettää Tanskassa joitakin vahvuuksiaan, mutta jatkuu joissakin suhteissa vahvistuneena, kansanvaltaisena ja vahvemmin toimivaltaisena kuin Suomessa. Maakuntien koko kuitenkin kasvaa ja lukumäärä vähenee.

Suomessakin on kunta- ja palvelurakennemuutoksen edetessä tarpeen ja itse asiassa pakko puuttua myös maakuntatason kehittämiseen. Maamme nykyiset hallinnon perustasot eli kuntien itsehallinto ja valtion keskushallinto ovat yleisen käsityksen mukaan riittävät. Ne molemmat perustuvat vaaleilla kansalaisilta saatuun mandaattiin. Vaikka niiden väliin perustellusti tarvitaan valtion piirihallinnon lisäksi itsehallinnollista eli alueen poliittista tahtoa edustavaa hallintoa, emme pitkään aikaan liene kypsiä erillisiin maakuntavaaleihin. Nykyinen järjestelmämme, jossa maakuntavaltuutetut ovat vaaleilla valittuja kunnallisvaltuutettuja, on saanut hyväksynnän demokraattisena järjestelmänä Euroopan neuvoston alueellisen itsehallinnon dokumentissa. Emme siis pode demokraatiavajetta läntisen Euroopan katsannossa, mutta emme tietysti ole myöskään erityisen vahvoilla.

Aluetason hallinnon järjestämisestä on Suomessa vuosikymmenten mittaan esitetty monia hyvinkin erilaisia käsityksiä. Vuonna 2002 professorit Anita Niemi-Lilahti, Jari Stenvall ja Krister Ståhlberg esittivät raportissaan *Iskukykyisempi Suomi* mallin, jota sitten ruvettiin kekseliäästi kutsumaan kolmen professorin malliksi. Sen mukaan ne aluetason tehtävät, joilla on yhteiskuntapoliittista merkitystä ja jotka siten edellyttävät demokraattista poliittista ohjausta, tulisi koota yhdeksi kokonaisuudeksi eli maakuntahallinnoksi. Alueelliset erityyppiset pelkät viranomaistehtävät puolestaan

tulisi koota valtion aluekeskuksiin, jotka perustettaisiin kokonaan uusina organisaatioina tai kehitettäisiin lääniorganisaatioiden pohjalta. Näin hoidettaisiin hallinnolliset tehtävät, ja kolmantena lohkona palvelutuotantoa kehitettäisiin tilaaja-tuottajajärjestelmällä. Tämä raportti kannattaisi nostaa edelleen käsittelyyn, koska meidän monien maakuntatoimijoiden näkemyksen mukaan se olisi pitkälti toteutettavissa. Sen toteuttamisella parannettaisiin tasapainoa alueellisen poliittisen vallan ja viranomaisvallan välillä, jossa totta vie Suomessa olisi paljon parantamista.

Suomen kuntien määrä – yli 400 kuntaa – on selvästi liian suuri ja kuntien koko liian pieni. Myös 20 maakuntaa on Suomen kokoisessa maassa kohtuuton määrä, mikä edellyttää maakuntaliitoksia. Kolmen professorin malli voitaisiin hyvin toteuttaa nykyistä kevyemmälläkin maakuntarakenteella ja vähemmällä maakunnilla. Paras-hankkeen jatkokehittelyssä tämän tulisi olla lähtökohtana. Edellä on käynyt ilmi, että lääneille ei nykymuotoisena valtion aluehallintoelimenä ole nähtävissä järkevää roolia.

Suomessakin pitäisi astua aimo harppaus kansalaisyhteiskunnan ja itsehallinnon suuntaan, läntisen Euroopan demokratiakäsityksen mukaiseen järjestelmään, jossa kansalaisilla, kunnilla ja maakunnilla on aito mahdollisuus järjestää itse toimintojaan ja olojaan. Alueen oman tahdon tulisi olla keskushallinnon ohjausta vahvempi, sillä alueen asukkaat ovat asioidensa parhaita asiantuntijoita. Monissa eurooppalaisissa tutkimuksissa on myös todettu, että vahva itsehallinto parhaiten takaa alueen taloudellisen ja muun kehityksen.

Alueellisen itsehallinnon vahvistaminen on Suomen eduskunnanakin useassa yhteydessä esille tuoma tahto.

KIRJOITTAJA

Risto Koivisto on maakuntaneuvos ja Pirkkalan kunnanjohtaja. Hän on filosofian maisteri ja toiminut aiemmin Pirkkalan yhteisluokion rehtorina. Pirkanmaan liiton hallituksen puheenjohtaja hän on ollut vuodesta 2000 alkaen.

KUNTA TYÖNANTAJANA

”Kustannussäästöt saavutetaan usein pienipalkkaisten naisten työehtoja heikentämällä.”

Tuire Santamäki-Vuori

”Yritykset tekevät sijoittumispäätöksiä alueelle, eivät kuntaan.”

Jukka Jääskeläinen

”Olemme pystyneet perustelemaan, mistä hinta muodostuu ja mitä palveluihin sisältyy”

Eila Kokkonen



Oma henkilöstö – todellinen voimavara

Tuloksellisuuden parantaminen ei saa jäädä pelkäksi kustannusjähdiksi. Liian kapea talouden näkökulma kääntyy tarkoitustaan vastaan.

Tarpeettomat hierarkiat tuottavat kallista palvelua ja työnjakoa, jossa työntekijöiden osaaminen ei ole täydessä käytössä.

Suomalaisessa yhteiskunnassa on vahvistunut arvio siitä, että kunta- ja palvelurakennetta pitää uudistaa, jotta kuntalaisten hyvinvointi ja edes kohtuullinen tasavertaisuus hyvinvointipalvelujen saannissa voidaan turvata. Uutta ja toiveita herättävää on se, että tällaista arviota ja muutosvalmiutta on nyt myös paikallisella tasolla, ei vain valtakunnallisten päättäjien ja virkamiesten mielissä.

Palvelutarpeet muuttuvat väestön ikärakenteen, muuttoliikkeen ja kansalaisten odotusten myötä. Tekniset ja sosiaaliset innovaatiot luovat uusia mahdollisuuksia uudistaa palveluprosesseja ja töiden organisointia. Taloudellinen niukkuus jouduttaa muutoksia. Onnistuvien uudistusten alustaksi tarvitaan järkevä kuntarakenne, jotta vastuut pysyvät selkeinä, ja toiminta ja sen valvonta säilyvät kansalaisten välittömän demokratian ulottuvilla.

Julkisen alan ammattiliitolle vaikuttaminen kunta- ja palvelurakennemuutostukseen on keskeinen osa edunvalvontaa. JHL:n jäsenet ovat yhtä aikaa yhteisten palvelujen tekijöitä ja käyttäjiä. Ammattiliittona olemme pitäytyneet ottamaan kantaa ensi sijassa henkilöstön asemaan ja palveluiden tuottamista koskeviin linjauksiin. Sen sijaan olemme katsoneet, että sinänsä tärkeät kysymykset

muun muassa siitä, millä maantieteellisillä alueilla kunnat velvoitetaan yhteiseen suunnitteluun tai miten sitoviksi puitelain menettelyt tehdään, ovat ennen kaikkea poliittisesti ratkottavia asioita eikä ammattiliitolla ole niihin erityistä puhevaltaa.

Palvelutuotannossa JHL:n selkeä viesti on korostaa kuntien omaa päätösvaltaa palveluiden järjestämiskäytännöissä. Valtakunnallisessa Paras-hankkeessa ei pidä linjata sitä, ketkä palveluita tuottavat – julkiset organisaatiot, yritykset vai kolmas sektori – tai miten eri tuottajien markkinaosuuksien halutaan kehittyvän. Valtakunnallisesti ei pidä myöskään linjata julkishallinnon paikallista organisoitua, esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoa. Nämä ratkaisut tulee tehdä kunnallista itsehallintoa kunnioittaen siellä, missä on vastuu palvelujen järjestämisestä. Poliittisia linjauksia ei pidä verhota teknisiksi uudistuksiksi. Hallituksen esitys puitelaksi on tältä osin tavoitteemme mukainen. Kunnanvaltuutettujen tulee jatkossakin vastata äänestäjilleen tekemistään ratkaisuista.

Tuloksia kapean tuottavuustarkastelun sijasta

Palvelurakenneuudistuksen tavoitteena tulee olla palveluprosessien kehittäminen niin, että eri toimijoiden ja työvaiheiden ketju toimii nykyistä sujuvammin ja että tietotekniikan ja mittakaavaetujen mahdollisuudet otetaan täyteen käyttöön. Tehokkuus ja tuloksellisuus eivät ole sen paremmin julkisen kuin yksityisenkään palveluntuottajan ominaisuuksia. Samat kehittämistarpeet koskevat kaikkia palveluntuottajia. Julkisten palveluiden ulkoistaminen ei siksi ole mikään palvelurakenneuudistus. Myös kansalaiset pitävät kuntien omien organisaatioiden kehittämistä ylivoimaisesti parhaana keinona tehostaa palvelutuotantoa.

Julkisen sektorin tuloksellisuuden arviointia varten on pitkään kehitetty omia välineitä. Niillä onnistumista mitataan tasapainoisesti toiminnan taloudellisuuden, palveluiden laadun ja vaikuttavuuden sekä henkilöstön työhyvinvoinnin näkökulmista. Palveluita rahoittaville veronmaksajille ei riitä, että yksittäiset suoritteet ovat

tehokkaasti ja taloudellisesti tuotettuja. He edellyttävät palvelulta myös laatua, palveluita tuottavan henkilöstön säällistä kohtelua sekä vaikuttavuutta – sitä, että asiakaskäyntien, hoitopäivien ja ope-
tustuntien tuloksena syntyy hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä ja hyviä oppimistuloksia.

Tuloksellisuuden parantaminen ei saa jäädä pelkäksi kustannus-
jahdiksi. Liian kapea talouden näkökulma uhkaa kääntyä tarkoi-
tustaan vastaan. Jos tavoitteet pelkistyvät vain saneeraustoimiksi tai
kustannustehokkuuden tavoitteluksi henkilöstön työehtoja heiken-
tämällä, on selvä, että henkilöstöjärjestöiltä ei saa tukea toimintata-
valle.

Talouden kapea näkökulma on hiipinyt huomaamatta myös ta-
paan, jolla asioista puhutaan. Yksi esimerkki on kaikkalainen puhe
väestön ikääntymisestä yhteiskunnallisena ongelmana. Kyse on
kuitenkin siitä, että määrätietoisella terveysvalituksella ja hoidolla
erityisesti miehet eivät enää kuole työnsä ääressä sydän- ja veri-
suonitauteihin. Valistus ja hoito ovat tepsineet – toimilla on ollut
hyvä vaikuttavuus – minkä seurauksena elinikä on noussut. Tällä
tavoitellulla tilanteella on toki taloudellisiakin vaikutuksia. Hyvää
saavutusta ei kuitenkaan pidä mitätöidä tai, mikä vielä pahempaa,
ikäntyneitä tästä syyllistää.

Tuloksellisuuden kaikkien osatekijöiden samanaikaisen arvi-
oinnin tekee tähdelliseksi sen varmistaminen, ettei tehokkuutta
saavuteta palveluiden laadun kustannuksella. Tutkimukset esimer-
kiksi Suomen vanhustenhuollosta ovat osoittaneet, että tehokkailla
eli suuren määrän hoitopäiviä suhteessa resursseihinsa tuottavilla
vanhusten pitkäaikaisosastoilla esiintyy todennäköisesti enemmän
laatuongelmia. Tarvitsemme jatkossa entistä kattavampia laadun-
seuranta- ja valvontajärjestelmiä.

Palveluiden laadun parantamiseksi ja henkilöstön kuormituksen
kohtuullistamiseksi säännellään muun muassa henkilöstömitoituk-
sia. Niiden käyttöönotto näkyy tuottavuuden ja tehokkuuden heik-
kenemisenä. Tuottavuusmittarit ovat liian kapea-alaisia ja aiheutta-
vat henkilöstön perusteetonta syyllistämistä. Oikea johtopäätös ei
ole laatunormeista luopuminen, vaan monipuolisempien arviointi-

kriteereiden käyttö julkisen sektorin tuloksellisuuden mittauksessa.

Syyllyttäminen on keho lähtökohta kaikelle tuloksellisuuden parantamiselle. Elinkeinoelämän edustajien puheet mutasarjaan kuulumisesta ovat vastuuttomia ja varma keino ajaa julkisen sektorin henkilöstöä sairauslomalle ja ennenaikaiselle eläkkeelle. Palvelurakennemuutoksissa tarvitaan kykyä kytkeä yhteen työn kehittäminen ja henkilöstön hyvinvointi. Jos tässä ei onnistuta, tuloksellisuus ei parane ja yhä useammilla työpaikoilla voidaan huonosti. Parhaimmillaan palveluketjujen, työprosessien ja töiden organisoimisen kehittämisellä saavutetaan sen sijaan yhtä aikaa kustannussäästöjä, parempaa palvelua. Työn mielekkyys ja työilmapiiri paranevat sekä kiire vähenee.

Kumppanuus henkilöstön kanssa

Kaikessa kehittämisessä oma henkilöstö on voimavara, jonka osaaminen ja motivaatio on keskeistä valjastaa tähän työhön. Henkilöstön edustajien tulee siksi olla mukana hankkeen kaikissa valmistelu- ja toteutusvaiheissa. Aiemmat yksittäisiä hallinnonaloja koskevat muutokset, esimerkkinä aluepelastuslaitoksen muodostaminen, ovat paljastaneet suuria puutteita ja paikallisia eroja yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa. Samoja virheitä ei ole varaa toistaa.

Puitelaisissa säädetään henkilöstön edustajien osallistumisesta kaikkien lain tarkoittamien selvitysten ja uudelleenjärjestelyjen valmisteluun. Lain perusteluissa yhteistoiminnan käytännön toteuttamisen tapaa tarkennetaan toteamalla, että yhteistoiminta tulee toteuttaa yhteisneuvotteluissa tai muussa yhteisessä valmistelussa asianomaisten kuntien ja niiden henkilöstön välillä. Tämä linjaus on erittäin tärkeä siksi, että kunta-alalla voimassa oleva yhteistoimintaa koskeva yleissopimus on vanhentunut eikä tunnista ylikunnallista yhteistoimintaa, jossa useita kuntia koskevia hankkeita käsitellään yhtä aikaa.

Yhteistoiminta on työnantajien ja henkilöstön yhteinen etu.

Erillisessä, kunta-alan yhteistoiminnan lakisäätöistä käsitellessä toimikunnassa työnantajien edustajat esittivät, ettei sääntelyä tarvita, koska työnantajat toimivat tarkoitetulla tavalla muutoinkin. Valitettavasti käytännön tilanne on julkisella sektorilla rosoinen. Yhteistoimintaa laiminlyödään kunnissakin ja erot työnantajien kesken ovat hyvin suuria. Työelämän laadun kohentamiseksi tarvitaan siksi sääntelyä, jotta yhteistoiminta ainakin vähimmäismuodossaan toteutuisi kaikilla työpaikoilla.

Puitelakia valmisteltaessa kärkitavoitteitamme olivat yhteistoiminnan ohella henkilöstön aseman sääntely työnantajan vaihtuessa sekä palvelussuhdeturva. On erinomaisen tärkeää, että hallituksen esityksen mukaan kaikki puitelain tarkoittamat uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutuksiksi. Se merkitsee palvelussuhteiden katkeamattomuutta sekä niihin liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien siirtymistä uudelle työnantajalle.

Kuntien yhdistymissopimuksissa on ollut pitkäaikainen käytäntö siitä, että työnantaja on sitoutunut määrääjäksi olemaan irtisanomatta henkilöstöä tuotannollisista tai taloudellisista syistä. Paras-hankkeessa tällaista palvelussuhdeturvaa ei voi jättää vain sopimuksenvaraiseksi asiaksi.

Lapin yliopiston hankkeessa, jossa arvioidaan henkilöstövoimavarojen käyttöä kuntaliitosten yhteydessä, painotetaan, miten tärkeää takuu työpaikan säilymisestä on muutostilanteen rauhoittamiseksi ja suotuisan perustan luomiseksi uudistusten läpiviennille. Kaiken muutosjohtamisen keskeinen tavoite on hälventää epävarmuutta.

Epävarmuus kirvoittaa kilpailua, mutta myös lamauttaa. Sen sijaan, että työntekijöiden keskinäinen kilvoittelu saisi jokaisen antamaan parastaan ja parantaisi tuottavuutta, se tuhoaa yhteistoimintaa. Kun ihmisten henkistä energiaa sitoutuu epävarmuuden käsittelyyn, tuottavuus heikkenee voimakkaasti. Saneerattavia organisaatioita käsittelevien tutkimusten mukaan tuottavuuden laskun mittaluokka on jopa kolmannes. Myös sairastavuus ja eläkehakuisuus lisääntyvät. Hyviä, kestäviä tuloksia tavoittelevissa organisaatioissa.

tioissa tällaiseen haaskaukseen ei ole varaa.

Henkilöstön hyvä kohtelu on tärkeä kilpailutekijä muokkaamaan kuvaa julkisesta työnantajasta. Se edistää uusien osaajien rekrytointia tulevina vuosina, kun työvoimasta käydään kilpailua. Eläkkeelle siirtyminen ja muu luonnollinen vaihtuvuus ovat kunta-alalla nopeita. Palvelussuhdeturva ei ole palvelurakenteiden kehittämisen este, vaan edellytys uudistusten onnistumiselle.

Puite- ja kuntajakolaissa säädettyyn viiden vuoden palvelussuhdeturvaan jäi kuitenkin merkittäviä aukkoja. Palvelussuhdeturva koskee vain osaa uudelleenjärjestelytilanteista kuten kuntaliitoksia, yhteistoiminta-alueiden muodostamista tai laajan väestöpohjan palveluiden järjestämistä. Sen ulkopuolelle jää paitsi toimintojen ulkoistaminen myös sellaisia tilanteita, joissa työnantaja on julkinen tai julkisen sektorin määräysvallassa. Palvelussuhdeturva ei ulotu esimerkiksi toimintojen valtiollistamiseen tai kunnallisiin osakeyhtiöihin. Aukot ovat pulmallisia henkilöstön yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Ei ole myöskään perusteltua, että henkilöstön asemaan liittyvillä ratkaisuilla asetetaan erilaiset palvelujen järjestämistavat erilaiseen asemaan. Ulkoistamisesta ei saa tulla keinoa kiertää irtisanomiskieltoa.

Koulutus tueksi töiden kehittämiseen

Palvelussuhdeturva takaa työpaikan säilymisen, mutta ei työtehtävien muuttumattomuutta. Toimintatapojen muutoksista seuraa väistämättä työn ja työtehtävien muutoksia. Muutoksia on tuettava henkilöstökoulutusta lisäämällä sekä parantamalla aikuisten mahdollisuuksia ammattitaitonsa omaehtoiseen kehittämiseen. Ura- ja koulutuspolkujen rakentaminen on aloitettava niistä, joilla ei ole ammatillista koulutusta, joiden koulutus on vanhentunut tai joiden koulutus ei pätevöitä sellaisiin tehtäviin, joista muutostilanteissa on kysyntää. Koulutuksella varmistetaan, että ihmisellä säilyy kokemus työn hallinnasta, mikä on tärkeä työhyvinvoinnin edellytys.

Kokeneiden työntekijöiden osaaminen voidaan turvallisessa il-

mapiirissä saada valjastetuksi palveluiden ja työprosessien uudistamiseen. Ammattiosaaja on paras oman työnsä kehittäjä. Hän taitaa oman työtehtävänsä, mutta tuntee myös prosessin, johon tehtävä liittyy. Juuri tätä ammattiosaamista tarvitaan palveluketjujen hioimisessa sujuviksi. Kuten Imatran kaupungin kehittämispäällikkö Jaana Utti on todennut, rutiinien kaatamistalkoot alkavat siitä, kun johtavat uskaltavat luottaa johdettaviensa osaamiseen.

Kestävään tehokkuuteen päästään vain hyvinvoivissa ja hyvin johdetuissa organisaatioissa. Työpaikoilla tarvitaan johtamisen kehittämistä ja työn organisoinnista vastuullisten esimiesten osaamisen parantamista. Työtapojen muutokseen tähtäävää koulutusta on tärkeä ulottaa koko työyhteisöön, ei vain yksittäisiin henkilöihin. Julkisen sektorin ammatillistuneet työkäytännöt ja henkilöstön pitkä työkokemus luovat suotuisan perustan kehittämistyölle. Työnantajat arvioivatkin kuntahenkilöstön valmiudet toiminnan kehittämiseen hyväksi.

Oman työn kehittäminen edistää myös työssä jaksamista ja jatkamista. Kunta-alalta jäänee noin kolmannes henkilöstöstä eläkkeelle vajaan vuosikymmenen kuluessa: Silti kaksi kolmannesta ei ole lähelläkään eläkeikää. Heidän työssä jatkamisensa kannalta keskeisiä asioita ovat työsuhteen turvallisuus, työn mielekkyys sekä mahdollisuus vaikuttaa omaan työhön ja työolosuhteisiin. Henkilöstöstä huolehtimalla työnantaja pystyy vaikuttamaan merkittävästi sairauskuluihin ja työeläkemenoihin. Lisäksi koko kuntahenkilöstön määrän kehitys seuraavina vuosikymmeninä ratkaisee työeläkemaksun suuruuden ja kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyuden. Nämä ovat niitä ulkoisvaikutuksia, jotka tulee ottaa jo etukäteen huomioon arvioitaessa erilaisten toimintatapojen kokonaisedullisuutta.

Julkisella sektorilla on oltava rohkeutta arvioida myös henkilöstörakenteen tarkoituksenmukaisuutta. Vahvat professioiden pyrkimykset ylläpitää tarpeettomia rajoja ja hierarkioita tuottaa kallista palvelua ja sellaista työnjakoa, jossa työntekijöiden osaaminen ei ole täydessä käytössä. Saattaa olla, että arviot eri tehtävien työvoimatarpeesta ja henkilöstön saantiongelmistä muuttuvat, mikäli työnjakoa

järkevöitetään. Koulutusinvestointien tuotto ja yksilöiden motivaatio paranevat, jos ihmisten annetaan tehdä osaamistaan vastaavaa työtä.

Palveluiden uudistaminen ei ole ulkoistamista

Markkina-ajattelu hyväksytään yhteiskunnassa laajasti, mutta kunnallishallinnossa kansalaiset haluavat asettaa sille tiukat suitset. Palvelutuotannon uudistamisessa tulee olla tinkimättömänä lähtökohtana kuntalaisten hyvinvoinnin turvaaminen. Yritystoiminnan intressit eivät saa ohittaa kansalaisten tahtoa. Toivottavasti tässäkin Paras ei osoittaudu hyvän viholliseksi! Palveluiden kokoaminen väestöpohjiltaan suurempien alueiden vastuulle kasvattaa yksittäisten päätösten kokoa ja siten väärrien päätösten haittoja.

On syytä tiedostaa, että muutamilla toimialoilla, erityisesti puhtaus- ja ruokapalvelualueilla, ulkoistamisen pontimina tai ainakin väistämättömänä seurauksena on palkkojen tuntuva lasku. Lisäksi kunnalta yksityisen palvelukseen siirtyvät menettävät palkallisen äitiysloman ja vuosiloma lyhenee pahimmillaan yli kahdella viikolla. Kustannussäästöt saavutetaan siten pienipalkkaisten naisten työehtoja heikentämällä. Tasa-arvoiset suomalaiset torjuvat yksituumaisesti tällaisen ulkoistamisen. Tällaisia päätöksiä tekevät poliitikot unohtavat tyystin tavoitteen naisten ja miesten välisten palkkaerojen kaventamisesta sekä huolen naisten ja lasten köyhyyden lisääntymisestä.

Tuotteistaminen ja kustannuslaskennan kehittäminen edistävät vaihtoehtojen vertailtavuutta ja toimivat kehittämisen kirittäjinä. Monet hyvinvointipalvelut eivät silti ole tuotteistettavissa ilman, että ne menettävät jotakin siitä, mikä tekee niistä palvelun käyttäjälle arvokkaita. Hoiva ei ole vain toimenpiteitä, vaan myös tilannekohtaista huolenpitoa ja huomaavaisuutta. Inhimillisiä tarpeita ei voi kahlita yksiselitteisesti määritellyiksi palveluiksi.

Markkina-ajattelun tuonti julkishallintoon lisää väistämättä byrokratiaa. Niukoista resursseista yhä pienempi osa voidaan käyttää

itse palveluun ja asiakkaiden auttamiseen. Kansalaiset vieroksuvat byrokratiaa. Millaisia vaikutuksia tällä on hyvinvointipolitiikan ja sen edellyttämän rahoituksen hyväksyttävyyteen? Entä mitä tapahtuu hyvinvointipalveluiden ammattilaisten työn sisällöille? Miten ulkoistaminen ja kumppanuusjärjestelyt vaikuttavat palveluketjujen toimivuuteen ja vastuun hajoamiseen? Näitä oheisvaikutuksia on tärkeä seurata ja arvioida. Juuri ne voivat ratkaista itse pääasian – yhteisesti rahoitettujen hyvinvointipalveluiden tulevaisuuden.

KIRJOITTAJA

Tuire Santamäki-Vuori on Julkisten ja hyvinvointialojen liiton JHL:n puheenjohtaja. Hän on myös SAK:n valtuuston puheenjohtaja. Kauppatieteiden tohtori Tuire Santamäki-Vuori on väitellyt kansantaloustieteestä ja työskennellyt pitkään Palkansaajien tutkimuslaitoksessa ennen siirtymistään ammattiyhdistysliikkeen palvelukseen.

Yrittäjäasennetta kuntien murrokseen

Yritysten suunnasta on nostettava hattua kuntien rakenneuudistuksen arkkitehdeille. Muutoksiin on rohjettu lähteä, vaikka veitsi ei vielä ole kaikkien kurkulla.

Kuntien rakenneuudistuksessa ei juuri ole kysytty yritysten mielipidettä. Siihen ei ole tarvettakaan. Kuntien tuottavuuden kehittämisessä yritysten etu on sama kuin kuntalaistenkin etu. En ole myöskään huomannut kenenkään puolustavan jotain kuntamallia sillä perusteella, että se olisi yritysten kannalta parempi kuin toinen.

Moni yritysjohtaja on tuntenut kollegiaalista myötätuntoa kuntien päättäjiä kohtaan: kuntien tuottavuusongelmat ja muutostarpeet ovat samantyyppisiä kuin yrityksissäkin. Yrityksillä vain päätöksentekoa on ohjaamassa markkinoiden logiikka ja paine. Tämä pakote kunnallisesta päätöksenteosta puuttuu. Vahvojen lobbaajien hallitsema yhteiskunta ajautuu kriisistä kriisiin, koska vaikeita isoja muutoksia ei pystytä päättämään kuin vasta vakavien kriisien edessä. Jos johtajalla on tieto ja näkemys siitä mihin ollaan menossa, hänen on uskallettava viedä sen mukainen muutos organisaatiissaan lävitse.

Uudistuksen taustalla on ollut näkemys kunnasta eräänlaisena monialaisena palvelukonsernina ja sosiaalivakuuttajana. Se näkee kuntalaisen asiakkaanaan ja tarjoaa veroja vastaan noin tuhatta erilaista, yleensä laeissa tarkoin säädeltyä subventoitua tai ilmaista palvelua. Keskitetysti päätetyillä, massiivisilla palveluvelvoitteilla kuormitettu pieni kunta ei pysty tätä laajan kirjon kuntakonekäsi-

tettä ja palveluihin piilotettujen tulonsiirtojen järjestelmää toteuttamaan.

Vaakuna voi jäädä tienvarteen

Rakennemuutos on erään aikakauden loppu. Väittäisin myös että se on lopun alku sille kuvitelmalle, että kunta ja yhteiskunta pystyvät tuottamaan yhä uusia universaaleja ilmaisipalveluita asumispaikan perusteella globaalissa maailmassa. Rakennemuutos on nähtävä myös uuden alkuna. Energia kannattaa keskittää muutosten myötä syntyvän oman aluekunnan ja seutukunnan kehittämiseen. Vaakuna voi jäädä edelleen tien varteen. Yrittäjälouheen tunnistaa siitä, että oli tilanne mikä tahansa, se pyritään kääntämään voitoksi. Tätä samaa yrittäjäasennetta kannattaa soveltaa myös kuntien murroksessa.

Sotien välisenä aikana Suomessa oli enimmillään 1700 meijeriä. Nyt kumipyörä kuljettaa maidot jalostettavaksi noin kymmeneen laitokseen. Muutostahdin ovat määränneet kuluttajat. Maito ei käy kaupaksi kahdella eurolla, jos naapurikaupassa se maksaa alle euron. Moni kunta perii palveluistaan kahden euron litrahintaa kun naapuri tuottaa palvelut alle euron.

Nykyinen kuntarakenne on perua sotien väliseltä ajalta. Kun kuntarakennetta nyt sovitetaan kumipyörän aikaan, on paikallaan muistuttaa, että tieto- ja viestintävälineiden huima kehitys voi jatkossa monilla aloilla uudella tavalla mullistaa tarkoituksenmukaiset yksiköiden koko- ja rakennekäsitykset. On monia tilanteita, joissa samanaikaisesti sekä keskitetään että hajautetaan, suurennetaan että pienennetään yksikkökojoja. Suomalaisessa yhteiskunnassa pienennetään perhekokoa ja suurennetaan kuntakokoa.

Kun yrityksissä joudutaan sopeutumaan tiukkoihin tuottavuuspaineisiin ja globaaliin kilpailuun, ei ole oikeudenmukaista, että yhteiskunnassa on iso saareke, joka katsoo, etteivät tuottavuuspaineet koske sitä. Rakennemuutos ei sinällään tuo tehoa ja tuottavuutta kuntiin. Ruotsin suuressa kuntarakennemuutuksessa ei saavutettu

kustannussäästöjä, koska eri yhdistyneen suurkunnan osatoiminnoissa palvelutaso asetettiin kalleimman kunnan tasolle.

Yritysten paras on kunta, joka huomioi yritykset yhtenä vastuullisena jäsenenään. Kunnan tehtävä on luoda edellytykset ja mahdollistaa hyvin erilaiset kunnan toimijoiden aktiviteetit. Yritysten yhteiskuntavastuista ensimmäinen on huolehtia omasta toimeentulostaan ja kannattavuudestaan. On kohtuullista odottaa samaa kunnalta. Symbioottinen suhde on kummankin paras. Euroopassa yritysten sijoittumisperusteissa tärkeimmäksi on noussut eräänlainen paikkakunnan ”kotiseutuhenki”, ”heimatsgefühl”, yhteen hiileen puhaltaminen ja aikaansaaminen. Kuntien alueellinen yhteistoiminta elinkeinotoiminnassa on ollut osaltaan pohjustamassa yhteistyötä. Yritykset tekevät sijoittumispäätöksiä alueelle, eivät kuntaan.

Yrittäjäjärjestöjen puolelta on viran puolesta kannatettu kunnan oman tuotannon rajaamista ja palvelujen ostamista. En sotkisi palveluiden uusia tuotantotapoja rakennemuutokseen. Kunnallisten tuotantomonopolioiden purku etenee omalla painollaan. Isossa kunnassa palvelutuotannon monimuotoistaminen on periaatteessa helpompaa, mutta toisaalta oman tuotannon tehottomuuden salaaminen ja kustannustiedottomuus julkeampaa. Kaikissa suurissa kunnissa merkittävin valtuustoryhmä on kunnan työntekijöiden puolue. Rakennemuutoksenkin ehtona näyttää olevan tämän puolueen intressien turvaaminen.

Kilpailu virkistää

Raskaiden, tehottomien ja itse itselleen markkinoita generoivien julkisten monopolioiden purkamiseen ja asiakasohjautuviksi saamiseen, ei valitettavasti näytä olevan muuta keinoa kuin kilpailu. Kilpailu on kuin demokratia, ei hyvä, mutta parempaakaan ei ole keksitty. Jo pelkkä mahdollisuus kilpailevaan vaihtoehtoon on tuonut merkittäviä tuottavuuspaineita kuntien omaan tuotantoon ja helpottanut tarpeellisten uudistusten toteuttamista.

Kunnat ovat jo varsin laajasti ulkoistaneet erinäisiä palveluitaan, kuten alkoholistien ja ongelmalasten hoitoa, vanhusten hoitoa, siivousta ja kuntatekniikan palveluhankintoja. Yritysten näkökulmasta kuntien tilaajaosaaminen on usein luvattoman heikkoa. Tavoitteena ja ideaalina on pidettävä sopimustuotantoa, jollaiseksi kuvaisiin mm. sosiaalipuolen erityispalveluissa yksityisten palvelutuottajien ja kunnan välisiä suhteita.

Jäykkä ja raskas kilpailuttaminen EU:n merkeissä ei ole mielekästä laatuun ja pitkäjänteisyyteen panostavan yrityksen kannalta. Jos kunta ei ole luotettava ja ennustettava yhteistyökumppani, oman arvonsa tuntevan yrityksen ei kannalta tuhлата aikaa tarjouksen tekemiseen. Kilpailuttamista on sanottu myös eräänlaiseksi hyvinvointivaltion tekehengitykseksi. Yksityinen palvelutuottaja ei pysty pelastamaan rahoituskriisiin ajautunutta hyvinvointipalveluiden tulonsiirtojärjestelmää.

Osaava tilaaja tarpeen

Kun neljännes kansantuotteesta käytetään julkisiin terveys-, sosiaali- ja opetuspalveluihin, on sillä merkittävä elinkeinopoliittinen vaikutus.

Toimivien palvelumarkkinoiden luominen vaatii enemmän osaavaa tilaajaa kuin osaavaa palvelutuottajaa. Aktiivisilla palveluostoilla ja tietoisella alihankkijayritysten luomisella osaava kunta voi luoda yritysalkuja, joilla voi olla kantopintaa laajemminkin. Suomessa hidas liikkeellelähtö julkisten palveluiden uusissa ohjausmalleissa on merkinnyt palvelumarkkinoiden lahjoittamista ulkomaisille suurille toimijoille. Puhelinmonopoliin purkamisessa meneteltiin toisin, niissä Suomi oli edelläkävijä.

Kunnan menestystekijät palvelutuotannossa ovat verotusoikeus ja pakkojäsenyys. Nämä menestystekijät ovat tarpeen ja hyvässä käytössä kun kunta johtaa ja organisoii määrätietoisesti palvelutuotantoa, katsoo kullekin vaiheelle ja työlle parhaan toteuttajan. Tässä työnjaossa on edelleen paljon tehtäviä, jotka kunnan kannattaa itse

	eHealth	eSocial	eLearning
Virallinen	Terveyskeskus Sairaalalaitos Laitoshoito	Kuntalaitos Kansaneläkelaitos Tulonsiirrot,-palvelut	Koululaitos Yliopistolaitos Tutkinnot
Työssä	Työterveys Työtyytyväisyys Ennakoiva työ	Työ Toimeentulo Sosialisaatio	Työssä oppiminen Osaaminen
Epävirallinen	Elämäntavat Omahoito Elämänasenne	Perhe, lähiyhteisöt Omatoimisuus Sosiaalisuus	Omatoiminen oppiminen Itsensä kehittäminen

Lähde: J. Jääskeläinen eWelfare. Sitra 2004

hoitaa ja edustaa kuntalaisia palvelutuottajana päin. Mutta on myös paljon tehtäviä, joissa alan erikoisosaaja on parhaimmillaan.

Samalla kun osa palveluista on tarkoituksenmukaista tuottaa suurissa, jopa valtakunnallisissa piireissä, on monia asioita joissa kannattaa edistää omatoimisia ongelmien ratkaisuja, lähiyhteisöjä tai joissa pieni yritys on optimi palvelun tuottaja.

Oheinen kaavio tietoyhteiskunnan hyvinvointimalleista, e-welfaren osatekijöistä, auttaa hahmottamaan tätä moninaisuutta. Muistutan tästä siksi, ettei kuntien päättäjille synny voimansa tunnossa optista harhaa, jossa sosiaalisuus, terveys ja oppiminen nähdään vain virallisten kunnallisten instituutioiden toimintana.

Sosiaalisuutta, terveyden vaalimista ja oppimista ei kannata monopolisoida kuntien yksinoikeudeksi ja virallisten instituutioiden laitospalveluiksi. Vanhempainvastuuta ei voida eikä pidä sysätä kunnalle. Työpaikoilla ja perheissä tehdään tärkeimmät ratkaisut hyvinvoinnin edistämisessä. Hyvin tärkeä rooli on myös ihmisten keskinäisellä vertaistuellalla, yhteistoiminnalla ja niiden järjestäytyneillä muodoilla. Kuntalaisissa on valtava potentiaali, jonka mobiilisaatio, vipuaminen on ratkaisevaa toimivien lähiyhteisöjen ja tyytyväisyyden luomisessa. On hyvin erikoista, että tälle kuntalaisten

aktiviteetille ei näytä löytyvän muita kanavia kuin erilaiset ”nim-by”-tyyppiset (not in to my backyard) –kansanliikkeet. Kun tietojärjestelmissä puhutaan tiedon louhinnasta, ”data mining”, samalla tavoin näkisin haasteellisena uusissa suurkunnissa ihmisenä olemissen ja sosiaalisuuden esiin kaivamisen, sen miten ”human mining” tai ”social mining” saataisiin toimimaan. Nämä ovat olleet pienten kuntien vahvuus.

Kunta ei ole palvelukone, kuten talokaan ei ole asumiskone. Kunta on osa identiteettiä, käyntikortin osoite, se on lasten kasvuympäristö, sieltä ollaan kotoisin, sen kirkkomaahan haudataan. Kunta olemme me.

KIRJOITTAJA

Jukka Jääskeläinen, VTM, työskentelee konsulttina ja tutkijana Konsulttitoimisto Synteesi Oy:ssä. Hän on keskittynyt yhteiskunnallisesti vaikuttaviin tutkimus- ja kehitysprojekteihin. Kuntien palvelutuotannon uudistamista hän on käsitellyt mm. Kunta, käyttäjä- ja markkinavoima -selvityksessä sekä kunnallisten yksiköiden muutos- ja liikelaitostamisprojekteissa.

Eila Kokkonen

Sosiaalialan yrittäjän on ansaittava luottamus

Kolmen naisen yritys tuottaa sosiaalipalveluja kunnille. Sosiaalialan yrityksiä on Suomeen syntynyt vauhdikkaasti. Ne ovat järjestäytyneet Terveys- ja sosiaalialan yrittäjiksi.

Kodistani tuli 1990-luvulla sijaiskoti huostaan otetuille lapsille. Lasten kasvettua tai palauduttua joko omaan perheeseensä tai itsenäiseen elämään tuli tilaa uudentalaiselle yrittämiselle.

Perustin yhdessä sairaanhoitaja Ulla Korolaisen ja kodinhoitaja Eeva Kokkosen kanssa vanhusten ja toimintarajoitteisten hoitokodin, joka tarjoaa ympärivuorokautista hoivaa ja huolenpitoa.

Perustimme kolmen naisen yhtiön: Koivurinteen Palveluitalo Oy/ Paaskoti vuonna 1999. Aloitimme rakentamisen ja avajaisia vietettiin helmikuun lopussa 2000.

Hoitopaikkoja kodissa on 18 ja henkilökuntaa 11. Heistä on yhdeksän lähihoitajaa ja kaksi sairaanhoitajaa. Ostopalveluna hankimme kuntahoitajan palvelut kahdesti viikossa.

Vuonna 2005 ostimme Runnin emäntäkoulun koulurakennuksen ja viisi rivitaloa, joihin rakensimme hoitokodin vahuksille (18 paikkaa), mielenterveyskuntoutujille (18 paikkaa) , tukiasuntolan sekä 24-paikkaisen päiväkodin. Me samat naiset perustimme yhtiön Runnin Kartanonmäki Oy.

Yhteistyö Iisalmen kaupungin kanssa lähti toimimaan luontevasti. Näkemykset ja ajatukset ovat olleet yhdensuuntaiset. Iisalmen kaupunki on tällä hetkellä suurin ostaja. Yrittäjinä olemme tiedostaneet, ettei kaupunki osta meiltä kerralla kaikkia paikkoja, vaan se

kilpailuttaa ja valitsee tarjousten perusteella toimijat. Hinta, laatu, luotettavuus ja toimintavarmuus on oltava kohdallaan.

Mielestäni tässä ollaan menossa kuntarakennemuutoksen, paras-hankkeen myötä parempaan suuntaan. Kilpailuttamisessa ja hinnoittelussa sekä tuotteistamisessa on vielä molemmilla osapuolilla oppimista ja yhdenmukaistamista siinä, mitä vertaillaan.

Olemme olleet alusta alkaen avoimia ja olemme myös tunteneet, että meitä arvostetaan ja meihin luotetaan.

Vuosittainen talousraportti ja toimintakertomus ovat laatukäsikirjana. Aluksi sopimukset olivat yksivuotisia, nyt kolmivuotisia. Olen koko yritystoiminnan ajan ottanut esille, että koko seutukunnalle olisi edullisinta ja asianmukaisinta ostaa palvelut alueellisesti sieltä, missä on erikoistuttu näitä palveluja tuottamaan. Kuntien ei tarvitse tuottaa kaikkia palveluja itse, vaikka sillä on järjestämisvastuu.

Yhteistyö on sujunut hyvin. Olemme pystyneet perustelevaan, mistä hintamme muodostuu ja mitä palveluihin sisältyy. Hoitopäivän hinta on tuotteistettu ja siinäkin on oppimista vielä molemmiin puolin. Avoimuus ja luottamus on näissä asioissa tärkeä. Minkä lupamme, sen pidämme.

Tarkoitus ei ole kilpailla julkisen sektorin kanssa, vaan tukea ja täydentää sen palveluja. Tulevaisuudessa on tarvetta niin julkisille kuin yksityisille ja kolmannelle sektorillekin, kunhan hoidon porrastus saadaan kohdalleen: oikeat asiakkaat oikeissa paikoissa. Näin syntyy tulosta ja säästöjä kaikilla sektoreilla.

KIRJOITTAJA

Eila Kokkonen on alun perin maatalan emäntä ja koulutukseltaan kotiteollisuusohjaaja. Hän on opettanut kansalaisopistossa ja ryhtynyt sosiaalialan yrittäjäksi 1990-luvulla.



KUSTANNUKSET, TUTKIMUS

*”Suurissa kunnissa kunnallisten valtuustojen jäsenistä
jopa neljännes saattaa olla kunnan palveluksessa.”
Antti Moisio*

*”Muuttoihin tottuneella uudella sukupolvella käsitys
kotikunnasta voi olla katoava luonnonvara.”
Arvo Myllymäki*



Kuntakoko ei ratkaise tehokkuutta

Väestörakenteen muutos luo kuntataloudelle suuria paineita, sillä käytännössä kaikki peruspalvelut järjestää Suomessa kunta tai kuntayhtymä. Kunnan koko ei kuitenkaan selitä eroja menojen suuruudessa.

Suomen julkisen sektorin keskeinen pitkän aikavälin haaste on sopeutuminen väestön ikääntymiseen, sillä väestöennusteiden mukaan iäkkään väestön osuus kasvaa Suomessa nopeimmin Euroopassa. Tästä on seurauksena paitsi eläkkeellä olevien määrän nopea kasvu ja terveys- ja sosiaalipalvelujen kysynnän kasvu, myös työvoiman määrän supistuminen.

Haasteet liittyvät ennen muuta palvelutarpeen kasvusta aiheutuvaan kustannusten kasvuun sekä pätevän henkilöstön saatavuuteen. Haasteet eivät kuitenkaan kohtaa kaikkia kuntia samalla tavalla. Esimerkiksi Etelä-Suomen muuttovoittokunnissa ikärakenne voi pysyä suotuisana paljon pidempään kuin syrjäseutujen kunnissa. Tällöin on selvää, että vanhat toimintamallit palvelujen järjestämisessä eivät enää riitä vaan tarvitaan uusia, innovatiivisia tapoja järjestää peruspalvelut. Tarvitaan uudenlaista kuntarakennetta, koska syrjäseutujen kunnat eivät tulevaisuudessa kykene enää huolehtimaan niille annetuista tehtävistä. Mutta ennen kaikkea tarvitaan aiempaa kustannustehokkaampia toimintatapoja, sillä kuntarakenteen muutos ei yksin ratkaise kuntien ongelmia.

Kustannustehokkuuden lisäämiseksi kaikkien kuntien palvelurakenne olisi syytä käydä läpi ja miettiä tapauskohtaisesti, millä toimenpiteillä tehokkuutta voitaisiin lisätä. Jotta tämä olisi mahdollista, tarvitaan aiempaa korkeatasoisempaa tietoa kuntien käyttämisestä

panoksista ja niillä aikaansaaduista tuotoksista. Päätöksentekijöiden käyttöön tarvitaan tietoa kuntien palvelutuotannon tuottavuudesta ja sen kehityksestä sekä tuottajien välisistä tehokkuuseroista. Pelkästään kustannuseroihin perustuvat vertailut eivät riitä. Tarvitaan kokonaisvaltaisempaa tietoa, jotta kuntien keskinäinen vertailu olisi mahdollista ja jotta saataisiin levitetyn tietoa ns. parhaista käytännöistä.

Kuntia vaikea verrata

Tilastojen mukaan kuntien väliset menoerot ovat suuria. Kuntien asukaskohtaisten menojen suora vertailu on kuitenkin kaikkea muuta kuin ongelmatonta. Vertailua vaikeuttavat mm. kirjanpidossa, menojen kirjauskäytännöissä tai yleensä toimintatavoissa olevat erot. Hyvä esimerkki tästä ovat kiinteistömenot, joihin sisältyvät tilavuokrat voivat vääristää vertailukelpoisuutta siksi, että kunnissa on hyvin erilaisia käytäntöjä kirjata sisäisiä vuokria kirjanpitoon. Suurissa kaupungeissa voidaan hallintokunnilta periä lähes markkinahintaisia tilavuokria, mikä nostaa näiden kuntien menoja verrattuna kuntiin, joissa sisäiset vuokrat kirjataan muulla periaatteella. Kuntien yli ajan tapahtuva vertailu voi sekin olla hankalaa esimerkiksi sellaisten uudistusten vuoksi, jotka näennäisesti nostavat menoja ilman, että itse toiminnassa tapahtuisi mitään muutosta. Tällaisesta on esimerkkinä vuoden 1998 alusta asteittain käyttöön otettu opettajien eläkemaksu-uudistus, joka on kirjanpidossa lisännyt kuntien opetustoimen menoja.

Kuntien menojen suoraan tehtävä – kahden kunnan välinen – vertailu on vaikeaa myös siksi, että kuntien olosuhteissa ja palvelutarpeissa on suuria eroja. Erot johtuvat mm. maantieteellisistä ja demografisista tekijöistä. Syrjäisissä ja harvaan asutuissa Lapin kunnissa ja saaristokunnissa on muita kuntia korkeammat kustannukset. Suuri vanhusten osuus kunnan väestöstä lisää taas palvelutarvetta ja näkyy korkeampina asukaskohtaisina terveystenoina.

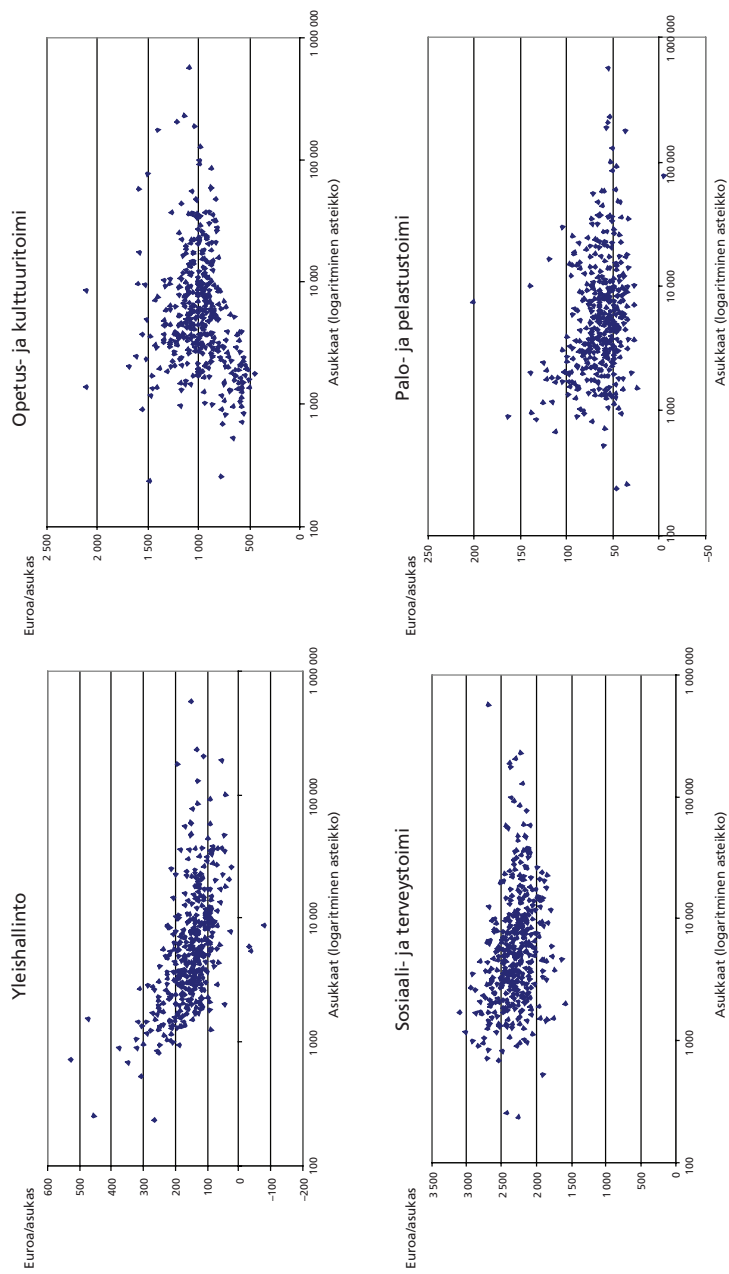
Julkisessa keskustelussa on usein esitetty väittämä, jonka mu-

kaan kuntakoko (=kunnan asukasluku) olisi kuntien menoerojen merkittävin selittäjä tai ainakin, että kuntakokoa kasvattamalla voitaisiin pienentää asukaskohtaisia menoja. Useiden tutkimusten perusteella kuitenkin tiedetään, että kunnan asukaskoon ja asukaskohtaisten menojen välinen yhteys ei ole yksiselitteinen. Asukaskohtaisia nettomenoja ja kuntien asukasmääriä vertailemalla ei voida nähdä ainakaan lineaarista yhteyttä siten, että yksikköhinnat jatkuvasti laskisivat kuntakoon kasvaessa. Päinvastoin, asukasluvultaan samankokoisten kuntien välillä on suuria eroja asukaskohtaisissa nettomenoissa (Kuva 1). Tästä selkeimmän poikkeuksen tekee yleishallinto, jossa kuntakoon kasvulla on asukaskohtaisia menoja alentava vaikutus. Sen sijaan esimerkiksi terveydenhoidossa ja sivistystoimissa menoerot eivät juuri näyttäisi selittyvän kuntakoolla. On kuitenkin huomattava, että kuvaan 1 liittyvä ongelma on se, että verrataan kuntia kuntakoon perusteella ilman, että olisi vakioitu muita menoihin vaikuttavia tekijöitä.

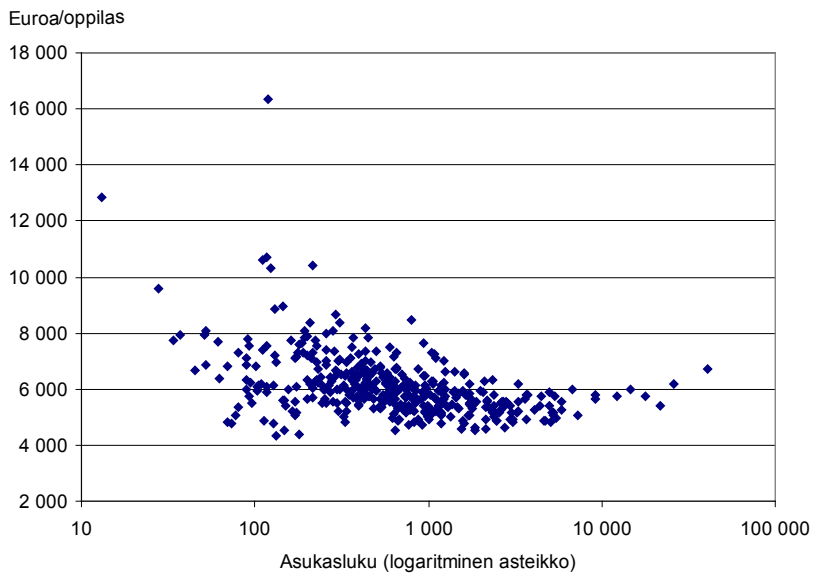
Kuntakoon vaikutuksen esille saamista voi kuvan 1 tapauksessa haitata myös menojen muodostuminen. Esimerkiksi sivistys- ja kulttuuritoimen pääluokka sisältää paljon erilaisia toimintoja. Tämä saattaa peittää alleen johonkin yksittäiseen menoeraan liittyvän mittakaavavaikutuksen. Esimerkiksi perusopetuksessa näyttäisi olevan yhteys kunnan kokonaisoppilasmäärän ja oppilaskohtaisten menojen välillä siten, että oppilasmäärän kasvaessa kustannukset alenevat (Kuva 2).

Ilman tilastollista mallinnusta on käytännössä lähes mahdotonta erottaa yksittäisen muuttujan todellista vaikutusta asukaskohtaisiin menoihin. Ekonometrisella arvioinnilla voidaan vakioda kysyntä- ja olosuhdetekijät ja tämän jälkeen tarkastella yhden muuttujan, kuten esim. asukasluvun, vaikutusta menoihin. Mikäli käytettävissä on useamman vuoden poikkileikkausaineisto, voidaan vakioda myös kuntakohtaiset ajassa vakiona pysyvät vaikutukset. Tällöin siis edellä kuvatut kirjanpitoon ja muihin toimintoihin liittyvät kuntakohtaiset erikoisuudet voidaan puhdistaa tuloksista.

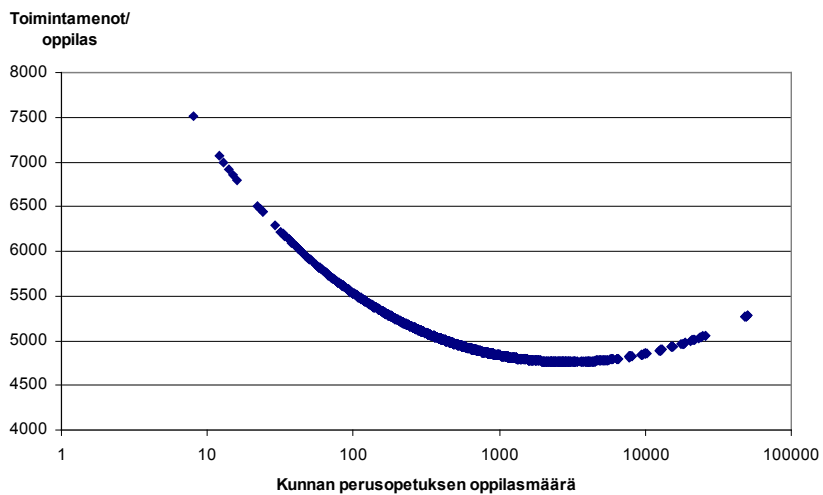
Tilastolliseen menetelmään perustuvien tulosten esimerkkinä esitetään ohessa ekonometrisella mallilla estimoitu perusopetuksen



Kuva 1 Kuntien asukaskohtaiset nettomenot ja kuntakoko eräissä palveluissa v. 2004



Kuva 2 Kuntien perusopetuksen nettomenot ja kunnan asukaskoko v. 2004



Kuva 3 Perusopetuksen oppilaskohtaiset menot ja oppilasmäärä ekonometrisen mallin avulla estimoituina, vuodelle 2003

oppilasmäärän ja oppilaskohtaisten menojen välinen yhteys vuodelle 2003 (Kuva 3). Mallissa on selitetty kuntakohtaisia perusopetuksen menoja per oppilas, käyttäen selittäjinä oppilasrakennetta, kunnan olosuhteita ja koulukokoa kuvaavia muuttujia (Moisio, 2006). Näistä on sitten vakioitu kaikki muut tekijät paitsi oppilasmäärä, jonka yhteys menoihin voidaan esittää graafisesti kuvassa 3 esitetyllä tavalla.

Yhteenvetona kuntien menoja koskevista tutkimustuloksista voi todeta, että valtaosa kuntien menoeroista selittyy eroilla kuntien demografisissa tekijöissä, olosuhdetekijöissä ja varallisuudessa. Lisäksi osa selittyy kuntakohtaisilla tekijöillä, joita ei usein voida mitata, mutta jotka on mahdollista kontrolloida. Jäljelle jäävä osa kuntien välisistä menoeroista voi selittyä kuntien tehokkuuseroilla. Tehottomuus voi puolestaan johtua organisatorisista tekijöistä, kuten eroista johtamisessa tai henkilöstön pätevytydessä. Tehokkuuserojen selvittäminen edellyttää, että tarkasteluun otetaan mukaan kustannusten ohella myös tuotetut palvelut.

Tuottavuus ja tehokkuus – askel eteenpäin vertailussa

Pelkän menovertailun perusteella ei vielä voida päätellä mitään siitä, mitä menoilla on saatu aikaan. Voi näet olla, että esimerkiksi perusopetuksessa korkeiden oppilaskohtaisten menojen kunnissa saadaan aikaan laadukkaampaa opetusta ja siten paremmat oppimistulokset. Edelleen, korkeat perusterveydenhoidon menot voivat olla seurausta lyhyemmistä terveyskeskusjonoista tai paremmasta hoidosta.

Eräs tapa yhdistää kuntien kustannuksia ja palvelusuoritteita koskeva tutkimus on lähestyä asiaa tuottavuus- ja tehokkuusanalyysin näkökulmasta. *Tuottavuus* voidaan hieman yksinkertaistaen laskea kullekin palveluja tuottavalle yksikölle suhteuttamalla tuotos panokseen (tuotos/panos) tai useamman tuotoksen indeksi yhteen tai useampaan panokseen. Karkea esimerkki kuntien opetuspalvelujen tuottavuuden arvioinnista olisi suhteuttaa suoritettut tutkinnot

(tuotos) kustannuksiin (panos). Usein kuitenkin analyysissä pyritään käyttämään useampia tuotoksia ja panoksia sekä kontrolloimaan sellaisia olosuhdetekijöitä, joihin palvelun tuottaja ei omilla toimenpiteillään voi vaikuttaa.

Tuottavuutta suppeampi käsite on *tehokkuus* ja sillä tarkoitetaan yksikön havaittua tuottavuutta verrattuna optimituottavuuteen. Optimituottavuudella tarkoitetaan yksikköä tai yksiköitä, jotka tuottavat annetuilla panoksilla korkeimman tuotoksen. Tehokkuus voi siis vaihdella 0 ja 100 prosentin välillä. Kustannustehokkuutta arvioidaan usein käyttäen niin sanottua DEA- tai SFA -menetelmää. Laskemalla tutkimuksen kohteena olevien yksiköiden - joita voivat olla esimerkiksi kunnat tai terveyskeskukset - keskimääräiset tehokkuudet, saadaan arvio kyseisen sektorin tehostamispotentiaalista. Toisin sanoen, kun sektorikohtaisissa tutkimuksissa on havaittu terveyskeskuksissa ja perusopetuksessa noin 90 prosentin keskimääräiset tehokkuudet, voimme arvioida kyseisten palvelusektoreiden keskimääräisen tehostamispotentiaalin olevan noin 10 prosenttia. Loikkanen ja Susiluoto ovat tarkastelleet sektoritutkimuksista poiketen kuntien tärkeimpiä palvelusektoreita yhdessä ja saaneet tuloksen, jonka mukaan keskimääräinen tehokkuus yli 2000 asukkaan kunnissa oli 87 prosenttia.

Koska edellä kuvattu tehokkuusanalyysi tuottaa yksikkökohtaista tietoa, voivat myös yksittäiset kunnat helposti hyödyntää tuloksia omassa benchmarking -työssään.

Vaikka tämänkaltaiseen tarkasteluun sisältyy usein merkittäviä aineisto- ja menetelmäongelmia, voidaan hyvänä puolena nähdä lähestymistavan mahdollisuus ottaa samanaikaisesti huomioon palveluihin käytetty panostus ja aikaansaatu lopputulos. Mikäli mallinnuksessa voidaan lisäksi vakioda olosuhteista yms. aiheutuvat kustannuksia kohottavat tekijät, voidaan päästä pelkkiä kustannusvertailuja huomattavasti informatiivisempaan lopputulokseen.

Mittakaava vaikuttaa laatuun

Optimaalinen kuntakoko määräytyy vertailemalla yhtäältä kunnan tuottamien palvelujen yksikkökustannuksia ja toisaalta palveluja käyttävien asukkaiden tyytyväisyyttä. Mitä enemmän asukkaiden kesken on eroja halukkuudessa käyttää paikallisia julkisia palveluja ja myös maksaa niistä, sitä suurempi tarve on hajautetulle kuntarakenteelle. Asukasmäärällä mitattuna pienen kunnan etuna voidaan nähdä, että siellä kyetään paremmin huomioimaan yksilölliset tarpeet. Suuren kunnan etuna taas saattaa olla, että siellä on mahdollisuus tuottaa palveluja alhaisemmilla yksikköhinnoin. Kuntakoon kasvaessa menetetään siis kosketusta äänestäjiin ja palvelujen käyttäjiin, mutta samaan aikaan palvelujen yksikkökustannukset mahdollisesti alenevat ainakin tiettyyn rajaan asti.

Eräs keskeisimpiä käsitteitä kuntakokoon liittyen on ns. mittakaavaetujen ja -haittojen käsite. Tällöin ei tarkoiteta ainoastaan suuremman palvelutuotantoyksikön ansiosta saatuja alhaisempia yksikkökustannuksia, vaan mittakaavalla ajatellaan olevan vaikutusta myös palvelujen laatuun. Esimerkiksi pienissä kyläkouluissa voi olla vaikeaa tarjota laajaa kirjoa valinnaisia kursseja tai antaa erityisopetusta, mikä taas voi onnistua suuremmissa kouluissa. Toisaalta suurten palveluyksikköjen haittapuolena voi olla kustannuksia lisäävä organisatorinen tehottomuus. Lisäksi on muistettava, että pienkunnatkin voivat hyödyntää mittakaavaetuja ostamalla palveluja ja hyödykkeitä sellaisilta yksityisiltä tai julkisilta tahoilta, jotka pystyvät hyödyntämään mittakaavaetuja. Mittakaavaetu onkin nimenomaan palvelujen tuotantoon eikä hallinnolliseen yksikköön liittyvä käsite. Mittakaavan perusteella tehtävissä johtopäätöksissä tulisikin aina ottaa huomioon se, mikä yksikkö – kunta, kuntayhtymä vai yksityinen yritys – lopulta tuottaa palvelut.

Toinen kuntakokoon liittyvä näkökulma on palvelujen hyötyjen ja kustannusten vuoto yli kuntarajojen. Pienkuntavaltaisen järjestelmän haittapuolena voidaan nähdä se, että yksittäisen kunnan palveluhyötyjä ”vuotaa” myös muiden kuntien asukkaiden käyttöön. Tästä voi olla seurauksena palvelutuotannon jääminen suppeam-

maksi kuin olisi kokonaisuuden kannalta optimaalista. Jos esimerkiksi yhteen kuntaan rakennetaan uimahalli, eikä naapurikunnissa ole vastaavaa palvelua, voi palvelu ruuhkautua. Jos kyseistä palvelua pidetään tärkeänä laajemmassakin mittakaavassa, valtion kannattaa maksaa valtionapua kunnalle, jotta se rakentaisi palvelun kattamaan myös muiden kuin oman kunnan asukkaiden kysynnän. Toinen tapa ratkaista ongelma olisi kuntien yhdistyminen, koska tällöin uusi iso kunta palvelisi suoraan kaikkia asukkaita ja toiminta voitaisiin ehkä kattaa suoraan käyttäjämaksuilla ja verotuloilla. Kolmas vaihtoehto olisi, että jokin laajempi yksikkö kuin yksittäinen kunta tuottaisi palvelun.

Suurempaa kuntakokoa on puolustettu myös hallinnon tehokkuuden näkökulmasta. On katsottu, että suuremmissa yksiköissä asukaskohtaiset hallintokulut saadaan alhaisemmiksi kuin pienissä kunnissa. Suuremmissa kunnissa saattaa myös olla paremmat mahdollisuudet palkata korkean ammattitaidon omaavaa henkilökuntaa. Näiden tekijöiden on katsottu lisäävän myös palvelutuotannon tehokkuutta. Vastaavasti pienten kuntien eduksi lasketaan usein paikallisuudesta seuraava asiakaslähtöisempi ja joustavampi palvelumalli. Borgen ja Rattsøn Norjaa koskevan tutkimuksen mukaan pienissä kunnissa toiminta on muutostilanteissa selvästi joustavampaa kuin suurissa kaupungeissa. Vastaavanlaisia tuloksia on saatu myös muissa tutkimuksissa.

Suurilla kunnilla voi olla vakaampi tulopohja kuin pienillä kunnilla ja niillä voi myös olla pienempi tarve valtionavuille. Pienkuntavaltainen kuntarakenne voi olla ongelmallinen, jos pienet kunnat ovat taloudellisesti heikkoja ja siksi tarvitsevat jatkuvasti harkinnanvaraisia valtionapuja. Valtion voi poliittisessa mielessä olla vaikeata välttyä tulemasta apuun, jos kunnat joutuvat taloudelliseen ahdinkoon. Erityisesti vaikeaa valtion on kieltäytyä avustamasta Suomen kaltaisissa maissa, joissa kunnilla on paljon valtiolta paikallistasolle siirrettyjä tehtäviä. Suuret kunnat pystyvät ainakin periaatteessa kantamaan pieniä kuntia paremmin taloudellisiin suhdanteisiin liittyviä riskejä.

Mikäli rajanaapureina olevilla kunnilla on kilpailua veronmak-

sajista, voi kuntien yhdistymisellä olla kuntatalouksia vakauttava vaikutus. Kilpailun vähentyessä kunnat voivat vapaammin asettaa veroprosenttinsa ja palvelumaksunsa haluamalleen tasolle. Myös yhdyskuntasuunnittelu saattaa tehostua. Samaan aikaan kuitenkin veronmaksajat voivat kärsiä, mikäli ne ovat hyötyneet kuntien välistä kilpailuasetelmasta. Kuntien välisen kilpailun hyödyt ja haitat riippuvat siten paljon siitä, kenen näkökulmasta asioita tarkastellaan. Vaakakupissa ovat tällöin kuntataloudellinen vakaus ja palvelujen turvaaminen ja toisaalta kuntien veromaksajien käteen jäävä tulo ja palveluvalikoima.

Olipa optimaalinen kuntakoko annetulla ajanhetkellä mikä tahansa, on melko varmaa, että se muuttuu ajan myötä. Väestörakenteen muutokset vaikuttavat optimikokoon mm. lasten ja nuorten palveluissa. Tekninen kehitys voi parantaa tai heikentää pienten kuntien toimintaedellytyksiä ja liikenneyhteyksien kehitys voi lyhentää matka-aikoja niin, että palveluja voidaan tarjota aiempaa laajemmalle alueelle. On siis olemassa useita ajassa muuttuvia tekijöitä, jotka vaikuttavat optimaaliseen kuntakokoon ja näiden tekijöiden vaikutukset osin kumoavat toisensa.

Optimikkoa ei ole

Kuntakoko on Paras -hankkeeseen liittyvässä keskustelussa nostettu keskeiseksi teemaksi. Taustalla on vahva usko siihen, että kuntien kokoa kasvattamalla voidaan parantaa kuntien taloudellisuutta ja turvata palvelujen saatavuus ja laatu. Kunnallisten palvelujen tuottamisessa mittakaavakysymys kulmineoituu taloudellisessa mielessä viime kädessä siihen, voidaanko kuntaliitoksen tai järjestämällä palvelut seudullisesti alentaa palvelujen yksikkökustannuksia.

Käytettävissä olevien tuoreiden tutkimustulosten mukaan kuntakoon vaikutus kuntien palvelujen kustannustehokkuuteen ei kuitenkaan ole suoraviivainen. Esimerkiksi Loikkasen ja Susiluodon tutkimuksen mukaan kuntia kokonaisuutena tarkasteltaessa ei löytynyt selkeää tilastollisesti merkitsevää optimikkoa. Sen sijaan eräistä Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa tehdyistä sek-

torikohtaisista tutkimuksista on löytynyt näyttöä kuntakoon ja tehokkuuden välisistä yhteyksistä. Aaltonen, Kirjavainen ja Moisio ovat saaneet perusopetusta koskien tuloksia, joiden mukaan 25 000–35 000 asukkaan kunnat olivat tehokkaampia kuin tätä pienemmät kunnat. Toisaalta yli 35 000 asukkaan kunnissa tehokkuus alkoi jälleen laskea. Myös nykyistä suuremman koulukoon todettiin tutkimuksessa lisäävän tehokkuutta. Myös Aaltonen, Rätty, Järviö ja Luoma saivat terveyskeskusten toiminnasta tuloksen, jonka mukaan optimiväestöpohja olisi 16 000 asukasta, kun keskimääräinen väestöpohja on nykyisin noin 10 000 asukasta. Sen sijaan päivähoidossa ei voitu havaita tilastollisesti merkitsevää yhteyttä kustannustehokkuuden ja suuremman kuntakoon (lasten kokonaismäärä) välillä. Myöskään parhaillaan valmisteilla olevan tutkimuksen mukaan kuntakoolla ja lukioiden tehokkuudella ei näyttäisi olevan selkeää yhteyttä.

Kansainvälisistä vertailututkimuksista ei löydy tukea tietylle kunnan optimikoolle. Kuitenkin esimerkiksi Tanskan kuntauudistuksen yhteydessä päädyttiin, osin siellä tehtyihin tutkimuksiin perustuen, 20 000 asukkaan minimikuntakokoon kuntien yhdistymisissä. Kuntayhteistyössä taas 30 000 asukkaan vähimmäiskokoon. Käytännössä Tanskan kuntauudistuksen ansiosta keskimääräinen kuntakoko kasvaa noin 20 000 asukkaasta yli 50 000 asukkaaseen.

Yhteenvetona tuoreista kuntien optimikokoa koskevista tutkimustuloksista voidaan todeta, että joissakin palveluissa on selvää näyttöä suuremman yksikkökoon avulla saatavista tehokkuushyödyistä, mutta kuntakokonaisuuden näkökulmasta tilanne on huomattavasti epäselvempi. Kunnan kokonaistehokkuuden muodostuessa usean palvelun yhdistelmänä, on vaikeata osoittaa kunnalle selkeää optimikokoa.

Kaikesta huolimatta Suomessakin kuntien palveluista voi löytyä vielä hyödyntämättömiä mittakaavaetuja. Optimaalisessa tilanteessa kuntien yhdistymisissä voidaan purkaa palvelutarjonnan päällekkäisyyksiä ja järjesteä kahden tai useamman kunnan erillistä palvelurakennetta. Toisaalta kuntien yhdistymisprosesseihin liittyy riskejä, jotka saattavat hidastaa mittakaavaetujen kautta saatavien

tehokkuushyötyjen saavuttamista. Tällaisia riskejä ovat yhdistyneiden kuntien mahdollisesti hyvinkin hajautunut asutus rakenne, ja uuden taloudellisesti vahvemmaksi koetun kunnan palvelukysynnän liiallinen kasvu sekä hitaus uudistaa palvelurakenteita.

Kuntakoon suurentamisen tehokkuusvaikutuksiin on syytä suhtautua varovaisesti myös siksi, että suurimmissa kunnissa päätöksenteko voi olla jäykempää kuin pienissä kunnissa. Tämä liittyy mm. havaintoon, jonka mukaan suurissa kunnissa kunnallisten valtuustojen jäsenistä jopa neljännes saattaa olla kunnan palveluksessa, kun pienissä kunnissa osuus on selvästi tätä pienempi. Työntekijöiden osallistuminen kunnalliseen päätöksentekoon voi vähentää kunnan valmiutta toteuttaa tehokkuutta lisääviä toimenpiteitä, jos niihin liittyy ammattiliitoille hankalia kysymyksiä.

Kuntarakenteen uudistaminen on hidas keino vaikuttaa kuntien tehokkuuteen. Rakenteellisiin kysymyksiin ei ole tähän asti tehdyissä yhdistymisissä tartuttu ”kovalla kädellä”, vaan uudistuksia on tehty hitaasti, yhdistymisten jälkeisten siirtymäaikojen jälkeen. Yhdistymistukijärjestelmä ei myöskään ole kannustanut kuntia tehostamaan toimintaansa yhdistymisen jälkeen. Itse asiassa on voinut käydä jopa päinvastoin, jos yhdistymistuet on käytetty vanhojen palvelurakenteiden pönkittämiseen.

Tutkimukset avuksi

Kuntasektoria odottavat tulevina vuosina ja vuosikymmeninä suuret muutokset. Kunta- ja palvelurakennetta on pakko uudistaa, sillä toimintaympäristö on muuttumassa nopeasti väestörakenteen muutoksen, kansainvälisen verokilpailun ja työvoiman supistumisen vuoksi.

Nykyistä suuremman kuntakoon aikaansaaminen on noussut Paras-hankkeen ehkä näkyvimmäksi teemaksi, vaikka sen ei sitä pitäisi olla. Pääpainon tulisi olla palvelujen tehokkuuden lisäämisessä. Kuntakoko on tässä työssä vain yksi monista ”työkaluista”, eikä sen

pitäisi lukita liikaa käytävää keskustelua. Kuntarakennekeskustelu kohdistaa katseet usein ainoastaan pieniin syrjäseudun kuntiin, joiden yhdistäminen, vaikka usein välttämätöntä, on toisarvoista kokonaistaloudellisesta näkökulmasta. Lisäksi kuntien yhdistymisillä voidaan nykyisellä tavalla toteutettuna saada tehokkuusmuutoksia vain hitaasti. Käytettävissä olevien tutkimustulosten mukaan kuntakoko ei ole ratkaiseva tekijä kuntien kokonaistehokkuuden määrittäjänä.

Kuntarakenteen uudistamisen ohella tulisi tavoitteeksi ottaa jokaisen kunnan tuottavuuden lisääminen. Suurissa kaupungeissa on kuntatalouden suurimmat tehostamispotentiaalit, ei siksi että ne olisivat poikkeuksellisen tehottomia, vaan niiden painoarvon merkittävyyden vuoksi.

Tutkimustiedon käyttö on suurissa kuntataloutta koskevissa uudistuksissa ollut perinteisesti vähäistä. Valitettavasti Paras-hanke ei ole tästä poikkeus. Jotta kunnat voisivat kehittää toimintaansa mahdollisimman laadukkaasti tiedon perusteella, tulisi tutkimustoimintaa lisätä, mutta ennen kaikkea tulisi kunnista kerättävän tiedon laatua ja ajantasaisuutta parantaa. Nykyisin kuntien talous- ja toimintatilastot valmistuvat lähes vuoden viiveellä, mikä on päätöksenteon kannalta kestävä. Kuntien päättäjien pitäisi saada käyttöönsä edellisen vuoden indikaattoritiedot omasta ja vertailukunnista jo vuoden puolivälissä, jolloin tietoa voitaisiin hyödyntää päätöksenteossa.

Mikäli aineistopohja saadaan kuntoon, ei tutkimustulosten saanti muodosta pullonkaulaa, sillä tutkimusmenetelmät ovat nykyisin kehittyneitä ja niiden osajiakin löytyy. Keskitetyn tutkimustoiminnan perusteella voidaan tuottaa riittävä määrä perustietoa kuntien ja valtion päättäjille vertailun ja päätöksenteon pohjaksi.

Lähdeluettelo kirjan lopussa.

KIRJOITTAJA

Antti Moisio työskentelee johtavana ekonomistina Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (VATT) Hän väitteli KTT:ksi Jyväskylässä kansantaloustieteestä. Aiemmin hän työskenteli mm. Valtiontalouden tarkastusvirastossa, Pellervon taloudellisessa tutkimuslaitoksessa sekä Jyväskylän yliopistossa erikoistutkijana .

Arvo Myllymäki

Savuako ilman tulta?

Nykyinen peruspalvelusopimus on hyvinvointiyhteiskunnan puolustuspuhe. Sen avulla koetettiin löytää tasapaino kuntien velvoitteiden ja taloudellisten voimavarojen välillä. Myös EU vaikuttaa kuntarakenteeseen.

Käynnissä olevassa kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa on pohjimmiltaan kysymys kunnan asukkaiden hyvinvointioikeuksien turvaamisesta. Tällöin avainsanoiksi muodostuvat jo 1800-luvun kunnan ydintehtävät – mukautettuna tämän vuosituhannen terminologiaan. Kunnan asukkaan perustarpeet ja kunnan keskeiset tehtävät ovat lähtökohdiltaan säilyneet muuttumattomina. Kunnan on vastattava perusopetuksesta, sosiaali- ja terveydenhuollosta höystettyinä 2000-luvun avainsanoilla: tehokkuus, tuottavuus ja laatu. Kansalaisodotusten kärki kohdistuu vuodesta toiseen juuri näihin hyvinvointiyhteiskunnan perustehtäviin. Kriittinen kysymys kuuluu, *eikö viiden miljoonan asukkaan maassa taloudellisia, sosiaalisia ja siviilyksellisiä oikeuksia kyetä ennennäkemättömän taloudellisen menestystarinan keskellä tyydyttävästi järjestämään.*

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentamisessa kunnat ovat Suomessa tehneet jättityön toisen maailmansodan jälkeen. Eduskunta sääti erityislain ja velvoitti kunnan hoitamaan peruskoulua, kansanterveyttä ja sosiaalihuoltoa yhä kattavammin. Valtio tuki kuntia mittavalla kustannusperusteisella valtionosuusjärjestelmällä. Näin hyvinvointipalvelut kyettiin turvaamaan yhdenvertaisuuden periaatetta vaalien koko valtakunnan alueelle. Yhteiskuntarakenteet muuttuivat jo 1960-luvulla rajusti: maataloudesta vapautui ennätyksellisen paljon väestöä, joka otti suunnakseen Etelä-Suomen

teollisuuskeskukset ja Ruotsin kuningaskunnan. Muuttotappioalueet eivät kyenneet monipuolistamaan riittävästi elinkeinorakennettaan.

Maaltamuuton Suomessa nousi pintaa yksi kunnallisen itsehallinnon perimmäisistä kysymyksistä: pienten, taloudelliselta kantokyvyltään heikkojen kuntien mahdollisuus selviytyä yhä uusista lakiin sidotuista tehtävistään samalla kun väestöpohja hupeni. Pienkuntakomitea hahmotti valtioneuvostolle vuonna 1965 luovuttamassaan mietinnössä kunnan minimikoon. Ehdotus olisi merkinnyt radikaalia muutosta kunnalliseen jaotukseen. Tuon ajan uudistajat esittivät ylimmille valtioelimille ehdotuksen toteuttamista pakollisena, mutta kunnille varattaisiin tilaisuus olla siinä aktiivisesti mukana. Uudistusesitys jäi kirjaimellisesti savuksi ilman tulta.

Tutkimus ja parhaat vaihtoehdot

Euroopan unionin on huomattu olevan kuntasokea. Pienimmissä puitteissa sama toteamus sopii niin Matti Vanhasen hallituksen ohjelmaan kuin Suomen kuntaliiton neuvottomuuteen temmata aloite kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteuttamiseksi. Niin sanottu Paras -hanke tuli ikään kuin takaovesta hallituksen agendalle kesken vaalikauden ja tarjosi nyt myös kuntien edunvalvontaorganille ryhdikkäiden kannanottojen esittämisajan. Poliittisilla päättäjillä oli riittävästi tutkimustietoa käytössään niin 1990-luvun säästölakien vaikutuksesta hyvinvointipalvelujen rahoittamiseen kuin sosiaali- ja terveydenhuollon menokehityksestä samoin kuin maan sisäisistä valtavista väestösiirtymistä. Junnattiin poliittisen päätöksenteon siilipuolustuksessa teemalla: uudistaa pitäisi – muuttaa ei saisi mitään.

Tutkijana Paras -hanketta minulla oli mahdollisuus arvioida eduskunnan hallintovaliokunnan kutsumana asiantuntijana, kun valtioneuvosto antoi selonteon eduskunnalle keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Selontekoon oli sisällytetty muutama sivu kunta- ja palvelurakennemu-

distuksen lähtökohdista: aluekuntamallista, piirimallista ja peruskuntamallista. Esitetyltä pohjalta maan hallituksen oli turha odottaa eduskunnalta muuta kuin ”maailmaa syleilevää vastausta”.

Eduskunnalle esitettyjen mallien perustelut ja toteuttamisvaihtoehdot jäivät ohuiksi, erityisesti niin sanotussa piirimallissa. Aluekuntamallin kunnan asukkaiden demokraattisia osallistumisoikeuksia kaventavat lähtökohdat ja peruskuntien verotusoikeuden poisto uudenlaisen ”palvelu- ja talouskuntamallin” luomiseksi olivat radikaaleja ehdotuksia, mutta tutkijan näkökulmasta kevyitä pohdintoja – perustelut oli heitetty kuin hiiva uuniin. Uudistajat kiersivät kuin kissa kuumaa puuroa peruskuntamallia, koska se johtaisi palvelurakenteiden turvaamisen lisäksi radikaaliin kuntauudistukseen riittävän väestöpohjan ja uskottavan talousautonomian takaamiseksi.

Pienkuntakomitean tarmokas sihteeri, yhteiskuntatieteiden lissensiaatti Erkki Pystynen, julkaisi jo vuonna 1965 ansiokkaan väitöskirjan ”Kunnan suuruus kunnallishallinnossa”. Väittelijä tutki Suomen maalaiskuntien suuruusrakennetta ja kunnan suuruuden vaikutusta kunnallishallintoon. Pystynen päätyi tarkasteltuaan asiaa itsehallintoaspektista, jossa korostuvat pienen kunnan edut, 4 000 asukkaan kuntaan. Sen sijaan yleishallintoaspekti vaatisi, erityisesti taloudellisten voimavarojen riittävyys, vähintään 6 000–8 000 asukkaan kuntaa.

Sellaista tutkimusta, joka kykenisi yksiselitteisesti optimoimaan poliittiselle eliitille parhaan vaihtoehdon kunta- ja palvelurakennemuutostensa toteuttamiseksi, on turha odottaa. Kokonaisuuden kannalta pienet kunnat ovat vain yksi uudistuksen toteuttamisen ongelmista, mutta ne ovat kuten yli 40 vuotta aikaisemminkin uudistushankkeiden kipein yhteiskuntapoliittinen ongelma. On olemassa monia yksittäisiä tutkimuksia, jotka antavat pohjaa uudistusvaihtoehdoille. Paraskaan kokonaistutkimus, kuten Erkki Pystynen väitöskirja aikanaan, ei ole yhteiskunnallisesti vaikuttava, jos poliittisilta päätöksentekijöiltä puuttuu kyky ja halu vaikeiden uudistusten toteuttamiseen muutoin kuin selkä seinää vastaan. Tähän on nyt tultu Paras -hankkeen välisatamavaiheessa.

Onko kunnallinen itsehallinto alennusmyynnissä?

Pian kaksi vuotta käynnissä ollut kunta- ja palvelurakennemuutos päättyy siis tämän vaalikauden osalta hallituspuolueiden kompromissiin, eduskunnan hyväksymään puitelakiin. Asukkaan näkökulmasta syntyy väistämätön kysymys, onko kunnallinen itsehallinto väljällä puitelain verholla, laiksi puetulla yhteiskuntasopimuksella, muutettavissa asukkaan itsehallinnosta instituutioiden itsehallinnoksi. Puitelaki ennakoi jostain paljon radikaalimmasta, sillä tällä kerralla ei voi olla savua ilman tulta. Tupruttelua on matkan varrella ollut jo riittävästi.

Ainakin kasvukeskusten ympärillä on käymässä niin, että perustuslain takaama itsehallinto siihen kuuluvine verotusoikeuksiineen voidaan korvata hyvinvointipalvelujen toteuttamisongelmien vuoksi uudentyypisellä suurkuntamallilla. Siinä nykykuntien itsehallinto ja asukkaiden osallistumisoikeudet toteutuvat yhtä hyvin kuin toiminta- ja talousautonomia luterilaisen kirkon kappeliseurakunnissa. Ajattelu, joka ehkä sopii alueiden kasvukeskuksiin, ei käy pitkien etäisyyksien ja väestöpohjan ohuuden vuoksi Pohjois-Suomeen ja maan itäosiin.

Valtion ja kuntien välinen sanailu hyvinvointipalvelujen saatavuudesta samoin kuin kuntien resurssipulasta ovat hallinneet tietynlaisena kesto-suosikkina yhteiskunnallista keskustelua. Lamavuosien seurauksena on valtion ja kuntien etujen vastakkain asettelu kärjistynyt. Peruspalvelusopimukset ja niiden edeltäjät, alkaen 1970-luvun järjestelyasiakirjoista vaikuttavat vanhalta viiniltä mahdollisesti uusissa leileissä. Asiakirjojen keskeinen merkitys on pitkässä saatossa ollut kunnallistalouksien menojen kasvun sovitaminen valtiontalouden rahoitusmahdollisuuksiin kunnallisverorasituksen kasvun hillintä.

Nykyistä peruspalvelusopimusta voi kutsua hyvinvointiyhteiskunnan puolustuspuheeksi. Asiakirjan avulla pyrittiin löytämään tasapaino kuntien veloitteiden ja taloudellisten voimavarojen välillä. Solmitun kaltaisella *yhteiskuntasopimuksella kunnat tosiasiaassa sidotaan noudattamaan valtion ylivallan alaisena harjoitettavaa yleis-*

tä talouspolitiikkaa. Se muodostuu finanssipolitiikasta ja tulopolitiikasta. Itsenäiseen rahapolitiikkaan ei ole paluuta Euroopan unionin talous- ja rahaliiton jäsenmaana. Peruspalveluohjelman vakinaistaminen osaksi lakiin perustuvaa valtion- ja kuntien neuvottelumenettelyä ei poista sopimusperusteisen ohjauksen luonnetta eikä ohjelman toteaminen puitelain säännöksiin vielä suinkaan ratkaise hyvinvointipalvelujen rahoittamisen ongelmia.

Hajanainen kuntakenttä, aluepolitiikan tehottomuus, maakunnan liittojen heikko legitimitetti ja suurten kaupunkikuntien itsekkyyks antavat kaikki välineet hallitukselle ja eduskunnalle ratkaista radikaalillakin tavalla kunta- ja palvelurakennemuutos. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien pakkoliitokset vuonna 2009 on tuotu äärikeinona selkeästi esiin puitelakiehdotuksessa. Pimeässä hapuilun sijaan Paras -hankkeen parrasvaloihin uudelleen alkukesästä 2006 nostaneet työn pioneerit löysivät poliittisen yksimielisyyden loppusuoralla, mikä ennakoி vuonna 2009 todellisia uudistuksia palvelurakenteiden lisäksi jäykistyneeseen kuntarakenteeseen.

Paras -hankkeen lopputuloksessa herättää hieman hämmennystä voimakas kuntarakenteen muutostarpeen korostus, vaikka alun perin lähdettiin liikkeelle vaatimuksesta muuttaa ennen kaikkea palvelurakenteita. Uudistajat ansaitsevat tunnustusta niin kuntakentän kuulemisesta kuin kaikkien kivien kääntämisestä ja myös kuntarakennekissan pöydälle nostosta. Kuntaministeri Hannes Manninen pani poliittisen asemansa vaakaan niin sanotun vuosisadan uudistuksen mahdollistamiseksi.

Kunnat halusivat 1990-luvun taitteessa niin sanotun vapaakuntakokeilun seurauksena irtaantua valtion liian holhoavasta normiohjauksesta ja korvamerkityistä valtionosuuksista. Asialla on myös dysfunktiona: kuntien ”yliminää” korostava päätöksenteko oli monin osin itsestä ja liian staattista reagoimaan elinkeinotoiminnan muutoksiin ja valtaisiin väestön siirtymiin 1990-luvun Suomessa – keskellä pahinta talouslamaa. Perustuslaissa vahvistettu kunnallinen itsehallinto ei normatiivisessa mielessä ole alennusmyynnissä. Perustuslaki suojaa ja korostaa myös kunnallista

verotusoikeutta. Sen sijaan perustuslakiin ei ole sinetöity nykyistä kunnallista jaotusta. Esimerkiksi kuntakoon kasvattaminen, tarvittaessa pakkolaililla, on mahdollista toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Kunnat ja niiden edunvalvontajärjestö, Suomen kuntaliitto, eivät huomanneet jo kymmenen vuotta sitten esittää aloitetta kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteuttamiseksi. Päättämättömyydellään kunnat luovuttivat puheenvuoron ensi sijassa sisäasiainministeriölle ja valtiovarainministeriölle. Vastuunsiirtona ajatteluketju ei ole kaunis. Paikallistasolle puree edelleen poliittinen väite maan hallituksen sokeudesta ymmärtää kunnallista itsehallintoa ja kuntien ongelmia hyvinvointipalvelujen toteuttamisessa.

EU-jäsenyys nopeuttaa reformia

Valtiokeskeisessä Euroopan unionissa kunnat luetaan velvoitteiden ja oikeuksien kohdistumisessa osaksi jäsenvaltiota. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen näkökulmasta kunnallistalous on osa julkistaloutta. Kuntien entistä kiinteämpi kytkentä valtiontalouteen on korostunut talous- ja rahaliiton (EMU) aikakautena. Se velvoittaa tasapainoisen taloudenhoidon vaatimuksin myös kuntia, vaikkakin kokonaisvastuu jää ylimpien valtioelinten kannettavaksi.

Kun äänekkäästi ja aiheesta arvostelemme unionin suuria jäsenvaltioita budjettikuririkkomuksista, monet kunnat ovat eläneet ikään kuin tasapainoisen taloudenhoidon vaatimus ei koskisi niitä lainkaan. Juridisen mahdollisuuden antoi ajattelulle löysä oikeussäännös kuntalaissa alijäämän kattamisvelvollisuudesta. Vaikka kuntalakia on kahteen eri otteeseen tämän jälkeen korjattu, kunnalle ei säädetty sanktiota alijäämänsä kattamattomuudesta. Osa kunnista ei enää kykene uskottavaan ja tasapainoiseen taloudenhoitoon. Harkinnanvaraisten rahoitusavustusten muodossa poikkeuksellisten rahoitusvaikeuksien kunnat ovat luottaneet toiveikkaina tähän viimekätiseen valtionavun pelastusvoimaan. Tasapainoton

kunnallistalous edellyttää palvelurakenteiden uudistamisen lisäksi useimmiten kuntaliitosta.

Jos kunta hoitaa lakisääteiset tehtävänsä itse, eivät direktiivit enempiä kuin Euroopan yhteisön perustamissopimukseen edellyttä jäsenvaltioilta pakkokilpailuttamissäännösten luomista. Mikäli kuntapalvelut säänneltäisiin pakkokilpailutettaviksi, merkitsi se samalla myös kunnan toimialaan ja valtuuston toimivaltaan puuttumista. Laki julkisista hankinnoista säädettiin, jotta silloisen Euroopan talousaluesopimuksen velvollisuudet julkisyhteisöjen hankintatoimen menettelytavoista täytettäisiin. Eduskunta sääti kuitenkin lain tiukemmaksi kuin sanottu valtiosopimus edellytti. Kilpailuttamisen perusajatus, tehokkuuden lisääminen ja julkisten voimavarojen säästö, on sinänsä oikea. Lainsäädännön toimivuus on kuitenkin ollut ongelmallista juuri hyvinvointipalveluiden kilpailuttamisessa.

Mikäli kunta kunnallispoliittisena valintana katsoo kilpailuttamisen, esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden hankinnan omaa toimintaansa paremmaksi vaihtoehdoksi, sen on myös alistettava markkinaympäristön oikeusnormiston tuntemukseen ja noudattamiseen. Kuntien hankintojen kilpailuttamisongelmista kertoo runsaasti lisääntynyt valitusten määrä markkinaoikeudelle. Kyseessä on irvokas esimerkki siitä, mihin heikko ja kilpailuttamisen pelisäännöt hallitsematon pieni kunta voi pahimmillaan joutua. Hankintalain alkuperäiset tavoitteet ovat kääntyneet kuntaa vastaan. Myös lainsäätäjän on tunnettava vastuunsa sekavan oikeusnormiston synnyttämisessä. Onneksi hankintalainsäädännön kokonaisuudistus on tällä vaalikaudella toteutumassa.

Kriittisesti voidaan myös kysyä, mikä on apua tarvitsevan kunnan asukkaan oikeusturva tilanteessa, jossa kunta ei hallitse kilpailuttamisen pelisääntöjä ja/tai kuntaa kilpailuttamisen sateenvarjon avulla käytetään hyväksi itsekkäiden taloudellisten etupyrkimysten vuoksi. Julkisten hankintojen oikeudellisesta sääntelystä ja myös suomalaisesta yhteiskuntakeskustelusta on toistaiseksi puuttunut apua tarvitsevan kunnan asukkaan näkökulma – pienen ihmisen ääni.

Kovien ratkaisujen aika

Kunnallisen itsehallinnon tehtävät ovat eduskuntalailla täsmennettävissä. Tuskin missään Euroopan unionin jäsenvaltioista kunnilla on yhtä paljon lakisääteisiä tehtäviä kuin Suomessa. Valtio on lainsäädäntöratkaisuin kaventanut rahoitusvastuutaan pääosin kuntien vastuulla olevien hyvinvointioikeuksien takaamisessa. Tämä merkitsee, että kuntien riippuvuus verotuloista on entisestään lisääntynyt. Nykytilanteessa, jota pirstaleinen kuntarakenne ja sisäinen muuttoliike vaikeuttavat, kunnat ovat joutuneet muodollisen itsehallinnon ja reaali maailman väliseen ristiriitaan. Tuo ristiriita näyttää nykytilanteessa sovittamattomalta. On siis kovien ratkaisujen aika: kuntarakenneremontti ja hyvinvointioikeuksien karsiminen.

Euroopan unionin sisämarkkinat ja erityisesti yhteiset palvelumarkkinat aiheuttavat paineita kuntarakenteen muutoksille. Euroopan unioni vaikuttaa kuntiin ja kunta-valtio-suhteen muotoutumiseen ikään kuin puun takaa – yhteisöasetusten ja direktiivien säännöksiin. Kehitys Euroopan unionissa, rakennerahastotuet, kilpailuoikeus, hankintadirektiivit ja palveludirektiivi, suosii vahvaa kuntarakennetta ja yhtenäisiä alueita.

Kansalaisten hyvinvointipalveluiden rahoitus on vaatinut eurooppalaisittain korkeata verotasoa. Menestyvä talous mahdollistaa hyvinvointipalvelut. Toimivat koulu-, sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut ovat elinkeinotoiminnan tehokkuuden ja jatkuvuuden edellytyksiä eivätkä suinkaan yritystoiminnan esteitä. Suomessa viime vuosina markkinoiden ja kolmannen sektorin tuottamat hyvinvointipalvelut on nostettu korkeammalle jalustalle kuin kuntien toiminta. Kuntatyön heikko arvostus ja julkissektorin rajalliset mahdollisuudet palkkakilpailuun avoimen sektorin kanssa pahentavat tilannetta entisestään. Hyvinvointipalvelujen arjen taitajien saanti kunnan palvelukseen ei ole lähivuosina suinkaan pienimpiä kunnallisen itsehallinnon ongelmista. Mikäli kansalaisten halu rahoittaa nykyisiä, erityisesti kuntien tuottamia hyvinvointipalveluja on heikko, ovat väistämättömät kysymykset edessä: mikä on yksilövastuun ja yhteisövastuun raja. Ovatko Suomessa kaikki lakisää-

teiset yksilöetuudet välttämättömiä, miksi kuntaraja on ollut lähes yhtä järkkymätön kuin Berliinin muuri?

Näissä kaikissa kysymyksissä tutkimus voi auttaa Paras -hanketta välisatamasta vuonna 2009 kohti kunnan asukkaan kotisatamaa. Aikataulun nopeus tuskin suo mahdollisuutta löytää tutkimuksellista vastausta kuin mahdollisesti kuntarajan staattisuutta koskevaan kysymykseen. Sen sijaan kahdessa edellisessä tutkijat voisivat vauhdittaa yhteiskuntakeskustelua ja antaa poliittisille päättäjille vastausvaihtoehtoja, jotka tulevat olemaan kenties kipeitäkin.

On myös konkreettisia ja erittäin tärkeitä tutkimuskohteita. Hyvinvointipalveluiden turvaaminen ja kuntarakenteiden uudistaminen vaativat tarkempaa tutkimustietoa kuntien tulotalouden perusteista. Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa hyvinvointipalvelujen rahoitusongelmia on hallitsevasti tarkasteltu vain kuntien talouden menopuolelta. Jos hyvinvointioikeuksien sisältöön ei lain tasolla puututa, avainasemaan nousevat kunnallisverotus ja valtionosuusjärjestelmä. Jälkimmäinen on kirjaimellisesti sanottuna tempelin harjalla periferisten alueiden kuntien asukkaiden hyvinvointipalveluiden turvaamisessa.

Valtioneuvoston selonteossa kunnallistalous oli rajattu kokonaan tarkastelun ulkopuolelle! Kuitenkin juuri kuntien taloudellinen eriarvoisuus ja maan valtaisa sisäinen muuttoliike ovat olleet tekijöitä, jotka ovat ravisuttaneet kunnallisen itsehallinnon rakenteita. Sen sijaan puitelakiehdotuksessa kunnallisen tulorahoituksen ongelmat tuodaan selkeästi esiin. Verotuksen ja valtionosuuksien suuret ratkaisut siirtyvät vuoteen 2009.

Kasvukeskusten kehittämisiongelmat on Paras-hankkeessa tiedostettu. Kehittämiskaavat merkinnevät uusien suurkuntien muodostamista. Tällöin on tiedostettava, että demokraattinen osallistuminen ja myös vaikuttaminen passivoituu entisestään, kun siteet perinteiseen kotikuntaan katkeavat. Tosin muuttoihin tottuneella uudella sukupolvella käsitys kotikunnasta voi olla sekin katoava luonnonvara.

On syytä tutkia, miten tämä kasvukeskusten uudistusvaihtoehto sopii Suomen sekavaan ja myös heikkoon aluehallintoon? Kunta-

tutkijoiden on kiinnitettävä erityishuomio *maakunnan liittojen* (19) *asemaan aluekehitysviranomaisina*. On paradoksaalista, ettei maakunnan liittojen legitimizeetti kuntien keskuudessa ole kovin suuri, vaikka vastuu alueiden kehittämisestä on liitoilla yhdessä valtion kanssa. Tämä on myös suuri ongelma Euroopan unionin rakennerahastorahoituksen ja niin sanottujen yhteisöaloitteiden näkökulmasta. Alueiden kehittämislakiin on tarpeettoman tunnollisesti sisällytetty unionista tuttu deklaratiotauti.

Paras -hankkeessa toistetaan useaan otteeseen vaatimus tuottavuuden lisäämisestä kunnallisessa palvelutuotannossa Tulosohtauskulttuurin yhden komponentin korostus on yksipuolista ja myös yksisilmäistä. Hyvinvointipalveluiden vaikuttavuus suhteessa kunnan asukkaisiin jää uudistusehdotuksissa pahasti taka-alalle. Sanotusta tarkastelunäkökulmasta johtuu, että kunnan *asukkaan oikeusturvaan* palvelumyllerryksessä ja kuntarakenteiden ravistelussa ei kiinnitetä riittävää huomiota. Suuri vanhusväestö, tehokkuutta ihannoiva tulosohtaus, usko kilpailutuksen taikavoimaan ja muutoksen kourissa olevat hyvinvointipalvelut lisäävät oikeusturvatarpeita. Toivon mukaan ne valpastuttavat tutkijat aktiivisesti seuraamaan hyvinvointioikeuksien uudenlaisia toteuttamistapoja.

Yritykset voivat luottaa omaan kyvykkyyteensä, yksityiseen omistusoikeuteen ja sopimusvapauteen. Mihin kunnat voivat tukeutua puolustaakseen toimintaansa suhteessa asukkaisiinsa, valtioon tai Euroopan unioniin? Vastaus löytyy jo artikkelin alkuosassa viitatussa 1800-luvun loppupuolen kuntareformista. Kuntaa tarvittiin avun tarpeessa olevan asukkaan elämän turvaamiseen.

Lähdeluettelo kirjan lopussa.

KIRJOITTAJA

Arvo Myllymäki on julkisoikeuden professori Tampereen yliopistossa, hallintotieteiden tohtori. Tutkimus- ja opetustyön ohella hän on kirjoittanut paljon kunnallishallinnosta, mm. kirjan Kuntien kujanjuoksu.

IDENTITEETTI JA VISIOT

*”Ihmisten yhteisöön jäsentymisen tarpeelle on meneillään olevassa uudistuksessa osoitettu varsin vähän huomiota.”
Voitto Huotari*

*”Mediasta oli jännittävämpää puhua kuntarajojen muutoksista ja nimetä kuntia uudelleen, kuin pohtia miten kunta saa rakennetuksi terveys- ja hoivapalvelunsa.”
Juhani Wiio*

*”Epäsymmetrisyys hallintorakenteissa tarkoittaa, että erityyppisillä kunnilla olisi erityyppinen tehtäväsaalkku”
Siv Sandberg*



Seurakunta ylläpitää paikallisidentiteettiä

Seurakuntienkin hallintorakenteet natisevat nyt liitoksissaan. Tietoisuus kuulumisesta yhteisöön on turvallisen elämän kannalta välttämätöntä. Monesti seurakunta ylläpitää juuri paikallisidentiteettiä.

Kuntaliitoksilla on useimmiten välittömiä vaikutuksia myös seurakuntiin. Muuten palvelurakenteiden uudistaminen koskettaa seurakuntia suhteellisen vähän. Seurakunnilla on myös omista tarpeista lähteviä tarpeita muutoksiin. Tällä vuosikymmenellä vain alle puolet seurakuntaliitoksista on johtunut suoranaisesti kuntaliitoksista.

Kunnat ovat luonnollisesti itsenäisiä rakenteita koskevissa päätöksissään. Viime vuosiin saakka uudistuksia suunniteltiin varsin suppeissa piireissä ja kunnallishallintokeskeisesti. Kun seurakunnat ovat monesti olleet niistä huonosti selvillä, on ollut vaikeuksia sopeutua omalta kannaltaan merkittäviin muutoksiin. Seurakunnilla ei silloin ole ollut riittävästi valmiuksia osallistua hoitamaan sitä henkistä ilmapiiriä sekä uudenlaisten alueidentiteettien hahmottamista, joihin kuntaliitokset väistämättä johtavat.

Niinpä kun Haminan kaupunki ja Vehkalahden kunta liittyivät yhteen vuonna 2003, seurakunnat joutuivat suunnitelmista tietämättöminä varsin yllättäen uuteen tilanteeseen. Seurakunnat saivat vuoden verran lisääaikaa, mikä oli ratkaisevaa. Hyvin johdetun prosessin seurauksena päästiin tässä tapauksessa siihen, että pienellä viiveellä myös vastaavat seurakunnat yhdistyivät Hamina-Vehkalahden seurakunnaksi. Tässä tapauksessa seurakuntien yhteenliitty-

misellä on voitu tukea sitä yhteistä prosessia, joka tapahtui kuntaliitoksen myötä ja vaikutti merkittäväällä tavalla koko pitäjän elämään. Sen lisäksi seurakunnat löysivät uuden toimintarakenteen ja saivat lisäarvoa toimintaansa.

Näin onnellisesti ei kuitenkaan useimmiten tapahdu. Syy ei ole varsinaisesti itse muutosten toteuttajissa, vaan varsin syvästi ihmisten identiteettiin ja toimintatapoihin liittyvissä asioissa. Monissa tapauksissa seurakuntaliitos ei ole suositeltavaakaan, koska se johdattaa seurakunnan tehtävän kannalta epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen. Kuntarakenteiden muutokset edellyttävätkin nyt tulevaisuuden visiointia seurakuntien omista lähtökohdista.

Mihinkäs minä nyt kuulun?

Yksityisen ihmisen näkökulmalle ei ole paljonkaan uhrattu tilaa rakenteita uudistettaessa. Sieltä lähtevät paineet koetaan monin tavoin muun muassa seurakuntaelämässä.

Tärkeintä on tietenkin, että elämälle välttämättömiä peruspalveluja on konkreettisesti olemassa ja ne ovat saatavilla. Sen rinnalla myös pehmeät, henkiset ja sosiaaliset arvot on otettava huomioon vakavasti eikä hymähtäen kuten monesti. Palveluilta odotetaan laatua, mutta myös turvallisuutta ja tuttuutta. Monet suomalaiset ovat nyt huolissaan, että ne palvelut, jotka halutaan saada läheltä ja turvallisina, etääntyvätkin persoonattomiksi ja teknisiksi. Siksi on paikallaan yhä selkeämmin erottaa toisistaan suurissa yksiköissä hoidettavat palvelut ja lähipalvelu.

Ihmisten yhteisöön jäsentymisen tarpeelle on meneillään olevassa uudistuksessa myös osoitettu varsin vähän huomiota. Jokaiselle ihmiselle identiteetti, käsitys kuulumisesta yhteisöön, on tärkeä. Kysymys on siitä hiljaisesta tiedosta, jota jokainen kantaa sisimmässään. Se on tietenkin toisenlaista suurissa kaupungeissa kuin pienissä maaseutuyhteisöissä, ja monta kertaa paikkakuntaa muutaneella se on toisenlainen kuin lapsesta ja nuoresta samalla alueella asuneella. Mutta kenellekään se ei ole yhdentekevää. Ei ole kovin

onnellista, jos on ainoastaan nykyhetki vailla kotipaikkaa, juuria ja menneisyyttä. Tietoisuus kuulumisesta yhteisöön on tasapainoisen, terveen ja turvallisen elämän kannalta välttämätöntä. Jäsentyminen suomalaisuuteen vain television välityksellä tekee meistä juurettomia, naisia ja miehiä vailla elämänmakuista henkilökohtaista identiteettiä.

Paikallisidentiteetin vaalimisen odotus kohdistui seurakuntiin monien 1960- ja 1970-luvulla toteutettujen kuntien liitosten yhteydessä. Koin sen omakohtaisesti Kotkan kaupungin, Karhulan kauppalan ja Kymin kunnan liitoksessa vuonna 1977. Siellä toimineet seurakunnat jäivät itsenäisiksi muodostaen seurakuntayhtymän. Kun tulin sinne seuraavana vuonna Kymin kirkkoherraksi, kohtasin monitahoisesti odotukset, että seurakunta pitäisi nyt yllä sitä pitkän historian omaavaa paikallisidentiteettiä, jonka kuntaliitoksessa katsottiin katoavan.

Osassa saman kaupungin alueelle itsenäiseksi jääneissä seurakunnissa kehitys on johtanut muutaman vuosikymmentä myöhemmin seurakuntaliitokseen. Pari kolme vuosikymmentä samana kaupunkina toimittaessa on saattanut kypsyttää ajatuksen liittymisestä myös yhdeksi seurakunnaksi. Tällainen on ollut kehitys esimerkiksi Savonlinnassa, jossa Savonlinnan kaupunki ja Sämingin kunta yhdistyivät vuonna 1973 seurakuntien yhdistymättä. Yhteinen Savonlinna-Sämingin seurakunta perustettiin sittemmin vuonna 1995. Seurakunnan tehtävä on ollut pehmentää kuntaliitoksen aiheuttama hämmennystä ja sopeuttaa siihen.

Paikallisidentiteetissä on kysymys myös vuorovaikutussuhteista. Meillä on vielä Suomessa varsin vahva kansalaisyhteiskunta monitahoisine paikallisine verkostoineen, urheiluseuroineen, järjestöineen, ystäväryhmineen ja seurakuntayhteisöineen. Pitkäaikaisesta tuttavuudesta, ystävyyydestä ja keskinäisestä kanssakäymisestä rakentuvien vuorovaikutusten muutos on yksilön kannalta suuri asia. Juuri tämän vuoksi muutoksiin sopeutuminen on osalle lähes ylivoimaista. Yhdentekevää ei ole myöskään mielikuva siitä laajemmasta kokonaisuudesta, jonka alla tuo tapahtuu. Paras-hanke ei ole toki sen ainoa uhka, mutta yhteiskunta vailla toimivaa kansalaisyht-

teiskuntaa on kuitenkin onntto. Siksi sen vaaliminen on muutosten keskellä huomion arvoista.

Paikkakunnan perinteet ovat merkittävä osa paikallisidentiteettiä. Se paljastuu aina, kun oman pitäjän itsenäisyys tai kyläkoulun tulevaisuus asetetaan vaakalaudalle. Vaikka monien palvelujen hallinnointi ja toteutusvastuu olisikin suurissa yksiköissä, on syytä osoittaa kunnioitusta ja luoda edelleen elämisen edellytyksiä paikalliselle samastumiselle. Juuri tämän vuoksi myös nimillä ja symboleilla, kuten vaakunoilla on niin keskeinen merkitys. Vaikka niihin ei liity suoranaisesti taloudellisia arvoja, niin henkisiä arvoja on syytä käsitellä hellin ottein. Nimen valinta on yksi varsin vaikea kunta- niin kuin seurakuntaliitoksissakin. Kun Säämingin tai Vanajan pitäjällä on keskiajalle ulottuva historia, sitä kotipaikkanaan pitävästä tuntuu suurelta muutokselta tuon nimen häviäminen kartalta. Mutta sen lisäksi on kysymys myös yleisestä kulttuurihistoriasta ja sen vaalimisesta. Kirkossa tätä ongelmaa on pyritty ratkaisemaan siten, että liitostilanteissa on annettu kaksiosainen nimi sen epäkäytännöllisyydestä huolimatta. Niinpä meillä on nykyisin esimerkiksi Savonlinna-Säämingin ja Hämeenlinna-Vanajan seurakunnat.

Identiteetti on pitkä prosessi

On vaikea kuvitella, että hahmollaan oleviin suurkuntiin voisi muodostua vahvaa samastumista ja identifioitumista. Identiteetin muodostuminen on monitahoinen ja pitkäaikainen prosessi. Luultavasti kehitys tulevaisuudessa johtaa eräänlaiseen kahdentasoiseen identifioitumiseen. Samastutaan toisaalta suurkuntalaiseksi ja toisaalta sen osa-alueen käsittävän pienen yhteisön jäseneksi.

Viime aikojen seurakuntaliitoksia tutkinut Risto T. Nieminen jäsentää hallitun liitosprosessin valmistelu-, selvitys-, päätöksenteko-, järjestely- ja toteutusvaiheeseen (Nieminen, Risto T. & Valenius, Leena & Tähkänen, Mikko: Seurakuntarakenne murroksessa. Kirkon tutkimuskeskuksen julkaisuja 92. 2005). Valmistelu- ja

selvitysvaiheisiin hän katsoo tarvittavan vähimmilläänkin kolme neljä vuotta, jotta yhdistymisprosessi voisi tapahtua hallitusti. Siinä on keskeistä muutostarpeen määrittely ja yhteisen näkemyksen luominen, joka jatkuu myös päätöksenteon jälkeiseen aikaan. Koko prosessin kannalta keskeisiä ovat perustehtävän selvittäminen, avoin tiedotus sekä tarmokas ja taitava johtaminen.

Hallitussa yhdistymisessä jo selvitysvaiheessa hahmotellaan, miten toiminta voidaan hoitaa uudessa yhteisössä kunnioittaen aikaisemmin vallinneita perinteitä ja hyödyntäen yhteistyön tuomat mahdollisuudet. Se merkitsee toimintahistorian ja toimintakulttuurin tiedostamista ja arviointia. Monesti juuri tämä asia on esteenä kaupunkiseurakunnan ja siihen liitettäväksi tulevan maaseutuseurakunnan saumattomalle yhteistoiminnalle. Jo tässä vaiheessa, on tärkeä avoin keskustelu seurakuntalaisten ja kuntalaisten kanssa. Identiteetin kannalta on arvokasta, jos voidaan säilyttää mahdollisimman paljon tutusta ja turvallisesta niin, että vain se tapa, jolla hallinnoidaan, on sitten erilainen. Onnistuneille muutoksille on ominaista myös mahdollisuus menneen muistelemiseen ja sitä kautta muistojen siirtämiseen voimavaraksi uuteen tulevaan tilanteeseen.

Yhteisö ja yhteenkuuluvuus

Kirkon tehtävä on toinen kuin kuntien. Seurakuntarakenteita uudistettaessa ratkaiseva merkitys on annettava ennen muuta toiminnallisille, kirkon hengellisen työn lähtökohdille. Peruskysymyksiä ovat, miten seurakunta ymmärretään hengellisenä ja toiminnallisena yhteisönä ja miten kirkolliset palvelut ja perustoiminnat voidaan tasapuolisesti toteuttaa.

Seurakunta ei ole taloutta ja hallintoa, vaan toimintaa ja kristillistä elämää varten. Seurakunta määritellään luterilaisen tunnustuksen mukaan yhteisöksi, jossa julistetaan evankeliumia puhtaasti ja jaetaan sakramentit oikein. Kirkkolaki luettelee puolestaan kirkon funktiot.

Monille suomalaisille on tärkeää vain saada kirkon antamat palvelut, silloin kun he elämäntilanteessaan niitä tarvitsevat. Heillä on palveluidentiteetti suhteessa seurakuntaan. Hyvä niinkin, sillä osallistumisvaatimuksissa ei sinänsä ole kirkon jäsenyyden ydin vaan kasteen perusteella saatavissa lahjoissa ja Jumalan armossa. Seurakunta on kuitenkin perusolemukseltaan yhteisö, joka rakentuu sanan ja sakramenttien pohjalle. Jäsenten yhteenkuuluvuus ja identifioiduminen on siis olennainen puoli seurakuntaa.

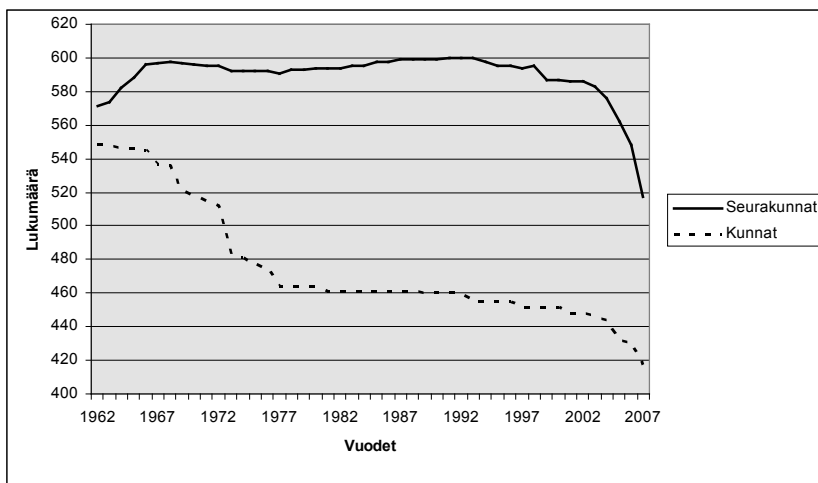
Toimintaa on kehitettävä niin, että palveluidentiteetinkin omaaville, on tarjottavana laadukkaat palvelut. Myös heille tuttuudella on merkitystä. Jäsenidentiteetin vahvistamiseksi tarvitaan puolestaan jumalanpalvelusten ohella muitakin osallistumisen ja vastuun kantamisen mahdollisuuksia.

Vieläkö rajaliitto kestää

Seurakuntarajat kulkevat kuntarajojen mukaan. Suurten kuntien sisällä voi kuitenkin olla erillisiä seurakuntia, joiden on muodostettava seurakuntayhtymä ainakin yhteisen verotuksen vuoksi. Yleensä niillä on muunkinlaista yhteistä toimintaa.

Kuntahallinnon ja seurakuntahallinnon eriytyminen on ollut varsin verikkaista. Pitäjien perusteet olivat muovautuneet varsin pitkälle 1700-luvun loppuun mennessä, jolloin Suomessa oli 429 seurakuntaa. Kunnallisasetus vuonna 1865 sekä vuonna 1869 hyväksytty kirkkolaki loivat perustan kunnan ja seurakunnan hallintojen eriytymiselle. Eriytymisestä huolimatta seurakunnan jäsenyyden pohjaksi säädettiin kuntaan perustuva asuinpaikka, mikä on edelleen lähtökohtana.

Kunnallisasetuksen säätämisen aikoihin Suomessa oli 468 maa-seurakuntaa. Niistä yli kolmannes oli emäseurakuntaan kuuluneita kappeliseurakuntia. Vaurastumisen ja väestön lisääntymisen tähden näiden itsenäistyminen oli varsin yleistä 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa. Se oli kaikkein nopeinta 1920-luvulla. Samanaikaisesti perustettiin myös itsenäisiä kuntia. Sotavuosien ai-



Lähde: Nieminen, R. T. & Vallenius, L. & Tähkänen, M: Seurakuntarakenne murroksessa. 2005, s. 42. Tiedot päivitetty vastaamaan tilannetta 1.1.2007.

Kuvio. Seurakuntien ja kuntien lukumäärän kehitys vuosina 1960–2007

heuttamat alueluovutukset laskivat tuntuvasti seurakuntienkin lukumäärää, mutta sotien jälkeinen kehitys oli tuntuva itsenäistymisen historiaa aina 1960-luvulla saakka. Sen jälkeen seurakuntien lukumäärä pysyi runsaat kolme vuosikymmentä 600:n tuntumassa. Nykyvuosikymmenellä siirryttiin seurakuntarakenteissakin varsin laajamittaiseen, kirkon historian kannalta kaikkein merkittävimpään rakennemuutokseen, jonka silmäkkeessä parhaillaan olemme.

Kuntajaon muutoksissa puolestaan on ollut pitkällä aikajännteellä kaksi kehityslinjaa. 1860-luvulta lähtien 1940-luvulle asti pyrkimyksenä on ollut kuntakoon pienentäminen. Kuntien koon suurentamiseen tähtäävä kehityslinja alkoi varsinaisesti 1960-luvun loppupuolelta.

Kuten kuviosta ilmenee, seurakuntien lukumäärä on 1960-luvun lopulta lähtien ollut enimmillään puolet suurempi kuntien lukumäärän verrattuna. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen seurauksena kuntien lukumäärän odotetaan tunnetulla tavalla huomattavas-

ti pienenevän. Vaikka vastaavan suuntainen kehitys tapahtuu myös seurakuntien lukumäärässä, niin kehitys on huomattavasti maltillisempaa. Uudistuksen jälkeenkin Suomessa on selvästi enemmän seurakuntia kuin kuntia. Tämä johtuu siitä, että seurakunta voi jäädä ylläpitämään paikallisidentiteettiä kuntaliitoksen jälkeen.

Kirkon kannalta on tärkeää huolehtia siitä, että seurakuntien rajat menevät tulevaisuudessakin kuntarajojen mukaan. Vain siten turvataan kansankirkolliselle toimintaperiaatteelle tärkeä verkostoituminen yhteiskuntaan. Suur kuntien sisällä voi olla useita kuntia pienempiä seurakuntia – monesti se on jopa toivottavaa – mutta seurakuntarajoja ei muuten pidä lähteä piirtelemään omin päin.

Kaksitasoinen hallintomalli

Useissa yhteyksissä on todettu, että seurakunnan yhteisöluonne toteutuu parhaiten pienissä toimivissa yksiköissä. Mutta samoin on todettu, että varsinaisen seurakuntatoiminnan tukitoimet, kuten hallinto, taloudenhoito ja kiinteistöistä vastaaminen toteutuvat tehokkaimmin ja taloudellisimmin suurehkoissa yksiköissä. Seurakuntahallinnon rakentamisen keskeisin perusongelma onkin, miten nämä kaksi periaatetta voidaan sovittaa yhteen.

Yhteistyö on varsin luontevaa tukitoimien, kuten taloudenhoidon ja henkilöstöhallinnon, kiinteistönhoidon ja väestörekisterin pidon tehtävissä. Kun se toteutetaan nykyistä huomattavasti suuremmissa yksiköissä, se säästää työvoimaa ja luo edellytyksiä ammattitaitoisille toteutustavoille. Perinteisiä yhteistyöorganisaatioita ovat seurakuntayhtymä ja rovastikunta. Seurakuntien yhteistyölle etsitään tällä hetkellä useilla tahoilla aktiivisesti myös kevyempiä, seurakuntien keskinäisin sopimuksin luotavia toteutustapoja. Erillisin sopimuksin luotavan yhteistyön näen kuitenkin siirtymävaiheen ratkaisuna, sillä tarvitsemme paljon jännevempiä, kokonaisvaltaisempia ja kevyemmin hallittavia yhteistyökokonaisuuksia.

Pyrkimyksenä on, että seurakuntatyön hallinnossa ja organisoinnissa on kaksi tasoa: perustaso ja yhteistyötaso.

Perustaso on seurakunta. Seurakunnan ihanteet yhteisöllisyydestä, huolenpidosta, maallikkoaktiivisuudesta, tuttuudesta ja läheisyydestä toteutuvat parhaiten pienissä yksiköissä.

Kun sekä kuntaliitosten että seurakuntien omien tarpeiden vuoksi seurakuntakoko kuitenkin tulevaisuudessa kasvaa, silloin on tärkeää turvata se, että seurakunnan sisällä on monitahoinen toimintarakenne. Muutenhan seurakunnat uhkaavat tulla ontoiksi ja etääntyä perustarkoituksestaan. Sisäinen rakenne muodostuu eri työalojen piireistä, kerhoista, leireistä, tapahtumista yms. Seurakuntapiirit ja kappeliseurakunnat luovat sitä alueellisesti. Niinpä aikanaan kappeliseurakunnasta itsenäistynyt pitäjän osa voisikin nyt luontevasti palata kappeliseurakunnan asemaan.

Seurakuntarajat on siis jatkossakin pidettävä sidoksissa kuntarajoihin. Suomessa on 77 seutukuntaa, jotka ovat lähikuntien muodostamia luontevia työssä käymisen ja muun toiminnan kokonaisuuksia. Mielestäni kirkossa kukin seutukunta voisi muodostua yhdeksi yhteistyöyksiköksi. Tämä voi olla joko seurakuntayhtymä tai rovastikunta. Kuntaliitosten tähden seurakuntayhtymien määrä ilmeisesti jonkin verran lisääntyy. Kun rovastikunta puolestaan nyt on vailla vahvaa säätelyä, sille voitaisiin rakentaa tulevaisuutta palveleva hahmo.

Toiminta tapahtuisi pääosin perusyksiköissä, seurakunnissa. Rovastikunnat ja seurakuntayhtymät palvelisivat niitä. Hallinnon kokonaisrakenteen pitäisi olla nykyistä selkeämpi ja toteutustapojen tarkoituksenmukaisia ja keveitä. Yhteistyöyksiköihin olisi luotava yksiselitteinen, jäntevä ja seurakuntiin kohdistuvalle palvelutehtävälle rakentuva johtajuus.

Vaikka verotulot kerättäisiinkin seurakunnittain, niiden hallinto hoidettaisiin kokonaisvaltaisesti yhteistyöyksikössä. Nykyisin työvoiman käyttö yli seurakuntarajojen on kovin työlästä ja yllättävänkin merkittävä syy myös seurakuntaliitoksiin. Henkilöstön olisikin parasta kuulua hallinnollisesti seurakuntayhtymään tai rovastikuntaan. Jokaiselle seurakunnalle olisi tietenkin osoitettava nimikoidut ja pitkäjänteisesti seurakunnassa toimivat perustyöntekijät.

Kaksitasoinen seurakuntarakenne sisältää hyviä mahdollisuuksia

sia pitkän tähtäyksen hallinnollisena ja rakenteellisena kehittämisiona. Mutta onko pitkiin tähtäyksiin aikaa?

Samaan suuntaan

Meneillään oleva uudistus haastaa seurakuntia aktivoitumaan pikaisesti paikallista rakennemuutosta koskevassa keskustelussa. Seurakuntien on syytä ryhtyä vireästi seuraamaan paikallisia kunta- ja palvelurakenteiden uudistusprosesseja ja osallistumaan niihin. Kun kuntarakennemuutos lähenee paikallistasolla ratkaisuvaihetta, seurakunnilla tulee olla valmiudet lähteä toteuttamaan rakennemuutoksia naapuriseurakuntien kanssa samaan suuntaan ja samanaikaisesti.

Seurakunnissa tulisikin laatia omat toimintaa ja hallintoa koskevat toimenpidesuunnitelmat, vastaavalla tavalla kuin kunnat tekevät ne tähtäimenään vuodet 2015 ja 2025. Kirkossa tähän ei voi pakottaa, mutta se on seurakuntien oma etu. Nyt ei pidä kulkea selkä edellä kohti tulevaisuutta. Kuntarakenteiden uudistuessa seurakunnissa on seurailevaa ajattelutapaa, jonka mukaan johtopäätöksiä tehdään sitten, kun selviää mihin kuntatasolla on päädytty. Nyt täytyy ottaa tilanne aktiivisesti haltuun ja kulkea kuntauudistuksen rinnalla visioiden ja rohkeasti.

Seurakuntarakenteidenkin mannerlaatat ovat nyt liikkuvassa tilassa, mutta ilmeisesti vakiintuvat jälleen ensi vuosikymmenellä. Nyt pitää toimia niin, että niiden silloin saama uusi hahmo luo hyvät edellytykset seurakuntaelämälle.

KIRJOITTAJA

Voitto Huotari on Mikkelin hiippakunnan piispa. Hän on Helsingin yliopiston kirkkososiologian dosentti ja Joensuun yliopiston pastoraaliteologian dosentti. Hän on puheenjohtaja seurakuntarakennetyöryhmässä, jonka tehtävänä on kunta- ja palvelurakennemuutoksen seuranta luterilaisen kirkon kannalta.

Medialla on monet kasvot

Media korostaa kriittistä otetta asioihin. Media haluaa tapauskohtaisesti valita, miten se mihinkin yhteiskunnalliseen uudistusesitykseen suhtautuu. Viestintä yhtenäistyy ja on loppujen lopuksi yksilöiden valintaa.

Median kulttuurinen ja yhteiskunnallinen merkitys on tänä päivänä suurempi kuin koskaan aikaisemmin. Media ei ole enää ”vain” neljäs valtiomahti, vaan enemmänkin yhteiskuntarakenteisin syvästi kietoutunut tila, jossa kamppaillaan merkityksistä, tuotetaan mielikuvaa todellisuudesta sekä kehystetään tarinoita yhteistä tulkintaa varten. Elämme medioituneessa maailmassa, jossa havainto- ja kokemusmaailmamme on yhä enemmän mediavälitteistä. Elämäntapaamme ja toimintaamme luonnehtii entistä enemmän erilaisten viestintävälineiden ja niiden välittämien sanomien läsnäolo ja vaikutus – ja myös media hakee itselleen uutta roolia.

Media on monitahoinen ilmiö. Kaikkea sitä, mitä mediaan kuuluu, on vaikea kääriä samaan pakettiin. Vakavasti otettavaa journalismia toteuttavalla lehdellä ja sensaatiojournalismilla rahastavalla juorujulkaisulla ei ole kovinkaan paljon tekemistä keskenään. Asiaohjelmistolle rakentava televisiokanava ja niin sanottua tosi-tv:tä lähes katkeamattomana virtana suoltava marginaalikanava ovat nekin kaukana toisistaan. Median käsitettä monimutkaistavat vielä sen uudet esiintymismuodot; ennen kaikkea verkossa, mutta myös perinteisillä jakelukanavilla näyttäytyvät uudet ilmiöt.

Media pirstaloituu yhä uusille jakeluteille ja yhä uusiksi sisällöiksi. Samalla, kun se pirstaloituu, se myös polarisoituu kahdellakin tavalla; sisällöllisesti ja rakenteellisesti. Sisällöllisesti media

polarisoituu toisaalta vakavasti otettavan *yhteiskunnallisen journalismin varaan rakentavaan* ja toisaalta *markkinaehtoisien journalismin varaan rakentavaan* mediaan. Rajalinja näiden kahden journalistisen medianosan välillä ei kulje sen mukaan, mistä kukin viestin saa tulonsa, vaan se määräytyy viestinten toimintapolitiikan mukaan. Rakenteellisesti media polarisoituu laajasti ottaen lähinnä pääkaupunkiseudulla toimivaan voimakkaaseen valtamediaan ja muuhun mediaan.

Sisällöllisessä polarisoitumisessa on olennaista se, että median pirstaloituessa yhteiskunnallisen journalismin varaan rakentavan median pelitila kapenee ja vastaavasti yhä puhtaammin markkinaehtoisesti toimivan median volyymi kasvaa. Tämä merkitsee sitä, että yhteiskunnallisen journalismin varaan rakentava media joutuu kamppailemaan tulevaisuudessa entistä enemmän pelitilastaan mediemarkkinoilla. Rakenteellisessa polarisoitumisessa on olennaista se, että valtamedian suhteellinen painoarvo mediakentässä kasvaa koko ajan. Mediaomistuksen keskittyminen ja kansainvälistyminen tukevat tätä kehitystä.

Yksiääninen media

Myös median sisäiset toimintamallit muuttuvat. Mediamaailmaan-kin tunkeutuu entistä markkinaehtoisempi tapa toimia. Tämä uusi toimintamalli nojaa liberalismiin ja saa tukensa yhteiskunnan yleisestä ilmapiirimuutoksesta, jossa yleistä katsotaan entistä useammin yksityisen kautta, ja jossa yksityinen asetetaan entistä useammin julkiselle alttarille. Sen, mikä on julkista, ratkaisevat tässä toimintamallissa ennen kaikkea taloudelliset arvot.

Muutoksen taustalla on kysymys koko yhteiskunnan siirtymisestä *sosiaalisen vastuun diskurssista markkinaehtoiseen diskurssiin*. Tämä paradigman muutos voidaan nähdä seurauksena 1990-luvun alussa käynnistyneestä, paljon myönteistäkin mukanaan tuoneesta globaalista talouden muutoksesta, joka on heijastunut koko yhteiskuntaan, eikä mediakaan ole jäänyt sen osalta ulkopuoliseksi. Myös

mediaryitykset toimivat enenevässä määrin pörssitaloudessa, mikä tarkoittaa kasvu- ja tulo-odotusten aiempaa suurempaa merkitystä niiden toiminnassa. Markkinaehtoisesti toimiessaan media pyrkii alistamaan itselleen sen, mikä on sille tuottoisinta ja hylkäämään sen, mikä ei ole sille kannattavaa.

Tämän toimintamallimuutoksen seurauksena media ensi silmäyksellä katsottuna moninaistuu, moniäänistyy ja moniarvoistuu. Tosiasiassa se kuitenkin yhdenmukaistuu, yksiäänistyy ja yksiarvoistuu. Medioituminen ja markkinaistuminen, markkinaehtoinen diskurssi, tukevat tässä toisiaan.

Seurauksena on median käsittelemien *aiheiden kirjon kapeneminen* ja viestinnän sisällön *homogenisoituminen* lisääntyvästä viestintien määrästä ja mediatarjonnasta huolimatta. Tälle kehitykselle tuskin kukaan voi mitään, vaikka lähtökohtaisesti se on yhteiskunnan kehityksen kannalta ei-toivottavaa. Tämä kehitys tulee myös jatkumaan, ellei sitten yleisön keskuudessa synny erityistä kaipuuta toisenlaisen median äärelle. Tästä esimerkiksi radion puhekanavan myönteinen vastaanotto saattaisi olla esimerkkinä.

Toimintamallien muuttumisen myötä media *tabloidisoituu, henkilöityy ja viihhteellistyy*. Tabloidisoituessaan media noudattaa yhä enemmän niin sanotun keltaisen lehdistön, iltapäivälehtien, es-tetiikkaa ja myös etiikkaa. Iltapäivälehtien esille nostamat aiheet hallitsevat entistä enemmän yleistä keskustelua ja heijastuvat myös muuhun mediaan. Nimittävänä tekijänä tässä on mahdollisen pitkälle menevä mediakokemuksen maksimointi yksilön kautta. Tapahtumat henkilöidään, pelkistetään, dramatisoidaan jne. Tätä lähestymistapaa halutaan usein nimittää ”pienen ihmisen puolella olemiseksi”, vaikka siinä on itse asiassa usein enemmänkin kysymys pienen ihmisen riistämisestä ja hyödyntämisestä. Tämä toimintamalli saa lisäkäyttövoimaa mediasisältöjen monistamisesta ja kierättämisestä.

Vaikka media samanlaistuu, samanaikaisesti median kohteena oleva *yleisö monipuolistuu ja erilaistuu*. Syntyy yhä uusia kohderyhmiä, joita media yrittää tavoittaa heidän omilla ehdoillaan. Tähän perustuu mm. erikoislehtien ja iltapäivälehtien hyvä menestys

markkinoilla. Yleisön erilaistuminen näkyy myös tilattavien mediasisältöjen lisääntymisenä.

Tämä moninainen media rakentaa sen julkisuuden, johon myös kunta- ja palvelurakennemuutoksen kaltaiset yhteiskunnalliset kehityshankkeet asettuvat. Näiden hankkeiden kannalta merkityksellisintä on tietenkin se, miten journalistisin osa mediaa niihin suhtautuu. Toisaalta kuitenkin myös fiktiivisessä mediassa esiintyy esimerkiksi sellaisia moraalisia pohdintoja oikeasta ja väärästä, hyväksyttävästä ja hylättävästä, joilla saattaa olla vaikutusta yhteiskunnallisen uudistushankkeen hyväksyttävyyden kannalta.

Median lähtökohdat

Päätöksentekijöistä ja ulkopuolisista tahoista riippumaton media on olennainen osa länsimaista, sivistynyttä ja demokraattista yhteiskuntaa. Tähän lähtökohtaan viitaten media – oikein ja perustellusti – kieltäytyy ottamasta vastaan ohjeita päätöksentekijöiltä, vallanpitäjiltä tai miltei muultakaan taholta yhteiskunnassa.

Media korostaa mieluusti tiedonvälitystehtäväänsä, mutta toteaa samalla, ettei se halua sitoutua Paras -hankkeen tai minkään muunkaan yhteiskunnan uudistamiseen tähtäävän hankkeen ajajaksi.

Vaikka media vaikuttaa kiistämättä kaikkeen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, se ei välttämättä silti itse edes katso, että sillä on merkittävää vaikutusta yhteiskunnan kehittämishankkeiden hyväksyttävyyteen tai niiden toteutumissuuntaan. Sen sijaan media korostaa, että sillä tulee olla kriittinen ote asioihin, ja että sen täytyy tuoda esiin uutta ja erilaista, sen täytyy toimia vallan vahtikoirana. Media sanoo haluavansa tuoda esille ristiriitoja ja konflikteja ja ennen kaikkea tehdä tapauskohtaisesti valinnan sen suhteen, miten se mihinkin yhteiskunnalliseen uudistusesitykseen tai -hankkeeseen suhtautuu.

Näin toimiessaan media katsoo noudattavansa länsimaisen journalismin parhaita perinteitä. Parhaiden journalististen perinteiden noudattaminen ei kuitenkaan vapauta sitä vastuusta. Median vai-

kuttavuus tuo mukanaan sille myös vastuuta. Siksi median tekemisiä tarkasteltaessa tulee muistaa aina myös sen käsittelemien asioiden vaikuttavuus, yhteiskunnallinen ympäristö samoin kuin niiden historiakin.

Kuntakarttoja ja draamaa

Paras -hanke lähti liikkeelle *palvelurakenneuudistuksena*. *Kunta- ja palvelurakenneuudistus* siitä tuli vasta poliittisen kädenväännön kautta. Hankkeesta vastuullinen kuntaministeri Hannes Manninen asetti tavoitteeksi nimenomaan kuntien palvelurakenteen uudistamisen. Päähallituspuolueista toinen, sosialidemokraatit, halusi kytkeä hankkeeseen mukaan myös kuntarakenteen muuttamisen.

Kun kuntauudistus liitettiin palvelurakenneuudistukseen, media siirsi keskustelun palvelurakenteiden uudistamisesta taka-alalle. Osittain tähän vaikutti se, että palvelurakenneuudistus oli aidosti vaikea käsitellä ja hankala uutisoida. Jo pelkkä sana ”palvelurakenneuudistus” on lehden otsikontekijälle painajainen. Paras -hanke ei sekään ollut nimenä kovin markkinoiva. Kaiken lisäksi koko uudistusprosessi oli myös asiasisällöltään erittäin monimutkainen. Median oli hankala päästä siihen käsiksi.

Media teki Paras -hankkeesta lopullisesti kuntarakenteen uudistamishankkeen. Palvelurakenneuudistuksen muuttuminen kunta- ja palvelurakenneuudistukseksi oli tavallaan medialle helpotus. Median on helpompi puhua kuntauudistuksesta ja vaikkapa laskea kuntien lukumääriä, kuin pohtia sitä, minkälaisella toimintarakenteella kansalaisten terveydenhoito- ja hoivapalvelut saadaan turvatuksi. Kuntarajojen uudistamisesta saa helposti ymmärrettäviä juttuja. Puhumalla kuntarajojen muutoksista ja tekemällä vaikkapa populistisia kyselyjä kunnanjohtajille, media saattoi kolkutella kuntalaisten identiteettiä.

Samalla mediasta itsestään syntyi kuva, että se ymmärtää vain karttajarjoituksia. Paitsi palvelurakennemuutoksen monimutkaisuus, tähän vaikutti myös median toimintalogiikka. Media hakee

aina draamaa ja jännitteitä. Kuntarajakeskustelua ymmärtää lähes jokainen. Kuntien ja eri kuntien asukkaiden välille on helppo luoda jännitteitä. Jos jännitettä ei ole, sitä voi myös mediassa rakentaa.

E erityisesti sähköinen media pyrkii myös polarisoimaan asioita poliittisella tasolla. Se hakee aina poliittisia jännitteitä. Tämäkin tuki sitä, että palvelurakennemuutos nähtiin mediassa mielellään kuntarakenneuudistuksena. Kun Paras -hankkeesta oli tullut kunta- ja palvelurakennemuutos, mediassa alkoi näkyä pyrkimystä rakentaa poliittista jännitettä päähallituspuolueiden välille.

Tämäkin jännite rakennettiin kuntajaon ja kuntien koon ympärille. Mediassa synnytettiin kuva, että sosialidemokraatit haluavat vain suurkuntia, ja että keskusta pelkää pienten kuntien valtuustopaikkojen menetystä ja vain vastustaa kuntaliitoksia. Palvelurakenteen uudistaminen sai olla taustalla. Hankkeen valmistelutyössä mukana olleet osaavat luotettavasti kertoa, kuinka todellisesta kiistasta tässä oli kysymys.

Mediassa muodostuu helposti yhteneväinen mielipide ja siihen vaikuttaa myös se, että media ruokkii itse itseään. Tästä itseruokinnasta puhutaan mediatutkimuksessa ”upottamisena”, juttujen ja tarinoiden aiempien versioiden uittamisena niiden myöhempiin versioihin. Jutut toki versioituvat upotusprosessissa. Ne eivät kuitenkaan muunnu lopullisesti, vaan siirtävät mukanaan uuteen versioon aiemmin tehtyjä kehystyksiä ja tulkintoja. Kun näin tapahtuu, jopa yhden henkilön, journalistin, vaikutusvaltaisessa mediassa tekemällä tulkinnalla saattaa olla aivan ratkaiseva vaikutus jonkin asian julkisuuskuvaan.

Upottamisprosessissa ylitetään myös viestintien välisiä rajoja. Kun mediassa, useimmiten valtamediassa, on tehty yksi kehystys tai yksi tulkinta jostakin asiasta, tämä tulkinta kertautuu helposti läpi koko mediakentän. Siitä tulee lopulta enemmän tai vähemmän virallinen totuus. Myös kunta- ja palvelurakenteen yleinen tulkinta mediassa pääsääntöisesti kuntauudistukseksi saattoi olla ainakin osittain tällaisen upottamisprosessin seuraus.

Edistyksellinen vai konservatiivinen media

Media on yhteiskunnan uudistusprosesseissa aina keskeinen tekijä. Se voi olla niissä joko edistyksellinen tai konservatiivinen. Se voi joko helpottaa murrosta tai luoda siihen kitkaa. Toimiessaan progressiivisesti, edistyksellisesti, media seuraa valppaasti asioita ja kykenee nostamaan julkiseen keskusteluun uusia yhteiskunnallisia näkökulmia, kyseenalaistaman yleisesti hyväksytyjä ajattelu- ja toimintamalleja sekä suhtautumaan kriittisesti vanhentuneisiin yhteiskuntarakenteisiin. Se pystyy sanalla sanoen toteuttamaan hyvää journalismia.

Konservatiivisesti toimiessaan media voi vastaavasti asettaa perustellunkin yhteiskunnan kehittämishankkeen kyseenalaiseksi ja torpedoida sen kokonaan. Lähtökohtaisesti jokin uudistushanke voi tietenkin olla myös huono, ja huonon hankkeen torjuminen voi sekin olla hyvää journalismia. Edistyksellisyyttä voi olla myös taantumuksellisen hankkeen torjuminen. Peruslähtökohtana voitaneen kuitenkin ajatella, että yhteiskunnallisilla uudistuksilla pyritään aina johonkin aiempaa parempaan, ja että ne sellaisina hankkeina ovat edistyksellisiä ja ansaitsevat myös median tuen.

Media voi tietenkin yrittää olla yhteiskunnan uudistamiseen tähtäävien hankkeiden suhteen myös neutraali. Se voi olla ottamatta kantaa. Tätä on kuitenkin pidettävä koko mediaa ajatellen enemmänkin teoreettisena kuin todellisena vaihtoehtona silloin, kun on kysymys kunta- ja palvelurakennemuutoksen kaltaisesta merkittävästä yhteiskunnallisesta uudistushankkeesta.

Paras – hankkeen kohdalla median voi katsoa toimineen varsin edistyksellisesti. Vaikka kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen ei ollut medialle seksikäs aihe, median suhtautuminen uudistukseen sinänsä oli lähtökohtaisesti myönteinen. Median voidaan sanoa tukeneen hanketta alusta alkaen. Mediankin lähtökohta oli se, että jotakin kunta- ja palvelurakennepuolella tulee tehdä. Vastuullisen ministerin toiminta koettiin alusta lähtien tarpeelliseksi, eikä sitä kyseenalaistettu. Vasta hankkeen loppupuolella asetettujen aikarajojen lähestyessä media alkoi kasata paineita hankkeesta vastaavan ministerin hartioille.

Poliittisen opposition sitominen kunta- ja palvelurakenteen valmistelutyöhön oli ministeriltä ja hallitukselta julkisuutta ja mediaa ajatellen viisasta politiikkaa. Se satoi opposition kädet. Oppositiolle jäi ainoaksi mahdollisuudeksi joko tukea tai vastustaa julkisuudessa päähallituspuolueiden rakentamaa kompromissia. Media tarjosi oppositiolle kyllä alustaa ajatustensa esittämiselle.

Mielenkiintoista on, että hankkeen käsittelyn siirryttyä eduskuntaan, hallituksen ja opposition välinen jännite kuitenkin nousi mediassakin hetkeksi päällimmäiseksi. Sitä voi pitää myös ilmentymänä toimivasta demokratiasta.

Median näyttämöt

Tänä päivänä pääsääntöisesti pääkaupunkiseudulta toimiva valtakunnallinen media muodostaa ikään kuin suuren näyttämön, joka hallitsee julkisuutta ja tarjoaa alustan kaikkein keskeisimmälle osalle mediasisältöjä. Tämän valtamedian suuren näyttämön näkyvin viestin on televisio, mutta se ei suinkaan yksin määrää median suurella näyttämöllä esitettävistä sisällöistä. Helsingin Sanomat, iltapäivälehdet, radio ja myös taloussanomalehdet ovat television ohella keskeisiä median suuren näyttämön käsikirjoittajia. Myös verkkomedia on suuren näyttämön sisältöjen tarjoaja niiltä osin, kuin se tukee median suuren näyttämön perustoimijoita.

Vastaavasti muiden, ensisijaisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolella toimivien viestimien, voidaan katsoa ikään kuin muodostavan pienempiä, paikallisia näyttämöitä. Näillä pienillä näyttämöillä keskeisessä roolissa ovat maakuntalehdet, paikallislehdet, alueelliset radiokanavat, pienileikkiset aikakauslehdet sekä mm. uutena tekijänä kansalaisjournalismin mahdollistava verkkomedia.

Tällä näyttämöajattelulla on merkitystä sikäli, että median omat lähtökohdat vaikuttavat aina siihen, miten esimerkiksi yhteiskunnalliset uudistushankkeet mediassa kehystetään. Median samantapaisuudesta huolimatta kullakin viestimellä on myös oma tapansa tulkita asioita. Sillä voi olla myös agenda, jota se haluaa ajaa. Kun

asiaa lähestyy riittävän monta kertaa samasta tulokulmasta, sillä saattaa olla paljonkin vaikutusta siihen, miltä asia näyttää.

Media ei ole sieluton olio. Se koostuu inhimillisistä toimijoista. Miten mediasisältöjä tuottavat henkilöt ajattelevat, sillä on olennainen merkitys, mikä muodostuu median näkemykseksi. Samalla tavalla kuin kellä tahansa yksilöllä, myös journalistista työtä tekevällä henkilöllä on oma maailmankuvansa, mielipiteensä, tietonsa ja käsityksensä siitä, miten todellisuus rakentuu. Tähän maailmankuvaan, johon kuuluvat myös arvot ja asenteet, hän tukeutuu omassa journalistisessa työssään.

Millaisella näyttämöllä journalisti toimii, vaikuttaa siihen, miten hän asioita tulkitsee. Vaikka valtamedian kehystämät tarinat usein upotetaan pienemmällä medianäyttämöillä esitettäviin tarinoin – ja joskus jopa päinvastoin – pienen ja suuren medianäyttämön lähtökohdat voivat myös poiketa toisistaan. Valtamedian kunta- ja palvelurakennemuutosten käsittelyssä nousivat esille poliittisen vastakohtaisasetelmien lisäksi korostetusti myös muutamat uudet avaukset, kuten valtiovarainministeri Heinäluoman esitys kuntien verotusoikeuden laajentamisesta (Polemiikki 3/2005). Se sai valtamediassa varsin runsaasti palstatilaa.

Valtamediasta silmiin pistänyt piirre oli Helsingin Sanomien esittelemät, vähemmän onnistuneet uudet kuntakartat. Ilmeisesti maan ykköslehti halusi niitä julkaisemalla tuoda jotakin ajamansa agendan kannalta perusteltua uutta kunta- ja palvelurakennemuutuksesta käytyyn keskusteluun. Karttojen käyttöarvo oli reaalityökalun kannalta kuitenkin pieni. Ne enemmänkin hämäsivät ja sotkivat asiaa. Vaikka kysymys oli tietenkin eräällä tavalla ääri-ilmiöstä, nämä kartat osoittivat, ettei kuntarakenteen uudistaminen ole helppo asia edes maan suurimmalle sanomalehdelle.

Vastapainoksi valtamedia (Helsingin Sanomat mukaan luettuna) kyllä myös esitteli esimerkkejä siitä, miten palvelurakennetta voidaan erityisesti terveyden- ja hoivapalveluissa uudistaa. Näiltä osin palvelurakennemuutos ei siis suinkaan hautautunut ihan kokonaan kuntarakenteen uudistamisen alle. Palvelurakennemuutos pääsi esille satunnaisesti ainakin erilaisten kansalaisnäkökulmien kautta.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen kohdalla median pienten näyttämöiden painoarvo oli koko hankkeen valmistelun ajan merkittävä. Hankkeen paikallinen merkitys oli suuri ja siksi sitä myös käsiteltiin paikallisessa mediassa. Käytännöllisesti katsoen jokainen kunnanhallitus otti kantaa asiaan. Näistä kannanotoista myös kerrottiin maakunnallisten ja alueellisten lehtien palstoilla. Paras – hankkeen valmistelu oli alueelliselle medialle myös tilaisuus. Se antoi juuri maakunta- ja aluelehdille mahdollisuuden pohtia uudistuksen vaikutuksia niin oman levikkialueensa palveluihin kuin kuntarajojen muutoksiinkin. Asian käsittely oli lehden levikkiä ajatellen etu.

Kysymys yhteisestä hyvästä

Kunta- ja palvelurakennemuutos oli ja on mittava yhteiskunnan perusrakenteiden uudistamiseen tähtäävä hanke. Sen maaliin saattaminen on suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuuden kannalta välttämätöntä. Erityisen tärkeää Paras – hankkeen toteutuminen on nyt, kun suomalainen yhteiskunta on historiallisessa murroksessa.

Paras – hankkeen mediakäsittelyn pohdinta nostaa esille kysymyksen median sosiaalisesta vastuusta ja yleensäkin yhteisestä hyvästä. Vielä viime vuosisadan viimeisinä vuosikymmeninä medialla nähtiin olevan ikään kuin sisäsyntyinen vapaaehtoinen tahto toteuttaa sosiaalista vastuuta ja myös itsesääntelyä. Nykyisessä mediailmastossa tämä ajattelu leimautuu yhä useammin vanhanaikaiseksi. Sosiaalinen vastuu on jäämässä markkinoituvassa mediailmastossa taka-alalle.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen käsittelyä mediassa voi kritisoida. Media ei onnistunut siinä suinkaan täydellisesti. Tässäkin asiassa media oli pitkälti omien toimintatapojensa vanki. Toisaalta kunta- ja palvelurakennemuutoksen käsittely osoitti lohdullisella tavalla, että toivo ei ole tässä suhteessa vielä kokonaan mennyt. Kokonaisuutena voidaan arvioida, että media tunsi asiassa myös sosiaalista vastuuta. Se tuki itse uudistusta, vaikka tekikin siitä omia tulkintojaan.

Tulevaisuudessa vastaavien hankkeiden käsittely mediassa voi kuitenkin olla toisenlaista. Mediamaiseman muutos tuo mukanaan sen vaaran, että samalla tavalla kuin yhteisen hyvän argumentaatiosta lähtevä viestintä yleensäkin, myös kunta- ja palvelurakennemuutuksen kaltaiset, yhteiskunnan kehittämiseen tähtäävät aloitteet voivat tulla mediassa yhä huonommin käsitellyiksi ja jopa sivuutetuiksi. Jos media ei ratkaise yhteiskunnallisten aloitteiden käsittelyä edes jossakin määrin yhteisen hyvän kontekstissa, vaan juuri puhtaan kaupallisen huomioarvon kontekstissa, saattaa erilaisista yhteiskunnan uudistamiseen tähtäävistä projekteistakin syntyä yhä pintapuolisempia ja harhaanjohtavampia mediatulkintoja.

KIRJOITTAJA

Juhani Wiio on yhteiskuntatieteiden tohtori sekä Jyväskylän ja Helsingin yliopistojen sähköisen viestinnän dosentti. Tällä hetkellä hän työskentelee viestintäasiantuntijana Wiio Oy:ssä. Kirjoittajalla on myös noin 35 vuoden kokemus media-alalta.

Kipupisteet ja pohjoismaiset mallit

Kaikissa Pohjoismaissa on menossa hallinnon rakenneuudistus. Nykyiset hallinnolliset rakenteet ovat kestäättömiä tilanteessa, jossa ihmisten elämäntapa on muuttunut ja julkisten palveluiden tuotantotavat ovat uudistuspaineen alla.

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on etsiä Paras-hankkeen kipupisteitä eli niitä hallinnollisia ongelmia, joita hanke ei ratkaise ja niitä uudistustarpeita, jotka syntyvät suomalaisesta tavasta viedä läpi hallinnollisia uudistuksia. Kipupisteiden tarkastelu tähtää tulevaisuuteen, mutta perustuu osittain menneisyyden analysointiin. Tarkastelun tavoitteena on löytää perisuomalaisia hallinto- ja uudistuskulttuuriin liittyviä kipupisteitä. Niitä etsin vertailemalla Suomea pohjoismaisiin naapureihin. Paras-hanke sijoittuu nimitäin aikaan, jolloin kansainvälisestikin haetaan ratkaisuja hallinnollisiin ja palvelutuotannon ongelmiin muuttamalla hallinnollisia rakenteita. Viimeksi tällainen uudistusten aalto oli noin 40 vuotta sitten.

Kaikissa pohjoismaissa käydään parhaillaan kiivasta keskustelua kunta- ja aluerakenteista. Tanskassa laajan uudistuksen läpivieminen on loppumetreillä, Norjassa ja Ruotsissa odotetaan parhaillaan esityksiä, joiden mukaan on tarkoitus tehdä päätöksiä tulevaisuuden kunta- ja aluerakenteista. Riippuen näiden esitysten poliittisesta kohtalosta, kuten myös Paras-hankkeen käytännön seurauksista, pohjoismainen kunta- ja aluekartta näyttää todennäköisesti jo vuoden 2010 tienoilla toisenlaiselta kuin tänään.

Tanskassa 98 kuntaa (aikaisemmin 271) ja 5 (aikaisemmin 13) uutta aluetta aloittaa toimintansa 1.1.2007. Tanskalainen rakenne-

uudistus muuttaa, paitsi kunta- ja aluejaotusta, myös kunnan ja valtion välisiä suhteita, verotusjärjestelmää, palvelutuotannon ohjausta sekä valtion paikallis- ja aluehallinnon rakenteita ja toimintatapoja. Vuoden 2007 uudistusta pani liikkeelle poliittinen intohimo päästä irti maakäräjätasosta. Vaaleilla valittu ja veroja keräävä maakäräjätaso lakkautetaan ja niiden sijaan perustetaan viisi uutta aluetta, joilla on vaaleilla valittu valtuusto, mutta ei verotusoikeutta, eikä kunnallista yleistä toimivaltaa. Alueiden pääasiallinen tehtävä on sairaanhoito. Vastuu toisen asteen koulutuksesta, joka on aiemmin ollut maakunnilla, siirtyy valtiollisille yhtiöille. Jotkut liikenteeseen, ympäristöön ja työllisyyteen liittyvät tehtävät taas siirtyvät uusille kunnille. Uuden kuntarakenteen syntyä edelsi hallituksen päätös kuntien minimikoosta: uusilla kunnilla tulisi olla vähintään noin 30 000 asukasta. Kunnat saivat näiden puitteiden sisällä etsiä itselleen liitoskumppaneita. Kunnista tuli prosessin tuloksena odotettua suurempia: tanskalaisen kunnan mediaanikoko on uudistuksen jälkeen noin 45 000 asukasta, mikä tekee niistä kolmanneksi suurimpia Euroopassa.

Ruotsissa parlamentaarinen vastuukomitea (Ansvarskommittén) sai vuonna 2003 tehtäväkseen pohtia Ruotsin julkisen hallinnon rakenteita ja vastuunjakoa tulevaisuuden haasteiden, mm. globalisaation ja väestön ikääntymisen valossa. Komitean asettaminen oli yksi silloisen sosiaalidemokraattisen hallituksen kärkihankkeista. Komitealle annetuissa ohjeissa viitattiin Axel Oxenstjernaan, jonka ansiosta nykyinen ruotsalainen hallintomalli syntyi 1600-luvulla. Vuoden 2004 lisädirektiivit korostivat alkulähtökohtia vahvemmin kunta- ja aluetason rakenteiden uudistamisen tarpeita. Komitean on määrä luovuttaa mietintönsä helmikuussa 2007. Komitean tilaamat selvitykset ja ennakkotiedot komitean loppupäätelmistä ovat vahvasti korostaneet uuden aluetason merkitystä. Komitean mielestä aluetaso on avainroolissa, kun arvioidaan muiden rakenteellisten uudistusten tarpeellisuutta. Jos uusi vahvempi aluetaso perustetaan, tarve muuttaa kuntarakennetta vähenee. Mutta kunta-liitosten tarve kasvaa, ellei saada synnytettyä vahvempaa aluetasoa. Vastaavasti, eräiden valtiollisten tehtävien hoito voisi vaatia tehtävien keskittämistä keskushallintoon, jos mitään ei tehdä alueellisil-

le hallintorakenteille. Ennakkotietojen mukaan, komitea päätynee ehdotukseen, joka ehdottaa 6–9 uuden alueen perustamista. Nyt läänejä/maakäräjiä on 20. Uudet vaaleilla valittujen alueparlamenttien johtamat alueet vastaisivat sairaanhoidosta ja kehittämisspolitiikan eri osista.

Uuden porvarihallituksen kanta hallintouudistuksiin on epäselvä. Porvariallianssin sisällä on erimielisyyksiä nimenomaan alueellisen, vaaleilla valitun hallintoportaan tarpeellisuudesta. Allianssin pääministeripuolue, maltillinen kokoomus on perinteisesti pitänyt itsenäistä aluetasoa ylimääräisenä, kun taas keskusta on voimakkaasti puhunut demokraattisen aluetason puolesta.

Norjassa vasemmisto-keskustahallitus muutti keskustelua rakenneuudistuksista kertaheitolla esitellessään hallitusohjelmansa syksyllä 2005. Uusi hallitus esitti perustettavan uuden vaaleilla valitun aluetason, joka saisi pääosan tehtävistään valtion aluehallinnosta. Uusi aluetaso, joka koostuisi noin 7–10 alueista, korvaisi nykyiset 18 maakäräjät. Sairaanhoidon valtiollistamisen jälkeen vuonna 2002, maakäräjien vastuulla ovat enää toisen asteen koulutus, sekä joukko kulttuuriin ja kehittämisspolitiikkaan liittyviä tehtäviä. Edellinen porvarihallitus oli sitä mieltä, ettei aluetasoa tarvita ollenkaan. Se ajoi vahvasti kuntarakennuudistusta, joka olisi pudottanut kuntien määrän 431:stä noin sataan. Vasemmisto-keskustahallituksen mukaan Norjan kuntarakenteen tulee edelleen olla hienojakoinen ja helpotusta rakenteellisiin pulmiin tulisi hakea aluetasolta. Norjan hallituksen on tarkoitus antaa hallintouudistuksesta selonteko eduskunnalle syksyllä 2006. Selonteon viivästyminen viittaa todennäköisesti poliittisiin ristiriitoihin uudistuksen sisällöstä. Suomen tapaan hallituspuolueista etenkin sosiaalidemokraatit ja keskusta ovat eri linjoilla hallintorakennekysymyksissä. Erimielisyyksiä on ollut uudistuksen sisällöstä eli uusien alueiden tehtävistä, alueiden määrästä, uudistusten pakollisuudesta sekä kuntarakenteen liittämisestä uudistuskuvioon. Suunnitelmien mukaan uudet alueet voisivat aloittaa toimintansa vuonna 2010. Tätä ennen on tarkoitus käydä läpi alhaalta ylös rakentuva prosessi, jossa määritellään uusien alueiden rajat. Mallina toimii Tanskan kuntauudistusprosessi.

Kasvun jälkeä supistus

Kaikkia pohjoismaisia rakenneuudistuksia, Paras-hanke mukaan lukien, yhdistää analyysi nykyisten hallinnollisten rakenteiden kestämydestä uudessa tilanteessa. Nyt ihmisten elämäntapa on muuttunut, julkisten palveluiden tuotantotavat ovat uudistuspaikneen alaisia ja globalisaatio vaikuttaa entistä enemmän julkiseen talouteen. Neljäkymmentä vuotta sitten tehdyt kunta- ja aluerakenteiden uudistukset vietiin läpi poliittisessa suhdanteessa, jossa julkinen sektori kasvoi. Argumentti oli, että kunnista pitäisi tulla vahvempia voidakseen tuottaa kaikkia niitä palveluja, jotka valtio niille sälytti. Uuden aallon kuntauudistukset tapahtuvat tilanteessa, jossa paine pikemminkin on julkisen sektorin supistaminen kuin sen kasvattaminen. Analyysien samankaltaisuudesta huolimatta, käytännön johtopäätökset ovat hyvin erilaisia eri maissa. Uudistusprosessiin ja käytännön ratkaisuihin vaikuttaa kunkin maan poliittinen kulttuuri. Monelta osin nykyiset rakenneuudistukset toistavat 1960- ja -70-luvuilta tuttua kaavaa. Tanskassa ja Ruotsissa poliittinen kulttuuri suosii kertaluonteisia kokonaisuudistuksia, kun taas Norjassa ja Suomessa kuntakentän uudistusvastaisuus heijastuu herkemmin valtiovallän toimenpiteisiin. Norjassa päädyttiin myös viime kerralla ratkaisuun, jossa aluehallinnon vahvistaminen oli tapa välttyä epäsuosituilta kuntaliitoksilta.

Pohjoismaisessa vertailussa korostuvat sekä suomalaisen päätöksentekokulttuurin ominaispiirteet, että Paras-hankkeen kipupisteet.

Nopeat kompromissit

Rakenneuudistusten aikataulu on nopeutunut kaikkialla. Aikaisemmin perustavaa laatua olevia uudistuksia oli tapana valmistella vuosikymmeniä: nyt edetään paljon nopeammin aloitteesta toimeenpanoon. Paras-hanke on kuitenkin tätäkin taustaa vasten poikkeuksellisen nopealla aikataululla valmisteltu rakenneuudistus.

Vaikka Tanskan uudistusprosessia on pidetty erittäin nopeana – vaajaassa vuodessa päädyttiin yhteisymmärrykseen sekä uudistuksen sisällöstä, että kuntakartasta – sitä pohjusti kuitenkin kaksi vuotta kestänyt selvitys. Paras-hankkeessa edettiin aloitteesta puitelakiin runsaassa puolessatoista vuodessa – varsinaista valmistusvaihetta ei ollut. Hankkeen valmistelu ja toimeenpano ovat koko ajan edenneet limittäin. Suomalaisessa päätöksentekokulttuurissa on piirteitä, jotka korostavat päätöksenteon nopeutta itseisarvona. Tämän lisäksi suomalainen koalitionhallitukseen perustuva poliittinen kulttuuri korostaa pragmaattisten kompromissien tarvetta. Nykyinen kunta- ja aluerakenne on monen poliittisen kompromissin summa. Paras-prosessi ja sen lopputulos seuraa pienintä piirtoa myöten totuttua kaavaa.

Suomalainen päätöksentekokulttuuri on todistettavasti synnyttänyt toimivia rakenteita ja toimintatapoja. Nopean ja käytännöllisiä ratkaisuja hakevan päätöksentekokulttuurin varjopuoli on kuitenkin päättämättömyys perusasioissa. Suuret ja ristiriitaiset kysymykset joutavat pois päiväjärjestyksestä aikaisessa vaiheessa, koska etukäteisarvio on, ettei niitä kuitenkaan pystytä ratkaisemaan. Tämä korostuu etenkin vertailussa Ruotsiin, jossa suomalaisittain katsottuna jähkailevan valmistelu- ja päätöksentekokulttuurin etuna on, että se totuttaa poliittista kenttää perustavaa laatua oleviin uudistuksiin. Tällainen oli logiikka 1950–1970 -lukujen kuntauudistuksissa ja myös tämän päivän tilanteessa, jossa valmistutaan aluetason uudistuksiin. 1990-luvulla perustetut aluehallintokokeilut ovat totuttaneet poliittiset toimijat ja kuntapäätäjät uuteen tilanteeseen ja ovat muuttaneet esimerkiksi kuntien ja alueiden etujärjestöjen toimintaa ja edunvalvontaa.

Ratkaisut käytännön ongelmiin

Pragmaattinen päätöksentekokulttuuri korostaa käytännön ongelmien ratkaisua. Vaikka Paras-hankeella tähdätäänkin tulevaisuuden ongelmien ratkaisuun, analyysi uudistuksen tarpeellisuudesta

rakentuu hyvin kouriintuntuvien asioiden pohjalle. Vuonna 2010 kuntatalous ei enää kestä nykyistä menotasoa, on satoja kuntia, joissa pian ei pystytä ylläpitämään yhtäkään ala-astetta. Tanskan, Ruotsin ja Norjan uudistuksissa tulevaisuushakuisuus on toista luokkaa: haetaan ensisijaisesti kestävämpiä hallintorakenteita, eikä ratkaisuja tämän päivän käytännön ongelmiin.

Paras-hankkeen ympärillä käyty keskustelu sekä puitelain sisältö antaa ymmärtää, että tulevaisuudessa ratkaistavia kipupisteitä on useita. Paras-uudistus tasapainoilee perinteisen ja uuden kuntakuvan välillä. Sekä uudistuksen taustamuistiot, että itse puitelaki, tiedostavat kaupungistumisen haasteet kuntarakenteille ja hallinnolle. Analyysi siitä, mitä muuttuneet elämäntavat pitkällä tähtäimellä merkitsevät, on puutteellinen. Niin ikään, julkisen ja yksityisen muuttuva suhde on yksi hankkeen taustatekijöistä, mutta hanke ei vielä vastaa kysymykseen, millainen kuntamalli parhaiten vastaisi näihin haasteisiin.

Peruskunta pysyy

Paras-uudistus on peruskuntakeskeinen. Tämä on luonnollista sitä taustaa vasten, että Suomessa aluetason puuttuessa peruskuntien rooli on suurempi kuin muissa Pohjoismaissa. Tanskan uudistus korostaa peruskuntia, vaikka mittavia uudistuksia tehdään myös aluetasolla. Ruotsissa ja Norjassa uudistusten painopiste on aluetasolla. Uusien suurempien alueiden tarve motivoidaan mm. terveydenhuollon teknologian muutoksella ja tarpeella saada aikaan nopeita ja alueille sopivia ratkaisuja kehittämisspoliittisiin haasteisiin. Norjassa ja Ruotsissa demokratia-argumentti on myös tärkeä niille, jotka puolustavat uutta aluetasoa. Siinä halutaan siirtää aluekehittämismvastuu mahdollisimman laajasti alueen omille päätöksentekijöille. Tanskassa tässä asiassa mennään toiseen suuntaan. Arvioiden mukaan vahvempi aluetaso vähentäisi tarvetta muuttaa kuntajakoa, koska osa kuntien tehtävistä voitaisiin antaa uudelle aluetasolle.

Paras-hankkeessa maakuntatason ja aluehallinnon roolin pohti-

minen on ollut toisarvoinen, lukuun ottamatta ns. aluekuntamallista käytyä keskustelua. Se antoi ymmärtää, ettei suomalainen poliittinen järjestelmä ainakaan vielä ole kypsä vaihtamaan kuntakeskeistä mallia toiseen. Puitelaki sisältää joitakin kohtia, jotka muuttavat erikoissairaanhoidon ja toisen asteen koulutuksen toimintaympäristöä. Maakunta- ja aluehallinnon kokonaisuuteen laki ei vielä ota kantaa.

Suomalaisen kokemuksen ja pohjoismaisen vertailun valossa kipupisteisiin kuuluu rajanveto valtion ja kunnallisen itsehallinnon välillä, etenkin aluehallinnossa, mutta myös paikallishallinnossa. Tanskan uudistuksessa kuntien vastuulle tulee joukko tehtäviä, jotka Suomessa järjestävät KELA tai työvoimahallinto. Suuriin kysymyksiin, joista Suomessa ei mielellään keskustella, kuuluu kysymys aluetason demokraattisesta ohjauksesta ja taloudellisesta asemasta.

Erikoissairaanhoidon organisaatio ja rahoitus on sekä Norjassa että Tanskassa ollut keskeinen uudistuksia liikkeelle paneva voima. Norjassa päädyttiin jo vuonna 2002 erillisratkaisuun, jossa vastuu erikoissairaanhoidosta annettiin viidelle valtion omistamille sairaanhoitoyhtiölle. Sairaanhoito otettiin pois alueellisen poliittisen ohjauksen vaikutuspiiristä. Tanskan rakenneuudistuksessa erikoissairaanhoidon rahoitusjärjestelmiä muutetaan perusteellisesti, valtio vastaa uudistuksen jälkeen 90-prosenttisesti sairaanhoidon kustannuksista uuden kansallisen sairaanhoitoveron turvin. Parashankkeessa on keskusteltu valtion ja kuntien välisestä työnjaosta erikoissairaanhoidon rahoituksessa, mutta konkreettiset muutokset ovat vähäisiä. Erikoissairaanhoidon ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä kuuluu kipupisteisiin: vaikka rahoitusvastuu säilyisikin peruskunnilla, ohjausjärjestelmien kehittäminen tuottaa haasteita tulevaisuudessa.

Tehtävät erilaisia eri kunnissa

Suunnittelemattomasti epäsymmetrinen järjestelmä tuo esille demokratian haasteet ja hallinnon päällekkäisyydet.

Sekä Tanskan, Ruotsin ja Norjan uudistusprosesseissa on periaatteellisella tasolla keskusteltu mahdollisuudesta sallia nykyistä suurempi epäsymmetrisyys hallintorakenteissa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että erityyppisillä kunnilla olisi erityyppinen tehtäväsalkku. Tai sitä, että joillakin alueilla tai maakunnilla voisi olla suurempi itsemääräämisvalta suhteessa valtioon. Kaikissa Skandinavian maissa on kuitenkin luovuttu epäsymmetrisyysajatuksista. Kun uudistuksia on viety läpi, ne ovat korostaneet hallintorakenteiden yhtenäisyyden merkitystä. Esimerkiksi kuntien väliseen yhteistyöhön suhtaudutaan Norjassa ja Tanskassa hyvinkin epäsuopeasti. Suomessa periaatteellinen keskustelu hallintorakenteiden epäsymmetriasta on ollut hyvin ohut, mutta epäsymmetriaa lisääviä uudistuksia ja päätöksiä on tehty runsaasti. Vaikka kaikilla kunnilla on periaatteessa sama vastuu kunnallisesta palvelutuotannosta, palvelujen tuotanto hoidetaan monella eri tavalla. Periaatteessa joustavuus on hyvä asia, mutta varsinkin läpinäkyvyyden ja demokraattisen ohjauksen kannalta, epäsymmetrinen, monen päällekkäisyyden rakenne, tulee hankalaksi sekä kansalaisten että luottamushenkilöiden kannalta. Paras-hanke uhkaa parhaillaan pahentaa, pikemminkin kuin yksinkertaistaa tätä problematiikka. Vaikka Paras-prosessi korostaakin demokratian ja hallinnon sijaan palveluja, puitelaimonista valintamahdollisuuksista johtuen voi olla, että niistä muodostuu hallintoa ja kunnallisdemokratiaa hankaloittava tekijä.

Kuntien vapaaehtoisten valintojen dynamiikka on monimutkainen. Aikaisempien kokemusten valossa voi hyvin käydä niin, että kunnat, jotka jo tänään perustavat suuren osan palvelutuotannostaan kuntien väliseen yhteistyöhön, tekevät enenevässä määrin näin kuntauudistuksen puitelaimin innostamina.

Viimeistään vuonna 2009 selviää, muodostaako suunnittelemauton epäsymmetria ja vapaaehtoinen dynamiikka hallinnollisen rakenteen, jota on pakko uudistaa ja kansanvaltaistaa, jotta julkinen palvelutuotanto säilyisi demokraattisessa ohjauksessa.

KIRJOITTAJA

Siv Sandberg toimii tutkijana Åbo Akademin julkishallinnon laitoksella. Hän on kirjoittanut lukuisia kirjoja ja artikkeleita Suomen ja Pohjoismaiden kunnallishallinnosta, kunnallispolitiikasta ja julkisesta hallinnosta.

Lähteet

Antti Moision artikkeliin **Kuntakoko ei ratkaise tehokkuutta**

- Aaltonen, J., Kirjavainen, T., Moisio, A. (2006): Efficiency and Productivity in Finnish Comprehensive Schooling 1998–2004. VATT Research Reports N:o XX. Forthcoming in 2006. Helsinki.
- Aaltonen, J. (2006): Perusterveydenhuollon menoeroja selittävät tekijät ja terveystalouden kustannustehottomuus. VATT Keskustelualoitteita N:o XX. Valmistuu 2006. Helsinki.
- Aaltonen, J., Kirjavainen, T., Moisio, A. (2005): Kuntien perusopetuksen tehokkuuserot ja tuottavuus 1998–2003. VATT Keskustelualoitteita N:o 374.
- Aaltonen, J., Rätty, T., Järviö, M-L., Luoma, K. (2005): Perusterveydenhuollon kustannukset ja tuotetut palvelut – tuottavuuden kehitys 1997–2003.
- Bergström, P., Dahlberg, M., Johansson, E. (1998) Municipal Labour Demand. Sweden 1988–1995. Working Paper 1998: 24, Department of Economics, Uppsala University
- Borge, L.-E. and Rattsø, J. (1993) Dynamic responses to Changing Demand: a Model of the Reallocation Process in Small And Large Municipalities in Norway. Applied Economics, Vol 25, Number 5, 589–598.
- Byrnes, J., Dollery, B., (2002). “Do economies of scale exist in Australian local government? A review of the research evidence,” Urban Policy and Research, Vol. 20, No. 4, 391–414.
- Fisher, R. (1996) State and Local Public Finance. Second edition.
- Holtz-Eakin, D. and Rosen, H. (1991) Municipal Labor Demand in the Presence of Uncertainty: An Econometric Approach. Journal of Labor Economics Vol 9, Number 3, 276–293.
- Kangasharju, A., Aaltonen, J., (2005): Kunnallisen päivähoiton yksikkökustannukset: Miksi kunnat ovat niin erilaisia? VATT Tutkimuksia N:o 119.
- King, D. (1984) Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government.

- Kirjavainen, T., Moisio, A., Aaltonen, J. (2006): Efficiency of Finnish Upper Secondary Schools: An Application of SFA. VATT Discussion Papers N:o XX. Forthcoming 2006.
- Loikkanen, H., Susiluoto, I., (2005): Paljonko verorahoilla saa? Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 50. Helsinki.
- Lotz, J. (2006). "Municipal amalgamations and economies of scale." Draft paper for OECD workshop on Efficiency of sub-central public spending, May 19, 2006.
- Møller, I. L. ja Pedersen, N.J.M. (2001): Economies of scale in local governments – theoretical and empirical investigations of Danish municipalities.
- Moisio, A. (2006): Koulujen lakkautusten vaikutukset kuntien menoihin. VATT Keskustelualoitteita N:o XX. Valmistuu 2006. Helsinki.
- Moisio, A. (2002): Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental Grants. VATT Research Reports N:o 93. Helsinki.
- Oates, W. (1972) Fiscal Federalism.
- OECD (2006): Workshop Proceedings: The Efficiency of Sub-Central Spending. OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government. Paris, May 2006.
- Oulasvirta, L. (1996): Kuntien valtionapujärjestelmä. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Sarja A:494. Tampere.
- Solakivi, M., Virén, M. (2006): Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 57. Helsinki.
- Virén, M. (2006): Kansalaisen kuntauudistus. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia -sarjan julkaisu nro 67. Helsinki.

Arvo Myllymäen artikkeliin Savuako ilman tulta?

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtovelain muuttamisesta (HE 155/2006 vp).

Komiteanmietintö 1965:A 1: Pienkuntakomitean mietintö.

Myllymäki, Arvo–Kalliokoski, Päivi: Valtio, kunta ja Euroopan unioni. Vammala 2006.

Pystynen, Erkki: Kunnan suuruus kunnallishallinnossa. Vammala 1965.

Rönkkö, Pentti: Peruspalvelurahoitusongelmien ratkaisu vai uusi ongelma – kunta- ja palvelurakenneuudistuksen etukäteisarviointi. Teoksessa Kuntarakenteita etsimässä. Tampere 2006, 56–85.

Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista – parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa (VNS 2/2005 vp).

Virtanen, Vesa: kuntapäätäjät uudistamassa kunta- ja palvelurakennetta. Kuntapuntari 2/2006, 3–8.

Tiina Rättilän artikkeliin Muutos tulee, olit valmis tai et

- Lehtola, Markku (2006) Sivullisuus riittääköön. Kolumni, *Kansalainen* 2006, Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman lehti.
- Leino, Helena (2006) *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta*. Acta Universitatis Tamperensis 1134. Tampere: Tampere University Press.
- Pekola-Sjöblom, Marianne & Voitto Helander & Stefan Sjöblom (2002) *Kuntalaisen monet roolit*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 37. Suomen Kuntaliitto.
- Pietilä, Veikko (2005) Kansalaisvaikuttaminen ja julkinen keskustelu. *Yhdyskuntasuunnittelu* 43:1, 90–95.
- Rättilä, Tiina (2001) Kansalaistuva politiikka? Huomioita kuntalaisaktiivisuudesta poliittisena toimijuutena. *Politiikka* 43:3, 190–207.
- Setälä, Maija (2003?) *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Gaudeamus: Helsinki.
- Söderman, Jacob (2006) Avoimuus unohtui kuntauudistuksesta. Haastattelu, *Polemiikki* 2/2006.

Liite:

Juhani Meriläisen artikkeliin Kunnaksi toiminnallinen kokonaisuus

Kts. seuraava sivu

Kuvio: Tärkeimmät yhteistyöratkaisut Joensuun kaupunkiseudulla

(Eno, Joensuu, Kontiolahti, Liperi, Outokumpu, Polvijärvi, Pyhäselkä) ¹⁾

YHTEISTYÖALUE	TOIMIALA	MUKANA OLEVAT KUNNAT	HALLINTO
Seutuvaltuusto Seutuhallitus	Seutuhallinto	Seudun kunnat ⁽¹⁾	Kunnallisvaalien mukainen paikkajako Seutuvaltuuston puheenjohtajat/kunnanjohtajat
Josek Oy	Elinkeinopolitiikka	Seudun kunnat ⁽¹⁾ (+Ilomantsi)	Kunta- ja yrittäjäedustus hallituksessa
Jätehuolto Oy	Jätehuolto	Seudun kunnat ⁽¹⁾ (-Outokumpu, +Ilomantsi)	Kuntaedustus hallituksessa
Pelastuslaitos	Pelastustoimi	Maakunnan kunnat	Neuvottelukunta Liikelaitos/Joensuun kaupunginhallitus
Seutuopisto	Kansalaisopisto	Seudun kunnat ⁽¹⁾	Isäntäkunta/Joensuu koululautakunta
Seutukirjasto	Kirjastotoimi	Seudun kunnat ⁽¹⁾	Isäntäkunta/Joensuun Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisolautakunta
Perusterveydenhuolto	Terveydenhuolto	Joensuu, Eno, Pyhäselkä ja Kontiolahti	Isäntäkunta/ Joensuun sosiaali- ja terveyslautakunta
Työterveydenhuolto	Työterveydenhuolto	Joensuu, Eno ja Pyhäselkä	Isäntäkunta/ Joensuun sosiaali- ja terveyslautakunnan alainen liikelaitos
Hankintatoimi	Hankinnat	Maakunnan kunnat (-Valtimo) ja kuntayhtymät	Isäntäkunta/Joensuun hankintatoimikunta