

Kuntien kujanjuoksu

Arvo Myllymäki

Kuntien kujanjuoksu

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

KUNTIEN KUJANJUOKSU

Kunnallisan kehittämistätiön
Polemia-sarjan julkaisu nro 45

© Pole-Kuntatieto Oy
ja Arvo Myllymäki

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2002
ISBN 952-9740-92-1
ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE 7

VALTION JA KUNNAN SUHDE – SOPIMISTA VAI SANELUA? 9

Järjestelyasiakirjojen perintö 9

Kuntalaki ei neuvottelumenettelyä edistänyt 11

Yhteistyöasiakirjojen merkitys 14

Luottamus pääoman uudistajana 15

KUNNAN VASTUU HYVINVOINTIPALVELUISTA 18

Hyvinvointipalvelujen rakentajat ja rapauttajat 18

Kilpailukunta ajan virrassa 23

Onko kunta tullut tarpeettomaksi? 28

Entä miten käy asukkaiden hyvinvointipalveluiden? 30

KUNNAN TALOUSAUTONOMIA JA SEN TURVAAMINEN 34

Talouden tasapaino ja kunnan päätösvalta 34

Tulotalouden haavoittuvuus 38

Täsmärahoitus ja hyvinvointipalvelujen turvaaminen 41

Kuntakentän Daavidit ja Goljatit 43

KUNTIEN HENKILÖSTÖPOLITIIKAN SUDENKUOPAT 47

Pulaa henkilöstöstä – pulaa rahasta 47

Kunnan työnantajakuva 50

Henkilöstö kuntatuloksen tulkkina 52

Kannustava palkkausjärjestelmä henkilöstöpolitiikan osana 55

MYYTTI AKTIIVISESTA KANSALAISYHTEISKUNNASTA 57

Kollektiivinen ja yksilöllinen kansalaisyhteiskunta 57

Kuntalaki osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistajana 59

Säännökset kunnossa – puhti puuttuu 63

Vastuu yksilöstä – vastuu yhteisöstä 66

KUNNAN JA SEN ASUKKAIDEN TULEVAISUUS 70

Kuntarajat ja kuntien lukumäärä 70

Asukkaiden kunta 75

Esipuhe

Kuntien vastuunkantajat ovat viime vuosina tunteneet juosseen-
sa lujaa ja kujaa. Toimintaa säätelevät lait, ohjeet ja rahoituksen perusteet ovat muuttuneet koko ajan. Olo on ollut kuin suunnistuskilpailussa, jossa rasteja muutetaan kesken juoksun. Samanlaisesti tapahtunut suuri maassamuutto ja edelleen jatkuva suuri työttömyys ovat lisänneet toimintaympäristön raskautta. Kunnan kaikinpuolinen kehittäminen sekä pitkäjänteinen ja huolellinen taloudenhoito ja palveluiden parantaminen asukkaille ei ole ollut mahdollista. Ongelmat ja vaatimukset on kaadettu kuntien niskaan.

Erityisen turhauttavaksi tilanne on kunnissa koettu siksi, että kaikkein heikoimmassa asemassa olleet ovat usein joutuneet kärsimään tilanteesta eniten.

Tampereen yliopiston julkisoikeuden professori Arvo Myllymäki on pelkistänyt monissa valtion ja kunnan suhteita käsitellessä tutkimuksissa selkiytyneet ajatuksensa tähän Polemia-julkaisuun *Kuntien kujanjuoksu*. Esitän kirjoittajalle parhaat kiitokset.

Elokuussa 2002

Lasse Ristikartano

Asiamies

Kunnallisanalan kehittämissäätiö

Valtion ja kunnan suhde – sopimista vai sanelua?

Järjestelyasiakirjojen perintö

Suomi on sitoutunut (1991) Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan. Sen mukaan kunnilla on oikeus – kansallisen talouspolitiikan rajoissa – riittäviin taloudellisiin voimavaroihin. Voimavarojen käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltansa puitteissa. Kuntien itsehallintoon kuuluu riittävä talousautonomia. Se on kunnan toimintakyvyn välttämätön ehto. Tämä itsehallinnollinen lähtökohta on joutunut usein hankalaan testiin, kun kuntien velvoitteista on säädetty lain tasolla. Velvoitteiden vastapainoksi kunnille on lailla taattu valtiosuudet. Kunnat kokivat erityisesti kustannusperusteisen valtiosuusjärjestelmän tiukan lakisidonnaiseksi ja itsehallintoa kaventavaksi. Se oli myös selvästi peruskirjan periaatteiden vastainen. Tämän lakisäätämiskehityksen vastavoimana toimivat valtioneuvoston ja kuntien keskusjärjestöjen solmimat järjestelyasiakirjat.

Järjestelyasiakirjamenettely aloitettiin jo vuonna 1975. Osapuolten keskinen neuvottelumenettely oli aluksi hyvin epävirallista. Kyseessä oli prosessi, jossa ennakolta sovittiin yhteen valtion ja kuntien taloutta. Koska kuntien menojen kasvu oli tuolloin selvästi nopeampaa kuin valtion, järjestelyasiakirjojen keskeiseksi tavoitteeksi tuli hillitä kuntien menojen kasvua. Menojen kasvu puolestaan joh-

tui lainsäädännöstä, jolla kansalaisten hyvinvointipalvelujen määrää lisättiin niin sosiaali- ja terveydenhuollossa kuin koulutoimessakin. Järjestelyasiakirjojen toinen konkreettinen tavoite oli hillitä kunnallisen verorasituksen kiristymistä.

Järjestelyasiakirjoihin ei voitu liittää oikeudellista sitovuutta ja velvoittavuutta. Jonkinlaisina yhteiskuntasopimuksina ne olivat kuitenkin arkoja kritiikille. Valtioneuvostolla ei ole mandaattia sitoa etukäteen eduskunnan budjettivaltaa, eikä kuntien keskusjärjestöllä ole toimivaltaa tehdä kuntia velvoittavia julkisoikeudellisia sopimuksia. Sanottujen syiden vuoksi järjestelyasiakirjoista muodostui suosituksia. *Tosiassissa nämä suositukset vaikuttivat rajoittavasti myös eduskunnan ja kuntien ratkaisuihin, vaikka nämä eivät olleetkaan sopijaosapuolia.* Syntyi sopimusperusteisen neuvottelujärjestelmän jännitteiden täyttämä suositus muodollista päätösvaltaa käyttäville orgaaneille. Vahva enemmistöhallitus satoi poliittisesti eduskunnan enemmistön kädet. Valtion ja kuntien edustajat sopijapuolina tarkkailivat toistensa käytöstä. Erityisen herkkiä olivat kuntien keskusjärjestöt, jotka valppaaseen tapaan muistuttivat valtioneuvostoa kulloisistakin järjestelyasiakirjarikkomuksista. Pienemmälle huomiolle prosessissa jäi sen valvominen, missä määrin kunnat noudattivat järjestelyasiakirjassa sovittuja suosituksia.

Kuntien itsehallinnon sisältö on täsmennetty perustuslain uudistamisen yhteydessä. Verotusoikeuden sisällyttäminen perustuslailla suojattuun itsehallintoon ja siten talousautonomian kulmakiveksi oli toki merkittävä ratkaisu (perustuslain 121 §). Tosin asia sai vahvistuksensa jo 1980-luvulla perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotoissa. Sen sijaan kuntien puolesta jo kuntalain säätämisaikana tehty ja myös kansanedustajan lakialoitteen muodossa eduskuntakäsittelyyn tullut ehdotus ”Säädettäessä kunnille uusia tehtäviä on samalla turvattava edellytykset niiden hoitamiseen” ei ole saavuttanut eduskunnan hyväksyntää. Nykypäivän hyvinvointipalveluihin liittyvien ongelmien valossa ehdotuksen tyrmääminen vaikuttaa suorastaan profeetalliselta, erityisesti valtion kasvojen pelastumisen näkökulmasta.

Kuntalaki ei neuvottelumenettelyä edistänyt

Suomesta alkoi muotoutua jo 1960-luvun loppupuolella sopimusyhteiskunta. Erityisesti tulopolitiikka ja siihen kytkeytynyt neuvottelumekanismi muodostuivat yhteiskuntapoliittisesti vahvoiksi (konsensus). Julkisyhteisöjen väliset sopimukset olivat nekin uusinta uutta. Järjestelyasiakirjamenettelyn perusteista säädettiin alun perin asetuksen tasoisella säännöksellä. Tämä sääntelyn taso ei kuitenkaan tyydyttänyt kunnalliskomiteaa.

Järjestelyasiakirjamenettely ei ole aina toiminut osapuolten toimivalla tavalla. Entistä tärkeämpää kuitenkin on julkisen sektorin tarkastelu yhtenä kokonaisuutena. Neuvottelumenettelyn tarpeellisuutta ja *arvostusta* kuntien ja valtion välisessä yhteistyössä voitaisiin korostaa ottamalla asiasta kuntalakiin säännös (kurs. A. M.).

Kunnalliskomitean mietintö (KM 1993:33), 173

Valtion ja kuntien välinen neuvottelumenettely, sen legitimitettiin vahvistamiseksi, nostettiin kuntalain säädöksiin lain tasolle (kuntalain 8.3 §). Kunnalliskomitean perustelut asian tärkeydestä vakuuttivat siis myös lainsäätäjän. Kyseessä on kuitenkin vain neuvottelumenettelyä koskeva yleissäännös. Nykyinen neuvottelumenettely perustuu tarkemmin asetukseen kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta. Neuvottelukunta toimii sisäasiainministeriön yhteydessä. Puolet jäsenistä määrää valtioneuvosto. Toisen puolen nimeää Suomen Kuntaliitto. Kuntalain kanonisoima neuvottelumenettely sisältää myös kuntia koskevaa lainsäädäntöä. *Kyse on kuntien kannalta avainasemassa olevasta edunvalvonnasta, josta kuntien ja kuntayhtymien osalta vastaa nykyisin Suomen Kuntaliitto.* Vuoropuhelussa suhteessa valtioon tapahtui muodollisesti katsottuna kaksi myönteistä asiaa. Kuntien edunvalvonta tiivistyi jo hieman ennen kuntalain säätämistä Kuntaliiton aloittaessa toimintansa 1.6.1993. Kolmen suunnan hajanaisuus muuttui organisaation tasolla yhteisen kuntanäkemysmuotoiluksi. Toinen myönteinen seikka oli, jos neuvottelumenettely toimisi moitteettomasti, erillislakeihin perustuvien kuu-

lemisveloitteita sisältävien säännösten käyminen tarpeettomiksi. Kuitenkin juuri erityislaeissa kuntien keskusjärjestöjen julkisoikeudellinen asema valtion vastapuolena tunnustetaan selkeällä tavalla.

Esimerkiksi kuntien valtionosuuslain 14 §:n vaatimus siitä, että valtionapuviranomaisen on neuvoteltava kustannuskehityksestä sekä muiden ministeriöiden että kuntien keskusjärjestön kanssa ennen kuin se tekee ehdotuksensa seuraavan varainhoitovuoden valtionosuuksien perusteista, on erillissäännöksenä kunnille tärkeä. Suomen Kuntaliiton kanssa on neuvoteltava myös valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa koskevista tarkistuksista.

Kuntien keskusjärjestöjen tehtävänä oli alun alkaen kuntien yhteisten etujen valvominen, kuntien keskinäisen yhteistoiminnan edistäminen ja kuntien avustaminen kunnallishallintoa ja -taloutta koskevissa kysymyksissä. Suomen Kuntaliitto peri sellaisenaan tämän laajan tehtävänsä. Liiton merkitys suhteessa kuntiin perustuu ennen muuta asiantuntemukseen. Suomen Kuntaliiton perustamista voidaan pitää suurena edistysaskeleena uskottavan vastavoiman muodostamiseksi neuvotteluihin valtion viranomaisten kanssa. Kuntaliitto on myös asiantuntijaorgaani suhteessa valtioon. Yksimielisyys ei ole kuitenkaan ollut järjestön sisällä saumatonta. Kuntien väliset intressitiriidat rajoittavat suuresti kuntien keskusjärjestön määrätietoista toimintapolitiikkaa.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnalla on paljon ansioita kuntia koskevan valtionosuusjärjestelmän kehittämisessä. Asetuksella säädetyistä neuvottelukunnan tehtävistä voidaan todeta, ettei niihin liity minkäänlaista viittausta lainsäädännön valmisteluhankkeisiin, vaikka juuri tätä seikkaa pidettiin tärkeänä kuntalain säätämisen yhteydessä. *Se, ettei neuvottelumenettelyä koskevaa asetusta ole saatu korjatuksi vielä vuonna 2002 vastaamaan kuntalain sisältöä, kieltii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden neuvottelumenettelyä kohtaan tuntemasta arvostuksesta.* Kuntaliitto on menettämässä asiantuntija-arvostuksensa suhteessa valtion viranomaisiin.

Nykyinen neuvottelumenettely on kehittynyt järjestelyasiakirjojen pohjalta. Sisältö ei ole juuri muuttunut järjestelmän legalisoin-

nista huolimatta. Epävirallinen sopimustoiminta ja sen saattaminen muodollisesti kuntalain siipien suojiin ei ole taannut sitä, että valtion ja kuntien välinen neuvottelumenettely olisi todellisuudessa saanut uutta syvyyttä. Päinvastoin neuvottelumenettelyn koetinkiveksi muodostuivat talouslama ja siihen kytkeytyneet säästölait, jotka merkitsivät suuria kuntien valtionosuuksien leikkauksia. Nykyinen neuvottelujärjestelmä ei ole kyennyt sovittamaan yhteen eriytyvää kunallistalouden kehitystä.

Suomen kuutosiksi ja sixpackiksi itseään nimittävä kaupunkiryhmä haluaa neuvotella valtiovallan kanssa suoraan veroratkaisuista, investoinneista ja palvelujen tuottamisesta. Kuuden suurimman kaupungin johto esitteli ajatuksensa maaliskuussa 2002 Oulun kaupunkifoorumissa. Kuutosten – Helsingin, Espoon, Vantaan, Tampereen, Turun ja Oulun – neuvotteluvalttina olisi kasvukeskustausta ja 1,4 miljoonan asukkaan edustaminen. Kuntakenttä on edunvalvonnan näkökulmasta pirstoutumassa. Osajako ei ole kauniit ja rohkeat, vaan vahvat ja heikot. Kuuden suurimman kaupungin yhteistyö voi rapauttaa Suomen Kuntaliiton toimintaa. Kun neuvottelujen osapuolena on kuntien keskusjärjestö, neuvottelupöydässä ei ole edellytyksiä tosiasialliselle kaupanhieronnalle. Suurilla kaupungeilla olisi tässä suhteessa ”myytävää ja ostettavaa”. Ehkä juuri tässä käsitellyistä syistä Suomen Kuntaliiton asema neuvotteluosapuolena on suurten kaupunkien silmissä ongelmallinen.

Onko kritiikki Suomen Kuntaliittoa kohtaan ylimitoitettua isotelua vai suurta tyytymättömyyttä edunvalvontaan? Muodollisesti kaikki näyttää neuvottelumenettelyn ja valtioon kohdistuvien yhteistyösuhteiden kannalta hyvältä. Asiallisesti näin ei ole. Valtio ja sen viranomaiset ovat hoitaneet pakkopullana minimineuvottelun. Asioidella on ollut aina kiire vuotuisten budjettivalmistelujen vuoksi. Kuntaliitolla ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa ajoissa ratkaisuihin. Se mistä on ehditty rauhassa sopia, on kuitenkin myöhemmässä valtion budjetin päätöksentekoprosessissa rikottu. On syntynyt muodon ja todellisuuden välinen ristiriita. Sitä ei voi hyväksyä.

Yhteistyöasiakirjojen merkitys

Lamavuosina valtion ja kuntien vastakkainasettelu korostui tarpeetoman kärkevästi. Tämän vuoksi ei ollut ihme, ettei julkisyhteisöjen välinen neuvottelujärjestelmä ollut toimiva. Nykyhallitus on sopinut Suomen Kuntaliiton kanssa vaalikauden ajan kestävän yhteistyöasiakirjan sisällöstä (1999). Yhteistyöasiakirjaa voidaan pitää jännityksen lieventämisen välineenä valtion ja kuntien suhteissa. Sisällöltään asiakirjaa voidaan kutsua hyvinvointiyhteiskunnan puolustuspuheeksi. Uudenlaisen yhteiskuntasopimuksen myötä pyritään löytämään parempi tasapaino kuntien tehtävien ja velvoitteiden sekä taloudellisten voimavarojen välillä. Tavoite on äärimmäisen tärkeä, jotta parannettaisiin kuntien taloudellisia mahdollisuuksia huolehtia hyvinvointipalveluista.

Erillinen valtioneuvoston jäsenistä ja Suomen Kuntaliiton edustajista koostuva neuvotteluryhmä seuraa yhteistyöasiakirjassa sovitujen periaatteiden noudattamista. Neuvotteluryhmä kokoontuu vähintään neljä kertaa vuodessa. Sen puheenjohtaja on alue- ja kunta-ministeri. Kunnallistalous ja kuntia koskevan lainsäädännön kehittäminen ovat saaneet viime vuosina korostuneen merkityksen neuvotteluryhmän työskentelyssä. Valtion ja kuntien vuoropuhelu on nostettu ministeritasolle. Vastaavasti Suomen Kuntaliitto on hallituksensa luottamushenkilöiden välityksellä edustettuna neuvotteluryhmässä täydellä poliittisella ominaispainollaan. Kunnallisen itsehallinnon osalta voidaan kuitenkin tehdä näyttävän julkisivun takaa huomautus: vanhaa viiniä uusissa leileissä. Sitä paitsi solmittu *yhteistyöasiakirja jättää kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan täysin kakkosketjun ellei peräti vilttiketjun toimijaksi*. Yhteistyöasiakirja samoin kuin valtioneuvoston vuonna 1999 eduskunnalle antama selonteko kuntalaista kielivät vääjämättömällä tavalla, että neuvottelumenettely savuttaa pahasti. Puuttuu kipinä ja puuttuu tuli.

Neuvottelumenettelyn nostaminen yhteistyöasiakirjoiksi ja poliittisen päätöksenteon keskiöön on yhteydessä myös Suomen jäsenyyteen Euroopan unionissa, erityisesti sen talouspoliittisiin velvoittei-

siin. Euroopan unionin näkökulmasta kunnat muodostavat osan jäsenvaltiota, mikä on omiaan kiinteyttämään valtion ja kuntien välisiä suhteita. Maamme kunnallistalous on erittäin merkittävä koko julkistalouden kokonaisuudessa. Sanottu tosiasia vahvistaa valtion tarvetta koordinoida tehokkaasti ja keskitetysti kunnallistalouksien sopeuttamista valtioneuvoston johdolla harjoitettavaan yleiseen talouspolitiikkaan. Euroopan neuvostossa syntynyt ja maamme eduskunnan lailla voimaan saattama paikallishallinnon peruskirja on joutunut väistymään taka-alalle. Peruskirjan väljyys ja osin julistuksenomaisuus ovat tehneet siitä uskottavan lähtökohdan vain itsehallintoa tukevissa periaateargumenteissa.

Maamme kuuluu Euroopan unionin keskeiseen ytimeen. Tarkoitetaan tällä kuulumista talous- ja rahaliittoon. Rahapolitiikan ollessa täysin unionikeskeistä jää kansalliselle talouspolitiikalle merkittävä sijansa. Tällöin reunaehdoiksi muodostuvat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artikkelit 98–104 jäsenvaltioiden talouspolitiikasta. Julkisen talouden tasapainokriteerit ja niiden vaatima budjettikuri ovat sinänsä ymmärrettäviä. Kuntien näkökulmasta on syytä muistaa lähtökohta talous- ja rahaliiton toteuttamisessa: perusrelaatio on ylimmät valtioelimet ja unionin toimielimet. Kuntien vuoro tässä järjestelmässä on sisäpoliittinen ja siis vasta toisessa aallossa. Suomen jäsenyys talous- ja rahaliitossa tulee asettamaan suuria paineita valtion ja kuntien välisen neuvottelujärjestelmän toimivuudelle. *Solmitun kaltaisella yhteiskuntasopimuksella kunnat tosiasiallisesti sidotaan noudattamaan valtion ylivallan alaisena harjoitettavaa yleistä talouspolitiikkaa.* Yksittäisen kunnan näkökulmasta yhteistyöasiakirja ei voine toimia itsehallinnon laventajana, vaan on sen kaventaja.

Luottamus pääoman uudistajana

Kuntien ja valtion välinen yhteistyö ei voi oikeusvaltiossa perustua pelkästään neuvottelujärjestelmään. Perustuslain takaama itsehallinto on juridisesti lujalla pohjalla. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista

on säädetty kuntalailla. Niin ikään kunnille annettavista konkreettista tehtävistä eduskunta päättää lain muodossa. Tätä alemmanasteisilla säädöksillä ei kunnille voida määrätä eikä siirtää tehtäviä, ei siis valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön mahtikäskyllä. Ylin edustuksellisen kansanvallan tulkki, eduskunta, lopulta päättää kunnallisen itsehallinnon reunaehdot. Kuntalailla turvataan itsehallinnollisen päätöksenteon kansanvaltaisuus. Suomen perustuslaki ja kuntalaki tavallaan suojaavat itsehallintoa niin, että vain kansanedustuslaitoksella on lopullinen puhevalta valtion ja kuntien välisessä kohdalonyhteydessä. On ehkä paradoksaalista tässä valossa väittää, että lait ovat myös muodostuneet kuntien ja valtion suhteen kipeäksi ongelmaksi, suorastaan kompastuskiveksi.

Kuntien ja valtion välinen neuvottelu- ja sopimusjärjestelmä ei puuskuttaisi, jos osapuolilla olisi yksimielinen käsitys lakien velvoitteista ja lakien turvaamista taloudellisista resursseista. Mikäli valtiolta täyttää neuvottelumenettelyssä vain kuntalain kirjaimen, ei sen henkeä, ei luottamuksen uudelleen rakentaminen ole kehuttavalla pohjalla. Koko järjestelmän perimmäisiä ongelmia on myös se, *kuka edustaa valtiota neuvottelupöydässä*. Eri ministeriöillä on paljon parantamisen varaa yhteistyön tiivistämiseksi, jotta syntyisi valtioneuvoston yksiselitteinen kuntanäkemykset. Asialla on suuri merkitys kunnallistalouden ohjauksen selkiyttämiseksi ja vakaannuttamiseksi. Viime vuosina kunnallisessa itsehallinnossa puolestaan on ollut havaittavissa niin voimattomuutta kuin piittaamattomuutta erityislakien velvoitteista asukkaiden perusturvan toteuttamisessa. Toistensa ohi puhumisen yhteinen nimittäjä on selvä: raha ja sen riittämättömyys.

Valtio lupasi kunnille, että se osallistuu tehtäväkohtaisten valtionosuuksien piiriin kuuluvista tehtävistä aiheutuviin kustannuksiin samassa suhteessa kuin se oli osallistunut niihin ennen vuotta 1993. Silloisen valtionosuuslain takuupykälä, jolla pehmitettiin kuntia luopumaan kustannusperusteisista valtionosuuksista laskennallisten valtionosuuksien hyväksi, oli sinänsä perusteeton ja osoittautui vain uskon heikentämissäännökseksi. Valtio ei pystynyt pitämään lupaus- taan, vaan se mitätöitiin useaan kertaan säästölakien muodossa. Sa-

malla epäuskottavalla linjalla kuitenkin jatkettiin myös vuoden 1996 valtionosuuslain säätämisen yhteydessä.

Voimassa olevan kuntien valtionosuuslain synty ansaitsee enemänkin huomiota. Uudistus oli melkoista. Ensinnäkin lain säännöksiin tehtiin etukäteen mahdolliseksi toteuttaa säästöt vuosina 1997–1998. Toiseksi valtionosuuslailla ”uudistettiin” valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa siten, että vuosien 1993–1996 valtionosuusleikkausten vaikutukset sisällytettiin uusiin valtionapuperusteisiin. *Uudistetulla lainsäädännöllä tehtiin siis jälkikäteen legitiimiksi edellisten vuosien säästölait, mutta samalla etukäteen legalisoitiin tulevat valtionosuusleikkaukset* (hallituksen esitys 149/1996 vp, 7–8, 17–18). Kyseessä on murheellinen sivu suomalaista lainsäädäntöhistoriaa, mutta myös suorasukainen opetus huippuunsa viedystä lainsäädäntötaktiikasta. Tapahtumat kertovat myös korutonta kieltä siitä, mitä tosiasiaa merkitsee asioiden käsittely valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä.

Luottamus uudistuu arkisten tekojen kautta kunta-valtiosuhteessa. Teot alkavat laeista ja päättyvät niiden pohjalta neuvottelumenettelyyn. Neuvottelumenettelyn osalta oikeudelliset konstruktiot pyrkivät ja pystyvät sääntelemään vain organisaatioita ja menettelytapoja. Neuvottelun sisältö ja menettelyn uskottavuus auttavat luomaan järkevää lainsäädäntöä, jonka toteuttaminen nojaa ylimpien valtioelinten vallankäyttöön. Luottamuksen menetys kuntien ja valtion suhteessa voidaan saada aikaan nopeasti. Luottamuksen palauttaminen, jos se edes on merkittävä itseisarvo tällä vuosituohannella, on osoittautunut uskomattoman työlääksi. Ehdoton häviö on kunnan hiljaisiin asukas. Hänen elämänsä riippuu suuresti valtion ja kuntien yhteisvastuulla olevien, mutta miltei yksin kunnan vastuulle jäävien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien eli TSS-oikeuksien toteuttamisesta.

Kunnan vastuu hyvinvointipalveluista

Hyvinvointipalveluiden rakentajat ja rapauttajat

Oikeudenmukaisuuden edistäminen. Suomen perustuslaki rakentuu perusoikeuksien turvaamiselle ja kunnioittamiselle. Valtiosäännön tehtävänä on edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa jokaiselle taatut taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet sisällytettiin olennaiseksi osaksi uutta perustuslakia (perustuslain 2. luku). Sanottuihin oikeuksiin luetaan yleensä työtä, koulutusta, vähimmäistoimeentuloa, sosiaalisten riskien aikaista toimeentuloa sekä erilaista julkista huolenpitoa, hoivaa ja palveluita koskevia oikeuksia. Uudistuksen tärkeä tavoite oli laajentaa yksilön oikeuksien perustuslaintasoista turvaa. *Uudistus korosti entisestään kuntien vastuuta.* Tuolloin pyrittiin määrittelemään suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot nykytilaa ja näköpiirissä olevaa tulevaisuutta silmällä pitäen. Onko käynyt niin, että ylimmät valtioelimet järjestelmän rakentajina ovat siirtäneet tavallisilla laeilla kaiken vastuun hyvinvointioikeuksien toteutumisesta kunnille?

Vahvan talouskasvun jälkeen on hämmentävää, että ylipäättään kysymys oikeudenmukaisuudesta nousi keskeiseksi yhteiskuntapoliittiseksi teemaksi vuosituhannen vaihteessa. Kunnat ovat saaneet täs-

sä keskustelussa kyseenalaisen kunnian hyvinvointipalveluiden rapauttamisesta. Kunnian perään kannattaa aina kysyä. Varsinkin kun väite on vakava ja yleinen tässä maassa. Pääosa kuntien tärkeimmistä palveluista koostuu sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluista sekä niihin liittyvistä tukipalveluista. Merkittävimmät lait hyvinvointioikeuksien toteuttamisen kannalta ovat kansanterveyslaki, sosiaalihuoltolaki ja perusopetuslaki. Kunnan asukkaille tuskin on suurta merkitystä sillä, mihin oikeudelliseen statukseen hyvinvointipalvelut perustuvat. Tärkeintä on niiden toimivuus.

Asia kärjistyi tänä vuonna paljon huomiota saaneessa Kuopion kaupunkia koskeneessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2002:21). Kaupunki tuomittiin korvaamaan kunnan asukkaalle tälle yksityisessä sairaalassa tehdystä sydämen ohitusleikkauksesta aiheutuneet kustannukset. Kaupunki ei ollut järjestänyt potilaan kannalta tarpeellista erikoissairaanhoidoa.

Sotien jälkeinen aika on merkinnyt koulutuspalveluiden samoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon osalta kansalaisten yhdenvertaista kohtelua, tehtävien lakisäateistämistä ja velvoitteiden siirtämistä pääosin kunnille. Pohjoismainen hyvinvointipolitiikka on perustunut laajaan työhön osallistumiseen ja valtion keskeiseen rooliin hyvinvointipalvelujen synnyssä, sääntelyssä ja vastuussa niistä. Valtiokeskeisyys on ollut tunnusomaista Suomen koulujärjestelmän sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa. Kuntien tehtävien realisoijaksi säädettiin mittava erityislainsäädäntö. Lisäksi maahamme luotiin mutkikas valtionosuuslainsäädäntö kuntien rasitteiden keventämiseksi. Kuntien velvoitteet ovat säilyneet, valtionosuuslainsäädäntö on väljentyneet ja valtionosuuksien volyymi huomattavasti pienentynyt.

Kunta hoitaa sille säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. Kun kysymys on perusoikeuksista ja niiden toteuttamisesta, on kunnalla viime kädessä keskeinen järjestämisvastuu. Ostopalveluratkaisu on ennen muuta *kunnallispoliittinen valinta*. Ostopalveluita käyttäessään kunnan on varmistettava, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edel-

lytetään samalta kunnalliselta toiminnalta. Tätä vastuuta kunta ei voi siirtää esimerkiksi yksityiselle palvelujen tuottajalle. Ylipäätään julkinen hallintotehtävä voidaan antaa vain tietyin edellytyksin viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Tällöin ei kuitenkaan saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle.

Hyvinvointioikeuksien toteuttamisjärjestelmän perustavanlaatuiset arvot alkavat periaatteista, ettei ketään jätetä heitteille ja että kaikilla on oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja päätyvät väljähkön tavoitesäännökseen asumisen edistämisestä. Arvoperustan määrittelyssä ei ole vikaa. Eri asia on, miten on hyvinvointioikeuksien toteuttamisen laita. Niiden toteutuminen on edellytys muiden perusoikeuksien, muun muassa perinteisten vapausoikeuksien toteutumiselle. Vastaavasti hyvinvointioikeuksien realisoituminen edellyttää muiden perusoikeuksien kuten yhdenvertaisuuden periaatteen kunnioittamista. Ylipäätään uskottava TSS-oikeuksien toteuttaminen riippuu suuresti yhteiskunnan käytössä olevista taloudellisista resursseista. Tämä näkökulma, jolla on suuri merkitys kunnille, jäi perusoikeusuudistuksessa liian vähälle huomiolle. Talouslama ja sen jälkeinen aika asettivat reunaehdonsa hyvinvointipalveluiden rahoittamiselle.

Hyvinvointipalvelijat. Suomessa hyvinvointipalvelut tuotetaan ja rahoitetaan kolmella sektorilla:

- a) julkinen sektori: valtio, kunnat sekä Kansaneläkelaitos ja Raha-automaattiyhdistys (RAY)
- b) järjestösektori: pääosin sosiaali- ja terveysjärjestöt, joita tuetaan RAY:n tuotosta myönnettävin harkinnanvaraisin valtionavuin
- c) yrityssektori: niin luonnolliset kuin juridisetkin henkilöt.

Sektoreiden avainsanat ovat a) perustuslain ja lainsäädännön veloitteet, b) vapaaseen järjestötoimintaan liittyvä aatteellisuus ja c) voiton tavoittelu ja yritystoiminnan kannattavuus. Teoriassa vain yrityssektori vastaa tuottamistaan palveluista oman talousautonomian-

sa rajoissa. Käytännössä myös yrityssektorin palvelujen tuottajat hyötyvät suuresti julkissektorin hoitamasta rahoitusjärjestelmästä. Esimerkiksi terveydenhuollon yksityisessä palvelutuotannossa Kansaneläkelaitoksen maksamat sairausvakuutuskorvaukset ovat mittavia. On myös vaara, että järjestösektorilla voidaan saada muun muassa verokohtelun muodossa ja yleishyödyllisyyden suojassa kilpailuetuja, joita ei voida pitää hyväksyttävänä.

Julkisen sektorin tuottamat hyvinvointipalvelut rahoitetaan pääosin verovaroin. Sanottu pätee niin Kansaneläkelaitokseen kuin kuntiin. Kunnat saavat verotulojen lisäksi valtionosuuksia, jotka tosin ovat merkittävästi vähentyneet. Menetyksen kompensoimiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen osuus on vuoden 2000 taitteessa korostunut. Korotetut maksut ovat kuitenkin merkinneet maksukaton säätämistä. Toisaalta pääosa kuntien ja Kansaneläkelaitoksen tuottamista hyvinvointipalveluista on tai niiden on oltava ilmaisia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhdistykset, myös säätiöt, saavat palvelujen tuottamiseen valtionapuja, joiden pohjana ovat Raha-automaattiyhdistyksen voittovarot. Sellainen perusväite, että pohjoismaisessa hyvinvointimallissa järjestöjen tarjoamat palvelut täydentävät julkisen sektorin tarjoamia, verovaroin rahoitettavia palveluja, on lähtökohdaltaan poleeminen. Järjestöt eivät tosin ole veronsaajia, mutta järjestöjen toiminta kuntien palvelutoiminnan täydentäjänä jäisi ilman huomattavaa julkista rahoitusta vaatimattomaksi. Tilanteen julkisyhteisöllistä painotusta lisää se, että kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestöiltä hankkimat palvelut voivat olla niin paikallisesti ja alueellisesti kuin valtakunnallisestikin mittavia.

Asiakasrahoitus on luonnollisesti kaikki kaikessa yksityisten palvelujen tuottajille. Esimerkiksi maksukykyisiä yksityisten terveystalvelujen käyttäjiä on maassamme yhä enemmän. Kuitenkin Suomessa julkinen valta on kantanut päävastuun hyvinvoinnin takaamisesta yhteiskunnan jäsenille. Julkinen valta rahoittaa ja usein myös tuottaa ja jakelee perushyvinvoinnin turvaavat etuudet. Juuri tämän vuoksi hyvinvointimalli tulee kalliiksi. Suomessa on siis edelleen pohjois-

maisen hyvinvointivaltion vahvan normatiivisen perinteen mukaisesti hallitseva valtion, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen vastuu hyvinvointioikeuksien toteuttamisesta. *Yhteisvastuusta huolimatta valtio on vähentänyt merkittävästi osuuttaan hyvinvointipalvelujen rahoituksesta. Kunnat eivät siis ole yksin vastuussa hyvinvointipalveluiden rapautumisesta.* Se on myös juridinen mahdottomuus, sillä Kansaneläkelaitokselle siirtyi 1980–1990-luvuilla yhä enemmän vastuuta sosiaaliturvasta.

Muutokset julkisissa palveluissa olivat voimakkaita 1990-luvulla. On tapahtunut suuri muutos palveluvaltiosta jakovaltion suuntaan. *Palvelujen järjestämistä vastuu on pääosin siirretty kunnille, joiden oma rahoitusvastuu on jatkuvasti kasvanut.* Murros on merkinnyt ainakin vauraammissa osissa maata vaihtoehtoisten yritysmuotoisten palvelujen syntyä. Uuden vuosituhaten alussa yrityssektorin osuus sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa on kuitenkin kokonaisuudessaan vaatimaton. Yritystoiminnan aktiviteetti suuntautuu selvästi terveyspalveluihin. Kuntasektorin rahoitusongelmat ovat merkinneet sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnan korostumista samoin kuin kansalaisen oman vastuunkannon uudelleenarviointia.

Kuntien ei ole syytä heittäytyä marttyyreiksi. Ne rakensivat toimivat, tavallisen lain nojalla toteutetut hyvinvointipalvelut jo ennen perusoikeusuudistusta. On sarkasmia todeta, että palvelut alkoivat rapautua eniten sen jälkeen, kun oikeudellisen sääntelyn status nostettiin valtiosäännön tasolle. Julkisen vallan kokonaisuutena ja aivan erityisesti valtion on tunnettava piikki lihassaan perusoikeuksien toteutumisesta ja toteutumattomuudesta (vrt. myös perustuslain 22 §). Monissa kunnissa hyvinvointipalvelut ovat toimineet hyvin tai ainakin tyydyttävästi. *Suurimmat kivut johtuvat valtavista väestönmuutoksista.* Asutuskeskusten palvelut eivät kykene kehittymään muutovirran aallossa. Väestöpohjaa ja siten veronmaksajia menettäneet kunnat eivät puolestaan talousahdingossaan kykene takaamaan toimivia hyvinvointipalveluja.

Kilpailukunta ajan virrassa

Kuntien keskinäinen kilpailu. Kilpailukunta voidaan mieltää monin tavoin. Rajoitun tässä yhteydessä vain kahteen seikkaan: kuntien väliseen kilpailuun ja kunnan palvelujen kilpailuttamiseen. Kuntien keskinäinen kilpailu sopii huonosti staattiseen julkishallinnon kuvaan. Staattisuus on ollut kuitenkin jo kymmenen vuotta järjestyksen kourissa. Julkishallinnon henkilöstömäärä on supistunut. Julkisyhteisöjä tulosohjataan lähes markkinamekanismein. Valtion tehtävät ovat vähentyneet, varsinkin liiketoiminnan osalta. Julkisten tehtävien hoidossa avuksi on otettu ensin välillinen julkinen hallinto, sitten kolmas sektori ja viimeisimpänä tulokkaana markkinasektori. On siis syytä tarkastella lähemmin, millaiseen maastoon kilpailukunta sijoittuu.

Välillinen julkishallinto on perinteisesti sijoitettu julkishallinnon ja yksityisten organisaatioiden välimaastoon, ei-kenenkään-maalle. Välillisyydellä on yritetty pienentää liialliseksi paisunutta julkista sektoria. Samalla on epätoivoisesti vaalittu demokratiaa ja liiketoiminta-ajattelua uudistusten yhteydessä. Se ei ole onnistunut enempää postiliikelaitoksessa kuin rautateilläkään, maamme reuna-alueiden kunnille ja niiden asukkaille kohtalokkain seurauksin. Välillinen julkishallinto on sääntelyperustaltaan ja organisaatioltaan epäyhtenäistä. Esimerkiksi Kunnallisella työmarkkinalaitoksella ja Kuntien eläkevakuutuksella – välillisen kunnallishallinnon orgaaneina – on peruskuntien ja kuntayhtymien lisäksi keskeinen vastuu toimivan henkilöstöpolitiikan rakentamisesta.

Kansaneläkelaitos välillisen valtionhallinnon suuryksikkönä toimii eduskunnan valvonnassa. Kansaneläkelaitos on valtion ja kuntien tavoin veronsaaja. Sosiaaliturvan tehtävien osalta se on läheisessä yhteydessä myös kunnallishallintoon. *Kansaneläkelaitoksesta on muodostunut merkittävin sosiaaliturvan toteuttaja maassamme.* Kuntien ja laitoksen välinen työnjako samoin kuin sosiaaliturvan rahoitus olivat yleisemminkin valtion ja kuntien suhteen koetinkiviä koko 1990-luvun.

Raha-automaattiyhdistykselle kuuluva julkisen vallan käyttö ja julkisten tehtävien hoitaminen oikeuttavat puhumaan jonkinlaisesta julkishallinnon jäännöskategoriasta. Raha-automaattiyhdistyksen jäsenjärjestöt ovat Suomen Punaista Ristiä lukuun ottamatta aatteellisia yhdistyksiä ja säätiöitä. Nuo järjestöt täydentävät pääosin kunnallista, osin Kansaneläkelaitoksen palvelujärjestelmää. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestöjä voitaneen muutoinkin luonnehtia viime vuosien yhteiskuntakeskustelun termein kolmanneksi sektoriksi. Väillisestä julkishallinnosta kolmas sektori eroaa yhdistymisvapauden ja vapaaehtoisuuden vuoksi.

Traditionaalinen käsitys julkishallinnon perusrakenteesta on säilynyt, mutta sisällöltään julkinen hallinto on viime vuosina suuresti muuttunut. Julkisyhteisöjen tulotalouden perustan haavoittuvuus on merkinnyt valtion ja kuntien palveluiden niukkuutta. Hallinnon muutos tuloksellisuusajatteluineen, yksityistämisyhdistykset ja mahdollisuudet rahoittaa julkisia tehtäviä muutoin kuin verovarjoilla ovat kiihdyttäneet myös vaatimuksia tuoda julkisiin palveluihin kilpailuelementti ja markkinamekanismeja. Hallinnon lainalaisuuden vaatimuksesta ei ole ainakaan säädösten tasolla tingitty. Julkisten varojen käytössä uusi kysymys on ollut, mitä verovarjoilla on saatu aikaan. Tehokkuuden vaatimus näkyy erityisen selvästi sosiaali- ja terveydenhuollon kentässä. Opetus- ja kulttuuritoimi ovat seuranneet perässä. Kunnan jäsenen oikeusturva ja kuntien säästöpäätökset yhdistettyinä tehokkuusvaatimukseen ovat peruselementteiltään ristiriitaisia. Äärimmäinen tehokkuusajattelu palvelujen supistamisineen voi synnyttää asukkaiden ja kuntien henkilöstön yhteisen vastareaktion, jonka seuraukset ovat arvaamattomia.

Edellä luonnostellun julkisen hallinnon muutoksen myllerryksessä voi tuntua siltä, että kilpailukunnasta on tullut pelkkä ajopuu ajan virrassa. Kuntien välinen kilpailu ei ole suinkaan kiellettyä. Kunnan asukkaiden yhdenvertainen kohtelu ei merkitse sitä, että perustuslain säätäjän pitäisi paimentaa tasapaksua kuntakokonaisuutta. Eri-laisuudet, ideat ja menestyksekkäs elinkeinopolitiikka tulee siis sallia. Kilpailukyvyttömän kunnan kohtaloksi muodostuu jääminen osaksi

kuntahistoriaa 2000-luvun kuntien elintilakamppailussa. Sen pehmentämiseksi valtio tarjoaa kuntajaotuksen muutosta ja kuntien yhdistymisen edistämiseksi porkkanoita.

Kunnat kilpailevat keskenään monista asioista joko tiedostaen tai tiedostamattaan. Luettelon voisi aloittaa ammattikorkeakoulun sijaintipaikasta ja päättää laadukkaiden tonttien myymiseen kunnan asukkaille ja myös naapurikuntalaisille. Kilpaillaan siis houkuttavilla mielikuvilla ja infrastruktuuripalveluilla. Menestyksellisen elinkeinopolitiikan harjoittamisessa kunnan sijaintietu on lyömätön lähtökohhta. Koulutettu työvoima, yliopisto, teollinen perinne ja lähellä olevat markkinat toimivine kuljetusyhteyksineen tarjoavat Tampereen kaupungille lähtökohdat, joiden kanssa Längelmäen kunta lyö kirjaimellisesti hanskat tiskiinkin jo ennen kilpailun alkamista. Nokian menestystarinan vanavedessä Oulu ja Salo asukkaineen ovat saavuttaneet melkoisen taloudellisen vaurauden.

Kunnat eivät kuitenkaan kilpaile keskenään alueensa työttömyyden vähentämisestä, romaniväestön asuinolojen parantamisesta tai mielenterveyspotilaiden hoitamisesta. Mikäli kilpailua on, se hoidetaan matalalla profiililla – melkein kuiskaten. Yhteiskunnassamme olisikin syytä julistaa avoin kilpailu kymmenen vuotta jatkuneen rakennetyöttömyyden poistamiseksi. Myöskään kuntien ei tulisi kaihtaa kilpailua tämän jättöngelman edessä. Kuntien välisessä kilpailussa suuren luokan yksilöongelmien ratkaisuisissa päätöksenteko ja siitä tiedottaminen on ollut pidättyväistä, suorastaan välttelevää. Juuri tässä suhteessa kuntien kannettavaksi on uuden vuosituhannen koitteessa tullut aiheellisestikin hyvinvointipalveluiden rapauttajan raskas viitta (Myllymäki–Tetri: Raha-automaattiyhdistys kansalaispalvelujen rahoittajana, Vammala 2001).

Palvelujen kilpailuttaminen. Kilpailuttamisen ei pitäisi olla kunnille ihan uusi asia. Julkisia hankintoja koskeva laki tulisi kaikkien kuntien tuntea. Laissa on rakennusurakkahanketta koskeva *pakko-kilpailuttamissäännös*. Kilpailuttamisesta on tullut kauppa- ja teollisuusministeriön uusi mantra – kymmenen vuoden viiveellä. Julkaisemassaan työryhmäraportissa (KTM 17/2001) se ministeri Kimmo

Sasin johdolla moitti kuntia siitä, etteivät ne hallitse kilpailuttamista kunnolla. Totta, kaikissa kunnissa ei ole palveluiden kilpailuttamisesta juuri kokemuksia. Nyttemmin myös Kuntaliitto on linjannut kilpailupolitiikan strategiat.

Suomessa samoin kuin Euroopan unionin komissiossakin on koulukunta, jonka mukaan julkisten palvelujen markkinaehtoistaminen pitäisi hoitaa lainsäädäntöteitse. Koulukunta on kuitenkin viime aikoina kokenut merkittäviä takaiskuja. Kilpailuttamiskeskustelussa viitataan usein siihen, että Euroopan unionia koskeva lainsäädäntö asettaa kilpailuttamisvelvoitteita. Kuitenkin laki julkisista hankinnoista on jo nyt soveltamisalaltaan laajempi kuin EU-lainsäädäntö edellyttää. Unionin oikeussäännökset eivät velvoita lainkaan kilpailuttamaan eräitä merkittäviä palvelualoja, kuten juuri sosiaali- ja terveyspalveluja. Sitä paitsi Euroopan unionissa ollaan pääsemässä sopuun siitä, että sosiaaliset näkökohdat voidaan ottaa huomioon hankintapäätöksiä tehtäessä.

Hyvinvointipalvelujen osalta on kysyttävä, haluammeko toistaa Ison-Britannian kuntasektorin kokemuksia rouva Margaret Thatcherin jäljiltä täällä Suomessa? Kokemukset palvelujen pakkokilpailuttamisesta eivät olleet rohkaisevia; koulutus- ja terveyspalvelut romahtivat. *Kuntapalveluiden kilpailutus on siis syytä toteuttaa vapaaehtoistietä.* Lainsäädännön pakkopaita ei ole kuntien ratkaisu niiden palvelutuotannon markkinaehtoistamisessa. Parempi tie käy oivalluksen, osaamisen karttumisen ja kuntien yhteistyömahdollisuuksien antamien kokemusten kautta.

Äärimmilleen vietyinä pakkokilpailuttamisajattelu merkitsisi sitä, että kunta joutuisi tekemään muun muassa päiväkodin laajentamisesta kilpailuttamisselvityksen. Kunta kyselisi yrityksiltä omasta kunnasta, maakunnasta tai ympäri Suomen, ovatko ne mahdollisesti kiinnostuneita laajentamissuunnitelmista. *Kunnan toimialaan ja asukkaiden valitseman valtuuston toimivaltaan puututtaisiin ratkaisevalla tavalla.* Ratkaisu tapahtuisi markkinavoimien painotuksin. Näin pitkälle ei kuitenkaan nykyisen lainsäädännön pohjalta ole vielä tultu:

Korkeimman hallinto-oikeuden tuoreen ratkaisun (KHO 2002:4) perusteella markkinoiden vapaa kilpailu ei ollut vaarassa Raumalla. Kaupungilla oli oikeus tarjota liikuntatiloja puoli-ilmaiseksi järjestöille ja kuntalaisille. Sen sijaan kalliit maksut koulutilojen hyötykäytöstä liikuntatarkoituksiin olisivat tehneet kaupungista elinkeinonharjoittajan ja vieneet kaupungin kilpailunrajoituslain piiriin.

Edellä kerrottu päätös oli periaatteessa erittäin tärkeä. Siinä ratkaistiin kilpailua eli yrittäjän ja kunnan toimivaltaa koskeva kädenväöntö. Raumalainen liikunta-alan yrittäjä katsoi, ettei kaupunki voi vuokrata koulutilojaan nimellisestä maksusta liikuntaseuroille tai nuorisolle, koska se houkuttelee nämä ryhmät pois maksullisten palvelujen piiristä ja rajoittaa siten lain vastaisesti alan yrittäjän elinkeinotoimintaa.

Hyvinvointipalvelujen tuottaminen pelkästään markkinamekanismeihin ja kilpailuun perustuen ei ole mahdollista kunnan asukkaiden perusoikeuksien ja niiden toteuttamisen vuoksi. Myös kansalaisten maksukyky vaihtelee paljon erityisesti sosiaalipalveluja tarvitsevien joukossa. *Kuntien vastuulla olevien hyvinvointioikeuksien toteuttaminen ja markkinatalouden edellyttämä kilpailu ovat keskenään ristiriitaisia elementtejä kaikkein merkittävimmin lasten, mielenterveyspotilaiden, päihteiden käyttäjien, vammaisten ja vanhusten oikeuksien turvaamisessa.* Kunnallisten palvelujen laatua on viime vuoden yhteiskuntakeskustelussa ansaitusti korostettu. Laatu on vähintään yhtä tärkeä kuin palvelujen hinta ja tehokkuus. Näin ollen kunnissa ei saa hyväksyä periaatetta, että halvin tarjous tulee automaattisesti hyväksytyksi.

Kunnan perustehtävä itsehallintoyhdyskuntana ei ole markkinoiden luominen eikä kilpailun edistäminen. Hyvinvointipalveluiden järjestämisessä kunnalle on jätetty harkintavaltaa sen suhteen, miten se hoitaa ydintehtävänsä. Sitä paitsi kilpailu voi toimia vain silloin, kun on kunnolliset markkinat. Hyvä kilpailu ei voi tässä yhteydessä tarkoittaa kunnan tai Suomen Punaisen Ristin vaihtamista yksityiseen monopoliin. Valtion massiivinen yrittäjyysprojekti nostaa myös hyvinvointipalveluissa voimakkaasti esille kilpailuttamisnäkökulman.

Kaikki vaihtoehdot on syytä tuoda yhteiskuntakeskusteluun. *Näen kuitenkin (esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriön) ylimitoitettun kilpailuttamisinnon taustalla paljon elinkeinoelämän lobbausta ja edunvalvonnan paineita.* Hämmästyttävää kyllä keskustelusta on kokonaan puuttunut hyvinvointipalvelujen loppukäyttäjän eli apua tarvitsevan ihmisen näkökulma. Parhaimmillaan on mukana ollut myös aitoa huolta niin työllisyydestä kuin palvelujen riittävydestä lähivuosikymmeninä.

Onko kunta tullut tarpeettomaksi?

Lamasta toipuva Suomi saavutti markkinatalouden alueella suurta menestystä. Tästä syystä kilpailua luonnollisesti ihannoidaan ja pyritään tehokkuuteen. Tälle markkinavoimien armoille antautumiselle on kuitenkin olemassa vahva vastavoima. Sitä voidaan kutsua yleiseurooppalaisittain ihmisoikeusideologiaksi. Yksityiselle kansalaiselle on perustuslain tai lain säännöksiin turvattu oikeus vaatia ensi kädessä valtiota ja kuntia toteuttamaan sosiaaliset perusoikeudet. Tuo suoja on rakennettu juuri niiden ihmisten tueksi, joilla ei ole edellytyksiä eikä voimaa menestyä markkinavoimien maailmassa.

On sinänsä kiistatonta, että niin kuntien ja järjestöjen kuin yksityisten palvelujen tuottajienkin resursseja tarvitaan lähivuosina, jotta erityisesti sosiaali- ja terveystalouden kysyntä kyetään ylipäättään tyydyttämään. Kunnallistalouden nykytila suorastaan pakottaa kuntia etsimään vaihtoehtoisia palvelujen tuottamistapoja. On myös onnistuneita esimerkkejä:

Helsingin kaupunki säästi huomattavasti kilpailuttamalla potilasjonot (Helsingin Sanomat 30.4.2002), jotka syntyivät lääkäriakon aikana. Palveluja tilattiin tarjouskilpailun mukaisesti 2 sairaanhoitopiiriltä ja 11 yksityissairaалalta ja säätiöltä. Kilpailutus oli suurin Suomessa koskaan tehty erikoissairaanhoidon ostohankinta. Tarjouksia pyydettiin 53 sairaanhoitopiiriltä ja yksityiseltä sairaalalta Suomessa. Kilpailuttamisella saatiin aikaan merkittävät säästöt. Helsingin kaupunginhallituksen arvion mukaan tar-

jouskilpailun perusteella tehty hankinta osoittautui 10 % edullisemmaksi kuin jos palvelut olisi ostettu Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriltä.

Kuntien ei siis tule suhtautua eri vaihtoehtoihin ennakkoluuloisesti. On todennäköistä, että kuntien henkilöstö vastustaa palvelujen kilpailuttamista kaikkein eniten. Pelkoon on aihetta. Palvelutuotannon laatu ei ole kaikilta osin kunnossa saneerausten ja henkilöstön hiostamisen jäljiltä. Paikoin palvelujen kustannustehottomuuskin voi olla ongelma. Yksityisen palvelutuotannon kustannuksia on tosin varsin vaikea verrata kuntien kustannuksiin, koska kunnilla ei ole aina selvää käsitystä omien palvelujensa todellisista kustannuksista. On siis tuotteistamisen ongelma. Tätäkin suurempi on huoli kunnan jäsenten oikeuksien toteutumisesta. Helsingin kaupungin esimerkki pakottaa siis kerettiläisen huomion esittämiseen: Mistä potilas on voinut päättää, kun Helsingin kaupunki ostopalvelusopimuksen nojalla siirsi hänet Mikkeliin leikattavaksi? Muodollisesti potilas sai valita, pysykö jonossa vai lähteekö muualle. Näin ollen Helsingin kaupunki ei siirtänyt ketään mihinkään vastoin hänen tahtoaan. Asiallisesti apua tarvitseva potilas sai päättää paljosta: elämästä ja kuolemasta.

Yksilön näkökulmasta oikeudenmukaisuus julkisissa palveluissa kulminoituu palveluiden hintaan ja ylipäätään hyvinvointipalvelujen saatavuuteen. *Kuntien ei ole syytä tuudittautua siihen, että niiden tarjoamat hyvinvointipalvelut ovat samalla myös laadukkaita.* Laatua kun ei ole tullut mitatuksi enempää kilpailulla kuin asukkaiden käsityksilläkään. Kilpailun huomioon ottaminen ei voi johtaa siihen, että palveluja tarvitsevat ihmiset jäävät vaille laadukkaita ja kohtuuhintaisia palveluja. Ylipäätään voi vahvasti epäillä sitä, sopivatko nykyiset kilpailuttamissäännökset sellaisenaan esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalle, vai tulisiko alalle laatia omat pelisääntönsä. Tällöin voitaisiin kansallisesti säätää nykyistä yksinkertaisempi ja joustavampi menettely, joka samalla turvaisi myös avoimen ja tasapuolisen kilpailun.

Kunnat voivat saada omien palveluidensa kehittämiseen piristysruiskeita alueensa yrityksiltä. Toimivia markkinaolosuhteita ei kui-

tenkaan synny, jos kunta ei halua antaa vaihtoehtoillemahdollisuuksia. Vaikka olisi haluakin, läheskään kaikilla kunnilla ei yksinkertaisesti ole vaihtoehtoja. Jotta markkinamekanismeista saataisiin kunnan asukkaille suurin hyöty, kuntien tulisi nähdä palveluiden vaihtoehtoiset tuottamistavat osana kuntastrategiaa. Tästä ideaalista haja-asutusalueiden Suomi on varsin kaukana. Aito kilpailu kuitenkin ontuu, kun ”markkinoilla” yksityiset palvelujen tuottajat myyvät julkisyhteisölle tuotettavia palveluita. On myös kermankuorinnan vaara. Toisin sanoen kannattavat palvelut jäävät markkinasektorille ja esimerkiksi vähäosaisten palvelut julkissektorille. Kokonaisvastuu hyvinvointipalveluiden järjestämisestä on kuitenkin kunnilla.

Puheet kunnan tarpeettomuudesta hyvinvointipalvelujen turvaajana ovat ennenaikaisia ja liioiteltuja. Kunnan heikoimmat jäsenet tarvitsevat kotikuntaansa kaikkein eniten. Näin ollen kunta on itsehallintonsa puitteissa niin selkäranka oikeudenmukaisuuden toteuttamiselle kuin luotettava sopimusosapuoli vapaaehtoistoiminnalle, joka suuntautuu yhteiskunnan vähäosaisimpien auttamiseen. Kilpailuttaminen ei tee kuntaa tarpeettomaksi hyvinvointipalvelujen järjestäjänä. Lähivuosikymmeninä näiltä osin kuntia kutsuu laajeneva vanhusväestön työskä. Sen sijaan koulutuspalvelujen tarve supistune. Kuntien välisessä kilpailussa kunta sitä vastoin voi kilpailuttaa itsensä tarpeettomaksi tai tulla kilpailukyvyttömäksi tai jo olla kilpailukyvytön. Johtopäätösten teko jää tällöin asukkaille, valtuustolle ja valtioneuvostolle.

Entä miten käy asukkaiden hyvinvointipalveluiden?

Opettavainen tarina

Vuoden 1852 vaivashoitoasetuksen voimaantulon jälkeen vaivaisavun saajien määrä kasvoi vajaan 20 vuodessa lähes kaksinkertaiseksi. Avustettavien määrän nopean kasvun myötä vaivashoitoasetusta kohtaan esitetty kritiikki koveni, sillä vallassa olleen taloudellisen liberalismiin kannattajat epäilivät avustusoikeuden laajennuksen työkykyisiin olleen liiaksi avustusten saajia suosiva

ja siten turhia kustannuksia aiheuttava. Uusia vaatimuksia vai-
vaishoidolle asetti myös samoihin aikoihin voimaan tullut elin-
keinovapaus, joka edellytti vapaasti liikkuvaa työvoimaa. Myö-
hemmin vaivaishuollon sovellusala supistettiin taloudellisen li-
beralismin ideologian mukaisesti.

Juha Salomaa (2000): *Lisensiaatintutkimus*, Tampereen yliopisto

Julkisen talouden säästöt budjettien tasapainottamisen välineenä ovat hallinneet Pohjoismaiden 1990-luvun hyvinvointipolitiikkaa. Suomi ei tästä kuvasta poikkea. Sen sijaan meillä on pyritty varsin vahvasti säilyttämään keskeiset hyvinvointivaltion instituutiot. Julkisyhteisöjen henkilöstön määrä supistui 1990-luvulla. Palvelujen järjestämisvelvoitteet eivät ole juuri muuttuneet. Missä määrin määrä on muuttunut laaduksi, on julkisyhteisöjen tuloksellisuuskriteerein vaikeasti mitattavissa.

Kuntien vastuu asukkaidensa hyvinvointioikeuksien toteuttamisesta ei ole kadonnut minnekään. Tosiiasiallisesti vastuu on osittain liukumassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestöjen ja markkinapalvelusteisten toimijoiden suuntaan. Julkisen sektorin talousresurssien supistukset ovat kuntien valtionosuusleikkausten myötä johtaneet vaikeisiin priorisointikeskusteluihin. On voitu siis harjoittaa virheelistä politiikkaa. Kuitenkin demokratiassa politiikka on opposition näkökulmasta pääosin väärää. *Kyse on aina myös poliittisista arvovallinnoista, joista päävastuu kuuluu ylimmille valtioelimille ja itsehallinnossa kunnanvaltuustolle.* Kansalaisen usko valtioon, kuntaan tai yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen voi horjua pahasti, jos esimerkiksi riittävät TSS-oikeudet toteutuvat kansalaisen mielestä hyvin vain perustuslain juhlavissa normeissa eivätkä arkielämässä. Testaus mittaa ääripäässään niin kunnan olemassaolon oikeutuksen kuin ihmisen mahdollisuuden elämään.

Uusi isku oikeudenmukaisuuden kolhitulle sisällölle tuli äskettäin peruskoulusta: ”Tasa-arvo ei enää toteudu peruskoulutuksessa. Koululaitos on muuttunut koulumarkkinoiksi, joilla vanhemmat kilpailuttavat kouluja.” Näin kirjoitti Helsingin Sanomien Vieraskynässä professori Sirkka Ahonen 14.5.2002. Tukenaan hänellä olivat Turun

yliopiston tutkimustulokset. Kuten aina kilpailussa, yhdet voittavat ja toiset häviävät. Kritiikkiin on yhtynyt Opetushallitus omine selvityksineen. Suomalaiselle keskustelulle ei ole yllätys, että asiasta poliittisessa vastuussa oleva opetusministeri on kieltäytynyt tunnistamasta koko ongelmaa. Jos ongelmia on, ne johtuvat toiminnassaan paikoilleen jämähtäneistä kouluista eli käytännössä kunnista.

Tosiasia on, että nykyisiin koululakeihin sisältyy tulosvastuullisuuden vaatimus. Kuntapäätäjät eivät enää odota kouluilta, että ne yhtäläisesti täyttäisivät sivistystehtävänsä, vaan koulujen tulee kilpailla tuloksesta. *Eriarvoisuus on muodostunut vapaudeksi ja tasa-arvo paikaksi.* Jos kunnallisessa koululaitoksessa eriarvoisuus on lisääntynyt siten, että toiset saavat lapsilleen parempaa peruskoulutusta kuin toiset, oikeudenmukaisuus on jälleen kärsinyt vakavan takaiskun. Peruskoulutuksen monipuolisuudessa ja laadussa kunnat kilpailevat keskenään lapsista, perheistä ja elintilastaan. Lukiodien profiilin nosto on ollut vielä näyttävämpää. Ongelma kärjistyy jälleen kerran talousresursseihin ja väestöpohjaan. Maksuton perusopetus on kyllä järjestynyt, ja sen on perustuslain velvoitteen mukaisesti järjestyttävä. Lasten oikeuksien toteuttamisessa on siirrytty suhteelliseen oikeudenmukaisuuteen, jossa yksilön vapaus ja autonomia ovat kenties tulleet kuntapäätäjille tärkeämmiksi kuin tasa-arvoisen perusopetuksen järjestäminen.

Myös terveystalveluiden järjestämien kuuluu kuntien ensisijaisiin tehtäviin. Valtiolla on perusvastuu terveystalitiikan ohjauksesta ja yleisistä toimintaedellytyksistä. Viime vuosina kuntien terveydenhuollossa on ollut kasvavia ongelmia, joihin nyt on tartuttu kansallisella terveysprojektilla. Kansallisen terveydenhuoltoprojektin keskeiset kehittämistarpeet koskevat hoidon yhtenäistämistä ja hoitopääsyn nopeutta. Tämä edellyttää huolehtimista alan henkilöstön riittävistä määristä ja koulutuksesta. Terveydenhuolto tulee järjestää riittävän suurella väestöpohjalla ja eri vastuutahojen yhteistyöllä. Ja sokeina pohjalla: terveydenhuollon resursseja tulee vahvistaa, todetaan valtioneuvoston periaatepäätöksessä 11.4.2002. Jos hanke ei jää puolitiehen, lähivuosina terveydenhuollon perusrakenteet kokevat mel-

koisen muodonmuutoksen. Tällä muutoksella voi olla merkitystä myös kuntarakenteen muotoutumiseen.

Vapaaehtoistoiminnassa oman lähiympäristön hyväksi on monia positiivisia piirteitä. Kolmas sektori on paikkansa ansainnut. Sille pitää antaa elintilaa, eikä suinkaan markkinakilpailun sateenvarjon alla nujertaa sitä. Naapuriapu ja Mummonkamarit ovat syntyneet ihmisten oma-aloitteisuuden, todellisen tarpeen ja vapaaehtoistoiminnan pohjalta. Kunnalliset pienoisparlamentit toimivat mallikkaasti niin urheiluseuran järjestämissä talkoissa kuin teatterikahviloissakin. Vapaaehtoistyön korostaminen muodostuu kuitenkin varsin ongelmalliseksi, jos sitä ryhdytään pitämään ratkaisuna kuntien palvelujen toteuttamisongelmiin. *Liika vapaaehtoistointaan ja kolmannen sektoriin luottaminen tekee hyvinvointipalveluista sattumanvaraisia.* Palveluiden saatavuus voi riippua tällöin myös ihmisten kyvystä maksaa tarvitsemistaan palveluista samoin kuin ihmisten halukkuudesta osallistua kolmannen sektorin järjestötyöhön. On epärealistista ajatella, että kunnan asukkaiden palveluja koskevat ongelmat voitaisiin ratkaista pelkästään sillä, että lisätään vapaaehtoisponnistelua, järjestötyötä tai markkinaperusteisia vaihtoehtoja.

Palvelujen saatavuus ja riittävyys sekä palvelujen laatu tulevat uudenlaiseen tarkasteluun, jos kuntien vastuu näistä toiminnoista liu'utetaan ei-kenenkään-maalle. Häviöjä on kansalainen, suomalaisen yhteiskunnan heikoin ja vahvin lenkki. Vastuun siirtely valtiolta kunnille ja kunnilta järjestöille ja yritystoiminnalle on syytä heti lopettaa. *Vastuuntuntoinen kunnanvaltuusto ei voi johtaa asukkaiden hyvinvointipalveluita erämaahan, jossa ei ole vettä näkyvissä.*

Kunnan talousautonomia ja sen turvaaminen

Talouden tasapaino ja kunnan päätösvalta

Laki ja talous. Kuntien ja kuntayhtymien talous muodostaa yli puolet julkisyhteisöjen talouden volyyymistä. Jokainen kunta tekee itsehallintonsa puitteissa muista kunnista riippumattomat talouspoliittiset ratkaisunsa. Oleellinen kysymys itsehallinnon talousautonomiassa kuitenkin on, missä määrin kunnallistalouden tavoitteita voidaan asettaa itsenäisesti ja irrallaan valtiontalouden tavoitteista. Itsehallintoon kuuluvia tehtäviä kutsutaan perinteisesti kunnan yleiseen toimialaan kuuluviksi. Erityislainsäädäntöön perustuvat tehtävät muodostavat kunnan erityistoimialan. Ne ovat kunnille pakollisia, ja näiden tehtävien hoitamiseen kunnilla on oikeus saada valtionosuuksia. Vaikka suuri osa kuntien menoista sidotaan tosiasiasa kuntien ulkopuolella, lainsäädäntövallan käytöllä, tästä huolimatta vain valtuusto voi itsehallinnon päätöksentekijänä sitoa talousarvio-prosessissa kunnan menoihin.

Kunnan taloudellinen toimintakyky mahdollistaa sen vahvan toiminta-autonomian. Kunta hoitaa tehtävänsä omalla vastuullaan ja jäseniensä edun mukaisesti. Perusedellytyksenä on, että lainsäätävä sallii riittävän väljyyden hallinnon ja toiminnan järjestämiseksi. Kuntien suuri valtionosuusuudistus 1993 ja kuntalain säätäminen 1995 merkitsivät kunnan itsehallinnon vahvistumista ja entistä suurem-

paa vastuuta omasta talousautonomiastaan. Säästölakien supistettua valtionosuuksia ja toisaalta kuntien veropohjan laajennuttua on kuntien merkitys ja vastuu yleisestä talouspolitiikasta selvästi kasvanut viime vuosina. Kunnanvaltuustolla on käytössään kunnallinen finanssivalta. Se sisältää päätöksenteon niin kunnan tulotalouden perusteista kuin vuotuisen talousarvion sisällöstäkin. *Valtuuston merkitys finanssivallan käyttäjänä on korostunut myös kunnallistalouden valvonnassa.* Ammattitilintarkastus samoin kuin tarkastuslautakuntien työkin tukee valtuuston vastuuta kunnallistalouden valvonnassa.

Menojen lakisidonnaisuus on useiden kuntien menotalouden kohalonkysymys. Vahvimmat velvoitteet osoittaa menomäärärahoja johtuvat yksilön subjektiivisista perusoikeuksista: oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen samoin kuin oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kunta vastaa näiden arvokkaiden perusoikeuksien toteuttamisesta erityislakien tarkemmin sääntelemällä tavalla. Kokonaisuutena ne ovat peräti 70 % kuntien kaikista menoista. Pääosa kunnan henkilöstöstä työskentelee näillä perinteisillä toiminta-alueilla. Henkilöstömenojen osuus kunnan kokonaismenoista on Kuntaliiton ilmoittamien lukujen valossa peräti 51 %. Kunnat ovat palveluorganisaatioita. *Osaava henkilöstö on kirjaimellisesti ottaen kunnan kallein voimavara.*

Kuntien valtionosuuslakiin kirjoitettu lupaus säilyttää valtionosuuksien tasossa tietty status quo – eräänlainen kauhun tasapaino valtion ja kuntien välillä – on osoittautunut pelkäksi tavoitesäännökseksi. Tätä tasapainoa ovat järkyttäneet säästölait, joita ovat seuranneet kuntakohtaiset säästöpäätökset. Kunnilla pitää olla riittävät taloudelliset voimavarat suhteessa velvoitteisiin. Tämänkaltaisen rahoitusperiaatteen sisällyttäminen Suomen perustuslakiin kunnallisen itsehallinnon suojaksi olisi ollut paikallaan. Näin pitkälle meneviin ja perustuslain tasolla tapahtuviin sitoumuksiin ei kuitenkaan uuden perustuslain säätämisen yhteydessä haluttu mennä. Kuitenkin jo vuonna 1995 toteutetun perusoikeusuudistuksen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään (PeVM 25/1994 vp), että kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista teh-

tävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Valiokunta edellytti myös, että velvoitteita säädettäessä on huolehdittava kuntien edellytyksistä suoriutua niistä.

Velvoite kunnan talousarvion tasapainottamiseen oli aikaisemmin luettavissa vaatimuksesta, jonka mukaan kunnan talousarvio on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Kunnan talousarvio on kokonaisuus, johon otetaan menomäärärahat ja tuloarviot. Talousarviossa on myös osoitettava, miten rahoitustarve katetaan. Talousarvion tasapainoperiaate on ollut valtionalouden hoidon kulmakivi. Samoin on asianlaita myös Euroopan unionin budjetin osalta. Kuntalain säätäjät luopuivat tasapainoperiaatteesta syistä, jotka eivät minua ole koskaan vakuuttaneet. Talousarvion oikeudellinen sitovuus samoin kuin valvontanäkökulma olivat lainsäätäjän tuolloisen käsityksen mukaan saaneet liiallisen merkityksen itsehallinnossa. Nämä syyt, jotka nykynekökulmasta näyttävät suorastaan ironisilta, johtivat tuolloin tinkimiseen kunnan talousarvion tasapainoperiaatteesta (hallituksen esitys 192/1994 vp, 50).

Toistuvien, tulotoiveiden varaan rakentuvien talousarvioiden tekeminen johtaa kunnan maksuvalmiusongelmiin, hallitsemattomaan velkaantumiseen, verotuksen kiristymiseen sekä epärehellisyyteen suhteessa asukkaisiin ja kunnan henkilöstöön. Jonkinlainen onni onnettomuudessa oli, että kansantalouden ripeä kasvuvauhti mitätöi pahimmat kunnallistalouden epätasapainon aiheuttamat uhkakuvat. Tuolta ajalta kunnan henkilöstölle jäi kuitenkin syvä epäluulo demokraattista päätöksentekoa kohtaan. Jos siis valtuuston joulukuussa hyväksymä talousarvio todella sisälsi riittävät tulot sidottujen menojen kattamiseen, kuinka oli mahdollista, että jo helmikuussa alkoivat ensimmäiset opettajien lomautukset? Tarkoituksenmukaisuusharkinta ei saisi sisältää salattua mieltä. Avaria kuntalain säännöksiä ei ole tarkoitettu sellaista talouspoliittista päätöksentekoa varten, missä kuntalain sääntelemää demokratiaa kuljetetaan ketunhantä kainalossa.

Talous ja päättäjien vastuu. Eduskunta palautti talousarvion tasapainottamisvaatimuksen kuntalain muutoksin vuoden 2001 alusta

lukien Se merkitsee toimia, joilla edellisen vuoden taseen osoittama alijäämä ja talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu alijäämä katetaan suunnittelukaudella. Uudella kuntalain 65 §:n säännöksellä on luotu kunnan talouden tasapainolle ulkoisen kirjanpidon tuottama arviointiperuste. *Käytännössä kyse on terveen kunnallistalouden hoidon vahvistamisesta.* Tulojen lisääminen ja menojen vähentäminen ovat kuntatalouden tasapainottamiseen käytettävissä olevat keinot. Ne ovat älähtäneet voimakkaimmin, joihin kalikka on kipeimmin kuntakentässä kalahtanut.

Kuntapäätäjien käsitykset kunnan talouden tasapainottamisesta painottuivat Tilastokeskuksen Aluebarometrin 1/2001 mukaan priorisointeina seuraavasti:

- verojen ja maksujen korotukset
- investointien vähentäminen
- käyttöomaisuuden realisointi.

Kunnallisen toiminnan tuloksellisuuden parantaminen lienee tullut kulminaatiopisteeseen, sillä vastaajista vain 20 % katsoi enää olevan tarvetta toiminnan tehostamiseen. Henkilöstön irtisanominen ja jopa lomautukset olivat vajonneet viimeisiksi kunnallistalouden tasapainottamisen listalla. Ilmeisesti kuntapäätäjien tajuntaan oli ensi kerran iskostunut tietoisuus hämmöttävästä työvoimapulasta. Kunnan itsehallinnon ja talousautonomian uskottavuuden näkökulmasta paluu tasapainotettuun taloudenhoitoon oli välttämätöntä. Kuntalain 65 §:n uudistuksen taustalla on myös suuria ikkunoita, joita hallitus ei jaksanut muutosesityksensä perusteluissa avata: Euroopan unionin talous- ja rahaliiton jäsenyys ja budjettikuri.

Kuntalaisten ja sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus edellyttää, ettei edellinen sukupolvi syö seuraavien sukupolvien kuormasta ja tämän lisäksi jätä velkoja maksettavaksi. Sama moraalinen vaatimus pätee myös valtuustojen välillä. Tästä näkökulmasta on perusteltua vaatia nopeata alijäämien kattamista. Useat kunnat eivät voi toimia alijäämäisenä kovin monta vuotta. Kuntalaki ei ole sanktionut alijäämän kattamattomuuden seurauksia. Mahdolliset oikeustapaukset näyttä-

vät, mihin juridiseen vastuuseen valtuusto ja kunnanhallitus joutuvat, jos kunta ei ryhdy kattamistoimiin. Toivottavasti ei ajauduta tämänkaltaiseen kuntatottelemattomuuteen. Jos kunnan edustuselin syyllistyy harkintavallan väärinkäyttöön, kunta ei ole ansainnut enää paikkaansa itsenäisten kuntien luettelossa.

Valtiontalouden ja kunnallistalouden kokonaisuuden kannalta valitsisi epärationaalinen tilanne, jos kunnallistalouden hoito, sen tavoitteet ja keinot olisivat ristiriidassa ylimpien valtioelinten valtiontaloutta koskevien päätösten kanssa. Silloin vaarantuisi muun ohessa perustuslain korostama julkisen vallan vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta. *Hyvinvointioikeudet ja niistä kunnalle kuuluva vastuu eivät ole tällä hetkellä kaikilta osin sopusoinnussa kunnan talousrealiteettien ja mahdollisen kuntatottelemattomuuden kanssa.* Se ettei kunta ole ottanut talousarvioonsa määrärahaa, ei vapauta kuntaa suorittamasta menoa, johon laki tai perustuslaki sen velvoittaa. Viime vuosien kokemukset kuitenkin osoittavat useiden kuntien ajautuneen tavoitteiden, velvoitteiden ja poliittisen tahdonpuutteen välisiin ristiriitoihin, jotka horjuttavat kunnallisen itsehallinnon legitimitettä.

Tulotalouden haavoittuvuus

Lisätuet harkinnanvaraisesta rahasta

Savukosken kunnassa setvittiin keskiviikkona syntyjä syviä, levitettiin nähtäväksi tuoreimmat laskelmat talouden tilasta, tehtiin selkoa palveluista, asukasmääristä, kunnan maantieteestä ja osoitettiin, kuinka Etelä-Suomessa Savukosken kunnan pinta-alaa mahtuu yli 20 kuntaa.

Kuntaselvitys on Savukosken kuntahistorian ensimmäinen, mutta valtuuston puheenjohtajan Veli Kalliskodan mielestä syy talousahdinkoon ei ole Savukosken kunnan, vaan se johtuu *valtion ratkaisusta* (kurs. A. M.). Päällimmäiset niistä ovat valtionosuusmuutos ja yhteisöverouudistus.

Lapin Kansa 7.2.2002

Kunnallisesta itsehallinnosta on turha puhua ilman uskottavaa verotusoikeutta. Kunta tuottaa palveluja asukkaidensa tarpeisiin. Palvelutuotannon menot kunta kattaa viime kädessä yhdellä itsehallinnon keskeisimmistä peruspilareista, kunnallisella verotusoikeudella. Vero ei ole sinänsä vastike mistään konkreettisesta palvelusta, vaan se on kunnan jäsenen pakollinen rahasuoritus yhteisten asioiden hoidosta, itsehallinnon kokonaisuudesta. Kunnilla on oikeus vain välitömän verotuksen verotuloihin.

Kunnallisvero on tuloperusteinen jakovero. Tuloverolaki on ylivoimaisesti merkittävin aineellis-oikeudellinen verolaki, jonka nojalla tuloverotuksesta säännellään. Se koskee niin valtiota ja kuntia kuin seurakuntiakin. Verotulojen merkitys kuntien kokonaistuloista on tällä hetkellä 53 %. Tästä kunnallisveron osuus on peräti 42 %, yhteisöveron 9 % ja kiinteistöveron 2 % (Suomen Kuntaliitto 8.3.2002). Kiinteistöverolaki on ainut kunnallinen tuloverolaki, sillä veronsaajana on yksinomaan kunta.

Nykyisessä kuntalaissa on omaksuttu periaate, että kaikki tulot ovat talouden tasapainottamisessa samanarvoisia. Valtuusto päättää kunnan tuloveroprosentista, kiinteistöveroprosenteista ja muiden verojen perusteista. *Näin ollen veroprosenteista päättäminen on talousarvion suhteen itsenäinen ja ennen muuta kunnallispoliittinen ratkaisu.* Talousarvion tasapainoperiaatteen turvaamiseksi päätökset veroprosenteista on tehtävä viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Vaikka verotulojen merkitys kunnille on kasvanut suuresti 10 viime vuoden aikana, eivät verot ole niin keskeinen tulolähde kuin ne ovat valtiolle. Valtiolla verotulojen osuus kokonaistuloista on yli 80 %. Valtionosuudet ovat kunnille vieläkin erittäin merkittävä tulolähde. Käyttötalouden valtionosuudet ovat noin 14 % kunnan kokonaistuloista. Kun heikon talousperustan kunnassa valtionosuudet yhdistetään kunnan saamaan harkinnanvaraiseen rahoitusavustukseen, on tilanne tietenkin toisenlainen. Kokonaisuudessaan valtionosuusjärjestelmän toimintaan on rankkojen säästölakivuosien jälkeen pikku hiljaa palautunut jonkinlainen va-
kaus.

Puhuessaan maalaiskuntien kunnallishallinnon 100-vuotisjuhlassa 29.3.1965 presidentti Urho Kekkonen kiinnitti huomiota siihen epäsuhtaan, joka vallitsi köyhien ja varakkaiden kuntien välillä yhtäältä kunnallisverorasituksessa ja toisaalta kuntien tarjoamien palvelujen määrässä ja laadussa. Presidentti ehdotti luovuttavaksi näin epäoikeudenmukaisesta kunnallisverojärjestelmästä. Varat kuntien tehtävien hoitamiseksi olisi syytä koota tulo- ja varallisuusveron yhteydessä. Kunnallisverosta luopuminen ja kaikkien verotulojen kerääminen valtion budjetin kautta olisi merkinnyt nykymuotoisen kunnallisen itsehallinnon olennaista kaventamista, mahdollisesti sen loppua. Aikaa on kulunut, mutta presidentti Kekkonen mainitsema perusongelma on yhä jäljellä – mikäli mahdollista kärjistyneempänä kuin koskaan ennen.

Kunnat saivat osuuden yhteisöveron tuotosta osana vuoden 1993 alusta toteutettua pääomaverouudistusta. Yhteisöveron tuotto on vaihtanut kuntien verotuloihin viime vuosina suuresti. Kuntien osuus tuotosta kasvoi uudistuksen alun 2,6 miljardista markasta jo vuoteen 1998 mennessä nelinkertaiseksi eli 10,4 miljardiin markkaan. Hyvä ei ole hyvää, jos sitä ei kyetä oikein jakamaan. Hyvä muuttuu pahaksi, jos se supistuu merkittävästi. Valtionosuussupistusten vuoksi kuntien riippuvuus verotuloista on lisääntynyt entisestään. *Näistä erityisesti yhteisöverojen tuotto on erittäin konjunkturiherkkä.* Kuvaavaa on, että suurimmat vaikeudet yhteisöveron tuoton jaossa nousivat pintaan vasta viime vuonna. Pulina alkoi ajankohtana, jolloin tuotto ensimmäisen kerran pieneni. Kuntien välillä on syviä erimielisyyksiä yhteisöveron tuoton jaosta kuntien kesken. Nykyiseen jakoon vaikuttaa paitsi yrityksen pääkonttorin sijaintipaikka myös työpaikkojen määrä ja sijainti. Tämä kannustaa tietenkin kuntia hoitamaan hyvin elinkeinopolitiikkaansa ja sen myötä työllisyyttä. Yhteisöveron tuotto jakautuu epätasaisesti kuntien kesken. Piilaaksoja ei kovin monia tähän maahan mahdu.

Kunnallisveron ja yhteisöveron tuoton kehitys on kohtalonomaisessa yhteydessä työpaikkojen kehitykseen. Yritystoiminta ja työ ovat avainsanat alueiden ja kuntien tulevaisuudessa. Tutut maakunnat ja

tutut alueet porskuttavat kärjessä työpaikkojen määrän kehitystä kuvaavassa tilastossa vuosilta 1993–2000 (Tilastokeskus huhtikuu 2002). Uusimaa, Pirkanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Varsinais-Suomi kahmaisevat leijonanosan tarkastelujaksona syntyneistä uusista työpaikoista. Muille jäi vain rippeet. Uudenmaan osuus syntyneistä liki 360 000 uudesta työpaikasta oli yli 45 %, kun kakkosen eli Pirkanmaan osuus jäi 10 %:iin. Tilastokeskuksen keräämät luvut ovat jälleen yksi todiste siitä, että Suomen taloudellinen kasvu ja menestys keskittyvät harvoille ja maantieteellisesti melko suppeille alueille. Ennestään hyvinvoivat alueet kasvavat nopeimmin, kun taas työpaikkoja syntyy hitaimmin siellä, missä niitä eniten tarvittaisiin.

Täsmärahoitus ja hyvinvointipalvelujen turvaaminen

Kunnallisten palvelujen riittävyys ja huoli palvelujen rahoituksesta ovat yhä enenevässä määrin hallinneet viime aikojen yhteiskuntakeskustelua. Kyse ei ole ensisijaisesti kilpailuongelmasta, vaan kansalaisten perusoikeuksien turvaamisesta. Kuntien mahdollisuudet rahoittaa hyvinvointipalveluita ovat kaventuneet. Tämän vuoksi yhteiskuntakeskusteluun nousivat voimakkaasti järjestöjen mahdollisuudet erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen täydentäjänä. Usko uuteen ihmeeseen, kolmanteen sektoriin, oli poikkeuksellisen vahva.

Epäilemättä järjestöjen toiminta täydentää – tosin epätasaisesti – myös kuntien tuottamia hyvinvointipalveluita ja siten välillisesti edistää kansalaisten perusoikeuksien toteutumista. Monet järjestöt toimivat kiinteässä yhteistyössä kuntien kanssa ostopalvelusopimusten perusteella. Kiintoisaa on tässä yhteydessä havaita perustavaa laatua oleva ero rahoitusjärjestelmissä. Hyvinvointipalvelut kunnat rahoittavat pääosin verotuloin. Sen sijaan järjestörahoituksen selkäranka muodostuu palvelusopimuksista ja valtioneuvoston harkintaan perustuvista avustuksista. Avustukset ovat erittäin vahvasti korvamerkityjä. On siis syytä pohtia hieman pidempään, mitä tuloksia täsmärahoituksella on saatu aikaan.

Raha-automaattiavustuksilla on tuettu heikoimmassa asemassa olevia väestöryhmiä. Keskeisiä kohderyhmiä ovat olleet ihmiset, joille sosiaaliset ja taloudelliset vaikeudet ovat kasaantuneet. Hieman yleis- täen voidaan todeta avustuksia myönnetyn niin yleiskatteeksi kuin kohdennetuiksi täsmäavustuksiksi. Jälkimmäisten kohteina ovat olleet erityisesti vanhustyö, päihdeongelmat, lastensuojelun tukeminen ja mielenterveystyö. *Juuri näillä alueilla valtioneuvoston myöntämä korvamerkitty rahoitus on ollut avainasemassa, kun rahapulassa olevat kunnat ovat ulkoistaneet huono-osaisten palveluita yhä enenevässä määrin järjestöjen vastuulle.* Kansalaishädästä kertonee parhaiten se, että mielenterveystyön avustukset moninkertaistuivat 1990-luvulla. Sama kehityssuunta on valitettavasti voimistunut myös huumeiden vastustamiseen käytettyjen avustusten osalta. Täsmäavustuksien valinnasta valtioneuvosto, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Raha-automaattiyhdistys ansaitsevat suurta tunnustusta.

Kunnille myönnettävien valtionosuuksien tarkoituksena on, että kaikilla kunnilla on mahdollisuus tuottaa asukkailleen ne palvelut, jotka on lailla määrätty kuntien hoidettaviksi. Perusoikeusuudistuksessa korostettiin kuntien veloitteiden vastapainona valtion vastuuta huolehtia taloudellisista edellytyksistä, jotta kunnilla olisi reaaliset mahdollisuudet selvitä veloitteistaan. Aikaisemmin kuntien valtionosuudet kytkeytyivät kiinteästi hyvinvointipalveluiden rahoitukseen. Kustannusperusteinen valtionosuusjärjestelmä pakotti kunnat käyttämään valtionosuudet osoitettuihin tarkoituksiin. Järjestelmä oli yksityiskohtaisesti ohjattu ja valvottu, mutta se osoittautui valtiolle kalliiksi rahoitusjärjestelmäksi. Tämän jälkeen siirryttiin toiseen äärimmäisyyteen eli laskennallisiin valtionosuuksiin ja kuntakohtaisiin määräytymisperusteisiin. Kuntien valvonta minimoitiin ja peruskunnille siirrettiin itsenäistä harkintaa siitä, miten ne käyttävät säästölakien pienentämät valtionosuudet eri palvelujen kesken.

Nykyjärjestelmässä kuntien valtionosuuksien ja hyvinvointipalvelujen kytkentä toisiinsa on siis purkautunut. Tämä perustavaa laatua oleva muutos näyttää täysin hämartyneen Suomen Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön viimeaikaisessa kiihkeässä rahoitusvastuukeskus-

telussa. *Kuntien rahapula ja valtionosuuksien korvamerkitsemättömyys ovat mahdollistaneet kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten jäämisen yhä enenevässä määrin järjestötoiminnan vastuulle.* Valtioneuvoston päättämät korvamerkitetyt valtionavut ovat menneet niihin yhteiskunnan kipupisteisiin, joissa kansalaishätä on suurin. Järjestöille ohjattu täsmärahoitus ja sen tulokset antavat paljon ajattelemisen aihetta niin kunnille kuin ylimmille valtioelimillekin. Apua tarvitseva kansalainen ei saa jäädä suomalaisessa yhteiskunnassa rahoitusjärjestelmän jalkoihin.

Nykymuotoinen valtionosuusjärjestelmä on tullut tiensä päähän. Sen voimassaolon aikana on tehty liian monia osauudistuksia. Kriitikille altis on myös vuonna 1998 uusittu opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuslaki. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus perustuu nykyisin ylläpitäjämalliin. *Tämä merkitsee sitä, että ylläpitäjärahoitus on täysin irrotettu peruskuntien kontrollista.* Näin koulutuspalveluita tuottavien kuntayhtymien ja yksityisten toimijoiden itsenäinen rahoitus jättää tosiasiasa kunnalle vain maksajan aseman. Rahoitus, vapaus ja vastuu eivät ole suinkaan pelkkiä kunta-valtiosuhteen ikuisuusongelmia, vaan myös kunnallisen päätöksenteon ja kunnan asukkaankaan arkipäivän pientä kunnallishallintoa. Juuri tätä kautta kunta saa oikeutuksensa toimia. *Kunnille nykyistä tarkemmin hyvinvointipalveluihin myönnettävät valtionosuudet edistäisivät sekä kansalaisen perusoikeuksien turvaamista että myös kunnallisen itsehallinnon toteuttamista.* Pitkällä aikavälillä on sinänsä mahdollista luopua valtionosuuksista. Tämä puolestaan edellyttäisi kunnille taattavaa riittävää veropohjaa ja aivan toisenlaista kuntarakennetta.

Kuntakentän Daavidit ja Goljatit

Pelkosenniemen kunnan veroprosentti on 19,75. Tampereella prosentiksi on päätetty 17,25. Prosentit eivät juuri kerro enempää kuin vaalien jälkeen takaiskuja kokeneiden puolueiden prosenttipitoiset selitykset tappion syistä. Kunnallinen tulovero on jakovero. Kunnan

asukkaan veroprosentti ei määräydy progressiivisesti vaan suhteellisesti. Tämä merkitsee sitä, että Pelkosenniemiellä asukkaat, joiden tulot ovat varsin vaatimatonta keskitasoa, maksavat suurta kunnallisveroa. Tampereella tietenkin vallitsee edellä sanotun asiantilan peilikuva. Muiden tulojen osalta Tampere, kiitos suuren verokertymän, yhteisöverotuloilla höystettynä, on varsin rajallisesti riippuvainen valtionosuuksista.

Pelkosenniemiellä verot, valtionosuudet ja harkinnanvaraiset rahoitusavustukset uhkaavat jäädä riittämättömiksi minimaalisen palvelutason turvaamiseksi. Kunta on sekä symbolisessa että konkreettisesti vaarassa hukkaa Vuotoksen tekoaltaan alle. Tampereella tilanne on toisenlainen. Kaupunki vetää nuorisoa kuin mesi mehiläisiä. Rahan on riitettävä niin infrastruktuuriin kuin myös kulttuuripalveluihin, ja näin on myös tapahtunut. En väitä, etteikö Pelkosenniemiellä asuisi tyytyväisiä ja luonnon kanssa tasapainossa olevia ihmisiä, vaikka he eivät koskaan olisi käyneet Tampere-talossa tai katselleet Hakametsän jäähallissa Tapparannan ykkösketjun peliä. Asukkaiden itsehallinnon näkökulmasta, johon kuuluvat välttämättömät hyvinvointipalvelut, räikeä eriarvoisuus ei voi kauan jatkua.

Rahan jakoperuste ei liene valtion ja kuntien suhteen perimmäinen ongelma kuntien näkökulmasta. Monen kunnan osalta ongelma kulminoituu rahan riittävyyteen. Siitä päävastuun kantaa valtuusto, eikä tuota vastuuta ole aksioman tavoin syytä siirtää yksinomaan valtiolle. Kustannusperusteinen valtionosuusjärjestelmä oli kunnille turvallinen. Korvattiin todellisia kustannuksia ja kuntien välistä vaurautta ja köyhyyttä tasoitettiin kantokykyloukin. Luokkiin sijoittelun yhteydessä käytiin valtioneuvostossa ja sen valmistelukoneistossa runsaasti niin sanottua pelin politiikkaa. Valtio korvasi myös kuntien valtionapupalkkojen korotukset näyttävin valtionosuuksien lisäyksin. Perimmäinen ajatus oli kaunis, ja se toteutui: asuinkunnasta riippumatta kuntalaisilla oli mahdollisuus samanlaisiin peruspalveluihin yhtäläisellä ja oikeudenmukaisella verorasituksella.

Nykyiset korvamerkitsemättömät valtionosuudet antavat valtion valvonnan löyhentymisen myötä kunnille suuren toimintavapauden.

Tämän vastapainona järjestelmään sisältyy myös aivan uudellinen kustannustietoisuus sekä kunnan toiminnan taloudellisuuden ja tuoksellisuuden korostaminen. Daavideiksi jääneille kunnille nämä eivät yhdessä verotulojenkaan kanssa kuitenkaan riitä varmistamaan asukkaiden hyvinvointioikeuksien rahoittamista. Kunnille myönnettävistä harkinnanvaraisista valtionavuista on tullut ultima ratio: viimeinen keino pitää kunta toimintakykyisenä ja kohtuullisen verorasituksen yhteisönä.

Harkinnanvarainen rahoitusavustus täydentää nykyistä valtionosuusjärjestelmää. Avustuksen myöntäminen on valtioneuvoston taroituksenmukaisuusharkinnassa. Yhdelläkään kunnalla ei ole lain nojalla automaattista oikeutta avustuksen saantiin. Rahoitusavustusta voidaan myöntää kunnalle, joka on poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistalouden vaikeuksien vuoksi *lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa*. Taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavat paikalliset olosuhteet. Sisäasiainministeriö valtionapuviranomaisena voi asettaa avustuksen myöntämiselle ja käytölle kunnan talouden tervehdyttämistä koskevia ehtoja.

Työttömyys, niin rakenteellinen kuin äkillinenkin, on ollut perinteisesti syy, joka on purrut kunnan perustellessa hakemustaan valtioneuvostolle. Rakenteellinen työttömyys on maan pohjois- ja itäosien vitsaus. Sen sijaan äkillinen työttömyys johtuu kunnan alueella toimineen avainyrityksen lopettamisesta tai konkurssista. Tällaisia kuntia on ollut runsaasti aina Etelä-Suomea myöten. Suomessa on lähes 100 kuntaa, joiden kohtalo on vuosittain kirjaimellisesti ottaen katkolla valtioneuvoston päättämän rahoitusavustuksen myötä. Kunnan jäsen äänestäisi varsin kerkeästi jaloillaan, jos kotikunnan kunnallisveroprosentti yhtäkkiä nousisi korkeasta 19,50 prosentista suoraan 25 prosenttiin. Näinkin suuri voi harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen merkitys ääritapauksessa olla pienen ja vähävaraisen kunnan taloudenhoidossa.

Kunnat eivät ole suinkaan mikään homogeenien kokonaisuus, vaan erilaisia yhteisöjä, jotka kilpailevat keskenään. Daavideille tarjotaan kehittämisseminaareja, seutuyhteistyötä, erilaisia projektiko-

keiluja ja lopuksi euroilla palkittavaa kuntaliitosta. Mikään ei tunnu auttavan. Eduskunnan on ollut pakko säätää tämän vuoden alusta voimaan tullut ja entistä voimakkaammin verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasausjärjestelmä. Tämä vahva niin sanottu Robin Hood -malli on puolestaan ärsyttänyt varsin perusteellisesti Goljateista suurimman, Helsingin kaupungin. Oikeudenmukaisuuden näkökulmasta ja tasapainoisempaa paikallista ja alueellista kehitystä painottaen mallin voi ymmärtää. Itse asiassa, jos tällä järjestelmällä on jonkinlainen vaikutus muuttoliikkeen hillintään, ollaan ehkä kohtalokkaalla tavalla viisi vuotta myöhässä. Hillitty Robin Hood -malli vuosina 1997–2001 ei kuitenkaan saanut riittäviä kuntakohtaisia ta-soituksia aikaan.

Asioilla on myös käännteiset puolensa. *Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus palkitsee staattista kunta-ajattelua ja rankaisee onnistuneen kunnallispolitiikan harjoittajia.* On myös mahdollista, että itsehallinto muuttuu osuuskauppa-ajattelun suuntaan. Yrittäneet ja onnistujat pakotetaan keskusliikkeen toimenpitein maksamaan epämääräisemmän liikkeenhoidon taloudelliset seuraukset. Suurten kaupunkikuntien, niin sanottujen kuutosten, yhteistyötarve ja halu suoraan vuoropuheluun valtion kanssa saivat lisäpotkua uudesta kuntien välisten tuloerojen tasausjärjestelmästä. Ottaen huomioon sanottujen alueiden muu kehitys, esimerkiksi uusien työpaikkojen synty, kyse on myös uudenlaisesta kuntaegoismista.

Kuntien henkilöstöpolitiikan sudenkuopat

Pulaa henkilöstöstä – pulaa rahasta

Koko 1980-luku merkitsi kunnan asukkaille, päätöksentekijöille ja henkilöstölle iloista etujen jakamista, kohtuullisia palvelussuhteen ehtoja ja äärimmilleen kiihtynyttä kuntien henkilöstön kasvua. Hyvinvointivaltio Suomi rakennettiin erilaisilla toimintalaeilla. Niitä valvoivat pikkutarkasti valtion eri viranomaiset. Lakien edellyttämät hyvinvointipalvelut toteutettiin pääosin kunnissa. Valtio takasi erilisillä resurssilaeilla kunnille edellytykset tehtävien hoitamiseen. Kuntien uudet tehtävät, kustannusperusteiset valtionosuudet ja kuntien verotulojen kasvu mahdollistivat sen, että kuntien henkilöstö lähes kolminkertaistui 1970–1990-luvuilla.

Noina 1980-luvun onnen vuosina kunnat jättivät kattamatta vi-ranhaltijoiden ja työntekijöiden palkasta aiheutuvan eläkevastuun. Rahastointi aloitettiin, valtion tavoin, aivan talouslaman kynnyksel-lä. Kuntien eläkemaksut – huolimatta jo toteutetuista eläkkeiden leik-kauksista – ovat jatkuvasti kasvaneet. Palvelussuhteen ehtojen alueella niin sanotut valtionapupalkat merkitsivät kunnille ja niiden henki-löstölle huoletonta oloa. *Kumpikin osapuoli tiesi, että valtio osallistui-si palkankorotusten rahoittamiseen valtionosuuksin, kunnallisessa virka-ja työehtosopimuspöydässä päätetyn mukaisesti.* Kustannusperusteinen

valtionosuusjärjestelmä oli turvallinen sopijapuolille, mutta se väärästi kunnallista työmarkkinapolitiikkaa.

Muinaisessa Egyptissä oli 7 lihavaa ja 7 laihaa vuotta. Tämä kansantalouden perusoivallus joutui unholaan kiihkeinä 1980-luvun kasinopelin vuosina. Suomi sokaistui markkinavoimista, korkosääntelystä luopumisesta, valuuttaluotoista ja finanssisijoituksiin liittyvää riskinotosta. Suurta uhoa seurasi 1990-luvulla itsetuhon kuilureuna ja sopeutuminen EU-Suomen todellisuuteen. Nyt 2000-luvun koitettua on nähtävissä tulos edellisten vuosikymmenien vastuuttomasta taloudenhoidosta. Krapulalaskun maksumiehiksi joutuivat nekin ja nimenomaan ne, jotka eivät millään tavoin osallistuneet niin sanottuun kasinopeliin. Ehkä suurimmaksi selkään saaneeksi ryhmäksi muodostui julkissektori, jota on rajusti supistettu. Valtion velkaantumisen seurauksena kuntien valtionosuuksia leikattiin voimallisesti 1990-luvulla. Kunnat ja niiden henkilöstö ovat joutuneet kokemaan kovia. Kun koko julkissektorin henkilöstö oli vuonna 1990 työllisessä työvoimasta noin 27 %, oli sen määrä vuoden 2002 taitteessa vain 22 %. Kuntien henkilöstösupistukset olivat tuona ajanjaksona noin 30 000 työpaikkaa.

Suuret ikäluokat maksakoot itse omat eläkkeensä

Jos suuriksi ikäluokiksi lasketaan vuosina 1945–1950 syntyneet, he ovat aina olleet oikeassa paikassa oikeaan aikaan. He ovat ensimmäinen koulutettu sukupolvi. Inflaatio söi heidän opinto- ja asuntolainansa 1970-luvulla. 1990-luvun laman aikaan he olivat vankasti työelämässä kiinni, tarpeeksi nuoria ja tarpeeksi vanhoja saadakseen pitää työpaikkansa.

Oikeudenmukaisuuden nimissä – pitäisiköhän eläkerahastoja sitenkin purkaa? Toinen vaihtoehto on panna suuret ikäluokat maksamaa omat eläkkeensä.

Päivi Isotalus, Helsingin Sanomat 20.10.2001

Kunnat ja kuntayhtymät joutuvat henkilöstöpolitiikassaan uuteen tilanteeseen. Merkittävä osa niiden henkilöstöstä siirtyy lähivuosina eläkkeelle työelämästä. Tilalle ei tarvita aivan samanlaista työvoimaa

kuin kunnista tulee poistumaan. Väestörakenteen muutosten seurauksena kunnallisten tehtävien painopiste siirtyy entistä selvemmin sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Todellista akrobatiaa henkilöstöpolitiikalta vaaditaan olosuhteissa, joissa yritetään pitää nykyhenkilöstöä yhä kauemmin työelämässä (eläkepommin ehkäisyä) ja samanaikaisesti joudutaan markkinakilpailuun nuoresta ja osaavasta työvoimasta. Tosiasia on, että *vain eläkeiän nosto turvaa kunnallisten eläkkeiden nykytason*. Tämän kansanviisauden lisäksi tarvitaan riittävää talouskasvua ja Kuntien eläkevakuutuksen taitavaa sijoitustoimintaa jatkossakin.

Kuntien eläkevakuutuksen rahoitusstrategialta vaaditaan suoranaista ihmettä, jos se aikoo pitää kuntien työnantajamaksun pysyvästi alle 30 %:na palkkasummasta. Eläkemenot ylittävät kunnallisessa itsehallinnossa edellä sanotun tason lähivuosikymmeninä selvästi. Kuntien palkanmaksukyky verrattuna markkinasektoriin, jopa valtioon, ei ollut kehuttava 1900-luvun viimeisenä vuosikymmenenä. Tilanne ei ole muuttunut juuri paremmaksi, vaikka takana on peräti 7 lihavaa talouskasvun vuotta. Tosin kuntakohtaiset erot, köyhyyden ja vaurauden mittareilla osoitettuna, ovat myös valtaisia.

Myös 1980-luvulla uskottiin vahvasti työvoimapulaan. Ehdotti pa muuan teollisuuden johtomies peräti 300 000 siirtotyöläisen tuomista maahan mittavan työvoimapulan estämiseksi. Kävi aivan toisin. Maa ajautui talouskatastrofiin ja jättityöttömyyteen. Ovatko siis puheet kuntien työvoimapulasta uuden vuosituhannen aamunkoitossa jälleen savua ilman tulta? Eivät tällä kerralla ole. *Suomen työmarkkinoilta poistuu vuonna 2003 ensi kerran henkilöstöä enemmän kuin niille tulee uutta työvoimaa*. Käänte on historiallinen. Tilanteen traagisuutta lisää se, että samaan aikaan maassamme on edelleen suurtyöttömyyttä, jonka kitkemisessä on vain puolittain onnistuttu 10 vuoden aikana. Kunnat eivät ole tässä kehityksessä irrallinen saareke. Kunta-alalta poistuu vuosina 2001–2010 noin 150 000 viranhaltijaa ja työntekijää. Lukuun sisältyvät myös opettajat, jotka vähitellen siirtyvät valtion eläketurvasta kunnallisen eläketurvan piiriin. Tarvitaan siis monia menestyksekkäitä kuntamarkkinoita, jotta uskottava hen-

kilöstitön rekrytointi kuntiin paikkaisi eläkkeelle poistumisesta aiheutuvan jättiaukon.

Kunnan työnantajakuva

Henkilöstöpolitiikkaa pidetään vitsinä

Kun köyhyyttä jaetaan, jää jäljelle ainoastaan yksi ilmainen keino edesauttaa hoitohenkilökunnan jaksamista. Sitä kutsutaan henkilöstöpolitiikaksi. Vuosikausia on sijaiset pidetty hiljaisina ja kiltteinä määrääjain toistuvilla uhkauksilla henkilöstöresurssien supistamisesta. Jopa kymmenen vuoden sijaisuudet ovat näin tulleet mahdollisiksi. 32 hoitajan osastosta 17 on vakituisia ja 15 sijaisia. Tosi tervettä!

Uuvutettu hoitaja, Aamulehti 9.2.2002

Juridisesti jokainen kunta itsenäisenä oikeushenkilönä valitsee henkilöstönsä ja käyttää niin sanottua työnantajavaltaa. Valtaan kuuluu myös vastuu henkilöstövoimavarojen budjetoinnista ja työnantajalle kuuluvien velvoitteiden kantamisesta. Kunnat ovat vuosikymmenien saatossa kuitenkin siirtäneet tai joutuneet siirtämään varsin runsaasti työnantajavaltaansa kehä kolmosen sisäpuolelle. Kuntien eläkevakuutusvastuun kantamiseksi eduskunta säati jo 1960-luvulla lain Kunnallisesta eläkelaitoksesta (nyk. Kuntien eläkevakuutus). Yhtenäistä eläkerahoitusta ja yhtenäistä eläkejärjestelmää voidaan pitää sinänsä onnistuneena esimerkkinä työnantajavallasta. Niin ikään eläkevastuun havahduttamana laitoksen sijoitustoiminta on ollut pitkäjänteistä ja ansaitsee tunnustusta. Eläkkeelle siirtymisen huippuvuosien kynnyksellä Kuntien eläkevakuutuksen merkitys kasvaa. Sen viestin tulee kuulua selkeänä peruskuntiin ja kuntayhtymiin: ikääntyvistä nykypuurtajista on pidettävä parempaa huolta kuin 1990-luvulla, jotta toive edes hieman pidempään työelämässä pysymisestä voisi lähivuosina toteutua.

Vuonna 1970 kunnan työnantajakuvassa tapahtui varsin raju muutos. Tuolloin Suomessa säädettiin virkaehtolainsäädäntö. Eduskunta

sääti kuntapuolelle virkaehtolainsäädännön harvinaisella tavalla, perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Kyseessä oli merkittävä kunnallisen itsehallinnon rajoittaminen välillisen kunnallishallinnon suuntaan. Työnantajatoimivalta palvelussuhdepolitiikassa siirrettiin kollektiivista vastuuta kantavalle Kunnalliselle työmarkkinalaitokselle (ent. Sopimusvaltuuskunta). Tällä elimellä on oikeus päättää kuntien puolesta myös työnsulusta. Peruskuntien ja kuntayhtymien on pakko noudattaa kollektiivisten palvelussuhteiden ehtojen alueilla keskitettyjä virka- ja työehtosopimuksia. Ne ovat neuvottelujen tuloksena syntyneitä sitoumuksia, joiden järjestöosapuolina ovat kunta-alan edustavimmat palkansaajajärjestöt.

Kuntien ja kuntayhtymien *työnantajakuva on pirstaleinen ja osin ristiriitainenkin*. On peruskunnat ja kuntayhtymät, jotka päättävät muun ohessa työvoiman rekrytoinnista ja työtehtävistä, lomautuksista ja irtisanomisista. On kollektiivisopimusten voimatekijä, Kunnallinen työmarkkinalaitos, jonka päätöksenteossa tulisi ilmetä peruskuntien työnantajapolitiikka. Koska sopimustoimivalta on puolitettu, sopimukset syntyvät vain sitomalla kunta-alan etujärjestöt sopimusten osapuoliksi. Kun pääsopijajärjestöt ovat osia kolmesta valtakunnallisesta keskusjärjestöstä, ei myöskään kuntien henkilöstöjärjestöjen vastuunkanto henkilöstöpolitiikan kokonaisuudesta yli oman reviirin ole järjestöjohtajia juuri kiinnostanut. Järjestöt elävät edelleen liittoajattelun ja omien palkkapottien tupovankilassa.

Suomen Kuntaliitto on kuntatyönantajan kolmas kollektiivitoimija ja henkilöstöpolitiikan kummajainen. Kyse on muodollisesti aatteellisesta yhdistyksestä, johon jäsenenä kuuluminen on kunnille vapaaehtoista. Muodollis-juridisesti Kuntaliitto ei voi käyttää enempää peruskuntien kuin eläkevakuutuksen tai työmarkkinalaitoksen valtaa. Järjestön vahvuus on perinteessä, asiantuntemuksessa ja suosituksissa. Hädän hetkellä Kuntaliitto ryhtyi aktiivisiin toimiin eläkevakuutuksen ja työmarkkinalaitoksen kanssa toimenpideohjelman aikaansaamiseksi uhkaavaan henkilöstöpulaan. Ne julkaisivat keväällä 2002 yhteisen Kuntien työvoima ja henkilöstö 2010 -nimisen henkilöstöohjelman. Yhteisprojektilla pyritään parantamaan kun-

tasektorin mahdollisuuksia toimia työnantajana. *Parempi ehkä myöhään kuin ei milloinkaan, mutta ongelman tiedostaminen vasta nyt tapahtui 10 vuotta liian myöhään.* Kunnan imago työnantajana ehti vaurioitua kovina säästöpäätösten vuosina ehkä kohtalokkaalla tavalla.

Matalat palkat, kannustamaton palkkausjärjestelmä ja rajallinen urakehitys ovat keskeisimmät henkilöstöpolitiikan ongelmat. Työpaikan pysyvyys, työaika ja työolosuhteet ovat säilyneet jonkinlaisena kilpailuvalttina yksityissektoriin verrattuna. Nämä seikat saivat korostuneen merkityksen kyselytutkimuksessa Kansalaismielipide ja kunnat, Ilmapuntari 2001. Kuntien vetovoima työpaikkana nuorison näkökulmasta ratkaistaan peruskunnissa. Maamme palkkajohdajiksi kuntien ei ole syytä eikä varaa pyrkiä. Niin ikään näyttävät silmänkääntötemput palvelussuhteen vakinaistamiseksi julkisuuskampanjoin esimerkiksi sairaanhoitopiirin kuntayhtymissä kääntyvän itseään vastaan. *Lähes 10 vuotta jatkunut pätkätyö, sen nöyryyttävät kokemukset, eivät unohdu viranhaltijan eivätkä työntekijän mielestä hy-mykampanjalla ja julkisuuskuvan pikapesulla.*

Työvoiman poistumassa alueelliset erot maakuntien ja kuntien kesken tulevat olemaan suuria. Monin paikoin, esimerkiksi pääkaupunkiseudulla, uuden työvoiman rekrytointivaikeudet ovat jo nyt tosiasia. Sen sijaan maan itä- ja pohjoisosan kunnissa työvoimaa riittänee yli suuren eläkkeelle siirtymisen murroksen. Eri asia tällöinkin on, miten houkuttelevaksi työ Kuusamon terveyskeskuksessa tuolloin nähdään, jos läheisessä terveyskylpylässä on vaihtoehtoinen työpaikka tarjolla. Niin kauan kuin yksityisten työnantajien kilpailuetuina nuorison mielikuvissa ja todellisuudessa ovat palkkaus ja palkkakehitys samoin kuin mielenkiintoiset työt ja urakehitys, on kuntien ja kuntayhtymien mahdotonta kilpailulla menestyksellisesti pätevästä työvoimasta yksityisen sektorin kanssa.

Henkilöstö kuntatuloksen tulkkina

Kuntien palvelut ja niiden henkilöstö uhkaavat jäädä säästöpäätösten panttivangeiksi. Suhteessa valtioon kunnat ovat saaneet vapaut-

ta ja vastuuta uudella tavalla. Paradoksaalista tässä suhteessa oli tinkiminen palveluista ja henkilöstövoimavaroista. Kyseessä oli kuitenkin talouslaman aiheuttama pakkotila. Palveluiden saatavuus ja riittävyys kärsivät, henkilöstö ikääntyi ja rasittui. Niukkoja resursseja ryhdyttiin hyödyntämään uudella johtamisopilla: tulohajauksella. Sillä haettiin tehokkuutta laadun kustannuksella. Tuloksellisuusajattelussa on paljon hyviä piirteitä, muun muassa kustannustietoisuuden lisääntyminen kunnissa. Kunnan henkilöstön silmissä *tulosohjaus muuttui kuitenkin valtaelementiksi*, jonka pahimmat seuraukset olivat lomauttamisia ja ulosohjausta kunnan palveluksesta. Sitä paitsi vastausta vaille on jäänyt kysymys, mikä on ollut tulosohjauksen vaikutus asetettuihin tavoitteisiin tai kunnan asukkaiden odotuksiin. Kuntien tarkastuslautakuntien työ tällä saralla on vasta lähtöruudussa. *Tulosohjauksen suurimmaksi paradoksiksi on muodostunut se, ettei sillä palkita tuloksen varsinaista tekijää, kunnan henkilöstöä.*

Palvelujen laatu, henkilöstön työkyky ja ylipäättänsä niin sanotut pehmeämmät arvot ovat kokemassa kuntakentässäkkin renessanssin. Ollaan pakkotilanteessa, sillä joka kolmas kunnan työntekijä kokee terveytensä heikentyneen, kertoo Työterveyslaitoksen raportti 25.6.2002. Melkein puolet kuntaväestä olisi halukas siirtymään eläkkeelle, jos siihen tarjoutuisi mahdollisuus. Raportin mukaan hyvinvoinnin häiriöt ja halukkuus luopua töistä ovat nopeasti yleistymässä kunnissa kaikissa ikäryhmissä.

Kunnat eivät ole tuloksellisuustekijöitä arvioitaessa homogeeninen ryhmä. Erot tiedoissa, taidoissa ja resursseissa ovat suuria. Tämä näkyy vääjäämättömästi kunnan palvelukuvassa. Kunnan palvelukyvyn kokonaisuus on aina kunnan asukkaan arvioitavissa. Viime vuodet ovat dramaattisesti osoittaneet, että kunnan jäsen voi äänestää myös jaloillaan eli vaihtaa kotikuntaa.

Yrity maailmassa tulos mitataan kirjanpidossa selkeillä mittareilla, joista keskeisintä kutsumme kannattavuudeksi. Tuloksesta palkitaan niin yrityksen omistajat kuin työntekijätkin. Mihin suuntaan vaaka on kallistunut viime vuosina, siitä kertoo pääomatulojen huikea kasvupalkkatulojen kustannuksella. Niin tai näin, tulospalkkaus on kan-

nustava palkkausjärjestelmä. Kunnissa ongelmaksi on muodostunut se, *kuinka kuntatulos mitataan ja miten tuloksekasta työtä tehnyt viranhaltija ja työntekijä palkitaan*. Viime vuosikymmenen työttömyysoloissa voitiin perustellusti kysyä, olisiko kuntien henkilöstöllä ollut edes moraalista oikeutta vaatia palkitsemista hyvästä kuntatuloksesta. Moraali ja yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus ovat olleet viime vuosina lujilla suomalaisessa yhteiskunnassa. Työelämä ei tee poikkeusta tästä havainnosta.

Viime vuosina olemme kauhistelleet yritysjohton optioita samoin kuin ylipäätään informaatioteknologia-alan palkkakehitystä. Sen sijaan, niin merkilliseltä kuin se tuntuukin, paheksutaan moraalisiin syin sellaista palkansaajaryhmien palkankorotustarvetta ja -vaadetta, jotka suojaavat ja pelastavat ihmiselämää. Kuntakentän näkökulmasta kysymys kuuluu, eivätkö laadukas koulutus, perusterveydenhuolto ja sosiaalinen turvallisuus olekaan sellaisia itseisarvoja, että niiden puolesta työskennelleille kannattaisi ja pitäisi maksaa tuloksekkaasta työstä. Juuri hyvinvointipalveluja kunnan asukkaat tarvitsevat. Perustuslain säätäjä korostaa julkisen vallan vastuuta näiden oikeuksien toteuttamisesta. Vastuun terävin kärki kohdistuu kuntiin.

Kuntien palkkataso on viime vuosina jäänyt vaatimattomaksi kaikkiin työmarkkinasektoreihin verrattuna. Hyvin koulutetut nuoret eivät tämän vuoksi hakeudu kunnan palvelukseen. Hyvän työsuorituksen palkitseminen on niin ikään ollut puutteellista. Kuntien henkilöstön näkemyksissä tämä nykyaikaisen työelämän itsestään selvä motivaatiotekijä jäi viimevuotisen Ilmapuntarin mukaan kuntatyön suurimmaksi puutteeksi. On mitä ilmeisintä, etteivät kuntien nykyiset hyvinvointipalvelujen järjestämisvelvoitteet ja kunnan käytävissä olevat henkilöstöresurssit ole olleet vuosikausiin tasapainossa. Tämä näkyy myös henkilöstön palkkatasossa, palkitsemisessa ja henkilöstön ylikuormituksessa.

Kannustava palkkausjärjestelmä henkilöstöpolitiikan osana

Palkkavertailussa ihminen ei ole nykyaikana katkera työyhteisölleen ja työtoverilleen pelkästään siitä, että hän on palkkauksellisesti jäänyt työtoverin varjoon. Ihminen voi katkeroitua kilpailuyhteiskunnassa myös sen vuoksi, ettei ole tarpeeksi toisen edellä. Tällaisella perusajattelulla on äärimmäisen vaikea löytää lähtökohtaa niin solidaarisen kuin kannustavankin palkkauksen luomiseksi. Solidaarisuuden jäätyä haalistuneisiin vappupuheisiin meillä on myös julkisella sektorilla ryhdytty pontevasti ajamaan kannustavaa palkkausjärjestelmää. Kunnissa ongelma kärjistyy kuntatuloksen määrittelyyn ja tuloksen aikaan saamiseen osallistuneiden palkitsemiseen.

Palkan perustaksi on suomalaisessa järjestelmässä yleisesti hyväksytty seuraava kolmikanta-ajattelu:

- a) tehtäväkohtainen palkka – työtehtävien vaativuus
- b) henkilökohtainen palkanosa – osaaminen
- c) tulospalkkio – organisaation tuloksellisuus.

Kunta-alan palkat perustuvat pääosin edellä mainittuihin palkkatekijöihin. Ongelmana vain on ollut se, ettei kannustavia tekijöitä (b–c) käytetä tai osata käyttää riittävästi.

Kannustava palkkaus on myös räätelöityä palkitsemista. Tämän vuoksi asia on ratkaistava ensi sijassa perustasolla, kunnissa ja kuntayhtymissä. *Kannustava palkkaus edellyttää työyhteisön hyväksymiä kriteereitä.* Ne eivät voi olla saneluja, armopaloja eivätkä henkilöstöä nöyryyttäviä. Uskottavat palkkausjärjestelmän uudistukset vaativat henkilöstöjärjestöjen hyväksynnän. Kyse on sopimuspöydässä päätettävistä palvelussuhteen ehdoista. Uuden järjestelmän toimivuus edellyttää järjestötasolta uudenlaista paikallista aktiivisuutta, tietoa, taitoa ja kokonaisvastuun kantoa.

Tehtävien vaativuus (a) korreloi usein koulutuksen kanssa. Niillä ammattijärjestöillä, joiden jäsenet ovat heikoimmin koulutettuja, on taipumusta aliarvioida koulutuksen merkitystä työtehtävissä. Vastavasti, jos ylikoulutettu työntekijä yrittää tällä perusteella korostaa työ-

tehtävänsä vaatavuutta, on tuo korostus perusteeton. Henkilökohtaisen ominaisuuksien perusteella palkitseminen tai jopa noiden ominaisuuksien puolueeton arviointi on aina ongelmallista. Kuntien henkilöstön on hyväksyttävä juuri tällä alueella (b) palkkaerojen kasvu. Se on erittäin vaikea pala varsinkin varttuneille kuntapuurtajille. Kolmas kannustava tekijä (c) vaatii paitsi kuntatuloksen yksiselitteistä määrittelyä myös valtuuston sitoutumista tulospalkkioiden maksamiseen. Asia on vaikea muun yhteiskunnan ymmärtää ja hyväksyä, ainakin aluksi. Jo päivälehtien urheilupalstoilla olemme tottuneet uuteen nuoriso-opetuksen malliin: ”Raimo Helmisen johtama Ilveksen kuulu ykkösketju syyllistyi jälleen tehottomaan virkamieskiekkoihluun.” Kuinka siis olla, miten elellä niin peruspalkkojen kuin kannustavien tekijöidenkin kanssa?

Kuntien ja valtion henkilöstö on menettänyt lähes kaikki etuoikeutensa suomalaisessa työelämässä. Ankarina lamavuosina meitä kehoitettiin hallitusvallan taholta kiitettävän usein luopumaan saavutetuista eduista. Kuntasektorin henkilöstö on joutunut luopumaan paljosta, osa jopa työpaikastaan. Olisi siis syytä aloittaa uudenlainen solidaarisuuskäänne yritysjohtajien käsittämättömiin mittoihin paisuneista optioista. Kyse ei ole pelkästään kansalaisyhteiskunnasta. Huijarien tuloerojen kasvun jälkeen voivat valtiovarainministeriön palkkamallitvaroitukset seuraavaa tupokierrosta varten kaikkia kuuroille korville. Ei olisi järin suuri yllätys, jos huonokuuloisimpien kärkipään muodostaisivat kuntapalkolliset.

On myös perusteltua syytä nostaa rohkeasti tupopöytäan kysymysten kysymys, hyväksyvätkö esimerkiksi vientiteollisuuden liitot sen, että kuntien niin sanotut matalapalkka-alat todellakin sopimusten hoidetaan, vaikka seurauksena olisikin maksujen ja verojen korotuksia. Suomen uuden perustuslain tarkoitus on mahtipontisesti oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Ensi askel tällä tiellä olisi yhteisöllisyyden korottaminen arvoonsa, egoismiin perustuvan ajattelun sijasta. Tätä suurta tavoitetta voidaan merkittävästi edistää myös työmarkkinapolitiikalla. Taito ei pelkästään riitä; tarvitaan myös tahtoa.

Myytti aktiivisesta kansalaisyhteiskunnasta

Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Suomen perustuslaki 2.2 §

Kollektiivinen ja yksilöllinen kansalaisyhteiskunta

Liberaalin yhteiskuntateorian mukaan kansalaisyhteiskuntaan sisältyy vallanpitäjistä riippumatonta kriittistä toimintaa, joka kohdistaa kärkensä merkittäviin poliittisiin ongelmiin. Ihmiset elävät arkielämänsä. He ovat kansalaisyhteiskunnan perussoluja. Suomessa hyvinvointivaltion ja kansalaisyhteiskunnan välinen suhde on noussut esiin pohdittaessa hyvinvointivaltion tulevaisuutta ja yrityksiä määrittellä hyvinvointivaltion tehtäviä uudelleen. *Selkeänä keskustelun juonteena on kulkenut ajatus, missä määrin hyvinvointipalveluja voitaisiin lyhyemmällä tai pidemmällä aikavälillä siirtää kansalaisyhteiskunnan harteille.* Kansalaisyhteiskunta on siis valtiosta ja kunnasta erillinen ja monessa mielessä niistä riippumaton. Tämä tosiasia pitää yllä yhteiskunnallista jännitettä edustuksellisen demokratian vallankäyttö-organien ja kansalaisyhteiskunnan kesken.

Kansalaisyhteiskunta löysine yhteenliittymineen koettaa löytää uudenlaisia ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin. Sen vahvistumi-

sen voidaan ajatella tuovan mukanaan uusia vaikutuskanavia ja myös suoraa demokratiaa kunnalliseen itsehallintoon. Sinänsä on kiistämätöntä, että yllä siteerattu perustuslain säännös kattaa myös kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan. Maassamme yksilön osallistuminen turvataan yhdistymisvapaudella ja se toteutuu moniaineisilla kansanliikkeillä. Demokratia ei ole pelkillä mahtisäännöksillä toimintakelpoinen. Yksilöillä on sen toteutumisessa ja valtakoneiston valvonnassa keskeinen sijansa. Tämä puolestaan edellyttää valppaan kansalaisen poikkeuksellista hereilläoloa ja kiinnostusta yhteisöllisyyden edistämiseen.

Paikallishallinnossa demokratian tulisi olla riittävän arvokas voimavara, joka yhdistäisi kunnan ja aktiivisen kansalaisyhteiskunnan. Ohjailuun ja alamaisuuteen kyllästyneessä yhteiskunnassa kansalaisyhteiskunta käsitetään herkästi virallisten valtarakenteiden haastajaksi. Varsinkin viime vuosina kolmas sektori, yhdistysten ja säätiöiden maailma, on osin vapaaehtoisen työpanoksen myötä korotettu – muun yritys- ja yksityistoiminnan tapaan – korkeammalle jalustalle kuin valtion ja erityisesti kuntien toiminta.

Kollektiivinenkin kansalaisyhteiskunta tuntee osallistumisrajan. Yksilöllisyyttä ja menestystä ihannoinut uusi sukupolvi ei taloudellisen menestyksen ryydittämänä ole kiinnostunut yhteisöllisyydestä. Pienentyviä nuoria ikäluokkia eivät kiinnosta enempää puolueet kuin seuratoimintakaan. Miksi kiinnostaisi, jos ihminen todella on oman onnensa seppä? Jo koulutus korostaa yksilön voimaa, peruskoulun valinnaisista aineista ja luokattomasta lukiosta alkaen.

Yksilön vaikutusmahdollisuudet kansanvaltaisessa yhteiskunnassa eivät voi rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa. Kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta korostavan perustuslain sisällössä osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksilla on kiinteä yhteys lain 14 §:n mukaiseen sääntelyyn. Siinä toistetaan julkisen vallan tehtävänä olevan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslakiin kirjoitetulla, osittain kaksinkertaisella sääntelyllä on tarkoitus vakuuttaa kansalaiselle, että hänen osallistumiso-

keutensa kuuluvat valtiosääntöhyveisiin. Normit on kirjoitettu moitteettomasti. Valtiosääntö toimii näiltä osin käytännössä vain paperilla.

Edustuksellinen kansanvalta vaalijärjestelmineen ei ole viime vuosina ollut kansalaisten suosiossa. Erityisesti vuoden 2000 kunnallisvaalien äänestysvilkkauden putoaminen 56 %:iin oli vakava takaisku kansanvallan toteutumiselle. *Kun 1990-luvulla 2,2 miljoonaa ihmistä vaihtoi asuinkuntaa, osa äänestämättä jättämisestä johtui rajusta yhteiskunnan rakennemuutoksesta.* Muuttaminen (jatkovasti) kunnasta toiseen aiheuttaa juurettomuutta, sosiaalisten suhteiden katkeamista ja irtaantumista paikallishallinnon politiikan kysymyksistä. Yksi vähiten edustuksellista kansanvaltaa kaipaava ryhmä ovat hyvin koulutetut nuoret. Koulutustason noustessa ja tiedontulvan lisääntyttyä maassamme on muutoinkin syntynyt paineita lisätä kansalaisten välitöntä osallistumista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Jos luodaan osallistumissäännöksiä, on myös varmistettava kuntalaisten mahdollisuudesta vaikuttaa. Kunnan asukkaiden kiinnostus pelkkään osallistumiseen herpaantuu, jos he tietävät, ettei kannanotolla ole mitään vaikutusta lopullisessa päätöksenteossa.

Kuntalaki osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistajana

Kuntalain valmistelijat oivalsivat, ettei osallistuminen kunnallisvaaleihin ja toimiminen luottamushenkilönä riitä tuleviksi demokraattisen osallistumisen muodoiksi. Niinpä kunnalliskomitea jo vuonna 1993 nosti esiin kunnallishallinnon arvot. Arvoja koskevalla keskustelulla toivottiin voitavan selkiyttää kuntalain tavoiteasettelua. Lain-säädännöllä ei luoda arvoja, mutta niitä voidaan kylläkin edistää. Kunnallishallinnon keskeisiksi arvoiksi muotoutuivat 10 vuotta sitten kuntien itsehallinto, demokratia sekä taloudellinen ja sosiaalinen hyvinvointi. Arvoihin liittyy tietynlainen vakaus ja pysyvyys. Sen sijaan painotukset ja erityisesti tulkinnat vaihtelevat yllättävänkin nopeasti. Esimerkiksi julkisen vallan rooli taloudellisen ja sosiaali-

sen hyvinvoinnin viimeisenä lukkona kärsi pahan takaiskun talouselämän vuosina. Aika entinen ei ole palannut 2000-luvulla hyvinvointipalveluiden saatavuuteen ja riittävyteen.

Nykyisille kuntalain itsehallintoa ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia koskeville järjestelmille luotiin pohjaa jo 1980-luvun vapaakuntakokeilussa. Siinä toivottiin löydettävän ne kunnan hallinnon mallit ja toimintatavat, joissa kuntalainen on kuningas. Vapaakuntakokeilun kipupiste oli kunnan suhde valtioon. Perimmäiseksi tarkoitukseksi nähtiin vapauttaa kuntien palvelutoiminnan tehokasta hoitoa koskevat hallinnolliset esteet. Nuo esteet oli asetettu normitulvaksi paisuneessa lainsäädännössä, josta esimerkiksi sopii tarkkaan säännelty ja yksityiskohtaisesti valvottu valtiosuusjärjestelmä. Mikäli tämänkaltaisessa itsehallinnollisessa oivalluksessa oli kokeilun idea, maksettiin samalla asukkaiden osallistumisoikeuksien näkökulmasta kallis hinta.

Yksi vapaakuntakokeilun tavoite oli asukkaiden osallistumismahdollisuuksien lisääminen sekä kuntalaisen ja kunnan hallintokoneiston entistä parempi kohtaaminen paikallistasolla. Kokeilu vahvisti kunnanhallituksen asemaa ja vähensi huomattavasti luottamushenkilöelimiä, erityisesti lautakuntatasolta. Kunnallisessa itsehallinnossa vallitsee edustuksellisen kansanvallan ihanne. Demokratia ei ole siten vain määrällistä, suuriin joukkoihin perustuvaa toimintaa, vaan tärkeintä on luottamus, legitimitetti, kunnallisvaalien avulla hankitulle vallankäytölle.

Lautakuntien väheneminen merkitsi luottamushenkilöiden määrän vähentymistä. Puolueiden houkuttelevuus lautakuntapaikkojen tarjoajina jäsenistönsä aktivoimiseksi heikkeni. Demokratian näkökulmasta kyseessä on ollut tehottoman ja muodollisen päätöksenteko-organisaation karsiminen, mikä ei sinänsä voi olla kielteinen asia. Asiaa ei kuitenkaan pidä tarkastella pelkästään määrällisenä ilmiönä. Ajatukset *demokratian lisäämisestä jäivät jo vapaakuntakokeilussa ja sitä seuranneen säästölakikuurin aikana taka-alalle, tehokkuus- ja tuoksellisuusajattelun panttivangeiksi*. On siis vakavasti kysyttävä, tahtuiko kuntalaisen vieraantuminen kotikunnastaan osittain jo va-

paakuntakokeilun päivinä ja aivan erityisesti ankarina säästöpäätösten vuosina 1992–1995. Jos näin on, jonkinlaista kohtalon ironiaa on siinä, että moderni kuntalaki ei kyennyt pysäyttämään tätä kehitystä.

Tehokkuuden lisääminen ja tuloksekas kuntakokonaisuus korostuivat myös vuoden 1995 kuntalakia säädettäessä. Uusi laki mahdollisti kunnan hallinto-organisaation minimoinnin. Mikäli todellinen valta kuntalain takaaman muodollisen vallan lisäksi on kuntalaisten valitsemalla valtuustolla, asiassa ei pitäisi olla demokratian näkökulmasta valittamista. Valtuustojen vallalla on selkiytetty poliittista vastuuta kunnallisessa päätöksenteossa. Vaaleilla valituille valtuutetuille on annettu vastuuta myös muissa kunnan toimielimissä. Niinpä kunnallisessa tarkastuslautakunnassa voivat puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi olla kaikki muutkin jäsenet valtuutettuja. Valta turmelee ihmisen, täydellinen valta täydellisesti, vaikeroivat Ranskan valistusajan filosofit. Mistä on siis kysymys kunnallisessa itsehallinnossa, kun valtuustot valittelevat valtansa vähäisyyttä ja yksilöllisyyden egon kyllästävät kunnan jäsenet vähättelevät edustuksellisen paikallisdemokratian toimintaa?

Kuntalailla joka tapauksessa luotiin edustuksellisen kansanvallan rinnalle suoria osallistumisen ja vaikuttamisen kanavia, koska kunnan jäsenten kiinnostus edustuksellista kansanvaltaa kohtaan osoitti jo lain säätämisen aikoihin hiipumisen merkkejä. Kuntalain 4. lukuun on kirjoitettu mittava arsenaali asukkaiden osallistumiskeuksista. Se alkaa kunnan asukkaiden äänioikeudesta ja äänestysoikeudesta ja päättyy kunnallisen kansanäänestyksen järjestämiseen. Kunnan asukkaat haluavat osallistua ennen kaikkea omaa elämänsä piiriään koskevien asioiden ratkaisemiseen. Suurissa kunnissa, joissa monet ihmiset eivät tunne edes keskeisimpiä kunnallispoliitikoita, lähi- ja lähiödemokratia voi olla korvike, vastine tai peräti vaihtoehto edustukselliselle kansanvallalle.

Vaalikelpoisuus kunnallisessa itsehallinnossa on poikkeuksellisen tarkasti määritelty. Tämä johtuu kuntien hallinnon perustumisesta luottamushenkilöhallintoon. Tämä on tehnyt välttämättömäksi sään-

nellä vaalikelpoisuuden erilaisiin luottamustoimiin. Kaiken kaikkiaan luottamushenkilöiden tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla (kuntalain 32 §). Lainsäädännön tehtävänä on vahvistaa kansalaisten luottamusta kunnallishallintoon. Luottamushenkilöiltä edellytetään kunnan asukkaiden tasapuolista kohtelua. Tämä on vaikeaa, suorastaan mahdotonta, sillä luottamushenkilöt ovat oman poliittisen taustaryhmänsä vankeja. Kapeimmillaan he saattavat ajaa vain itsekkäitä ryhmäetuja, omien etujen unohtumatta. Demokratia ja yhteisöllisyys voivat muodostua kauppatavaraksi, jonka hinta jää huokeaksi. Luottamushenkilöiden käyttäytymissäännöstä on pidettävä reaalimaailmassa tavoitesääntönä, joka korostaa julkisissa tehtävissä toimivien luottamushenkilöiden moraalisia ja eettisiä arvoja.

Työskentely kuntien luottamustoimissa on keskeisin ”järjestelmä” kunnan hallintoon osallistumisessa. Kyse on vaikuttamisesta välillisen demokratian kautta. Uusimmat osallistumisoikeudet ovat merkki välittömän demokratian esiinmarssista kunnalliseen itsehallintoon. Valtuuston tulee pitää huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Keinoista ehkä tunnetuin on mahdollisuus neuvoo-antavan kunnalliseen kansanäänestykseen. Sen järjestämisestä päättää valtuusto tai vähintään 5 % äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Käytännössä kansanäänestyksen käyttö on jäänyt paljon vähäisemmäksi kuin nykyistä kuntalakia valmisteltaessa ja säädettäessä ajateltiin. Järjestelmä on erityisen hyvin soveltunut pohjustamaan päätöksiä kuntaliitoksista. Sinänsä ei ole yllätys, että kuntalaiset ovat lähes aina äänestäneet yhdistämisvaihtoehtoa vastaan. On todennäköistä, että kansanäänestyksessä otetaan kantaa muuhunkin kuin äänestyksen kohteena olevaan asiaan. Protestimielialat erityisesti valtuustoa vastaan kanavoituvat liitoksen vastustamiseen, vaikka esimerkiksi kunnan taloudellinen tilanne olisi itsenäisenä säilymisen kannalta kestävämpänä.

Valtiollisella tasolla Suomessa ei ole käytössä kansanaloitetta. Sen sijaan kunnan asukkaiden käytössä on aloiteoikeus. Se tarkoittaa asuk-

kaan aktiviteettiin kannustamista ja sen pohjalta konkreettisen aloitteen tekoa kunnalle sen toimintaa koskevassa asiassa. Aloiteoikeutta ei voi poliittisessa päätöksenteossa kovinkaan helposti vesittää. Kuntalaki velvoittaa ilmoittamaan aloitteen johdosta tehdyt toimenpiteet. Tämän lisäksi valtuuston tietoon tulee saattaa vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettut toimenpiteet. Aloiteoikeuden merkitys käytännön arjessa on jäänyt sen periaatteellista oikeutusta vähäisemmäksi.

Säännökset kunnossa – puhti puuttuu

Oikeudelliset järjestelyt alkaen uudesta perustuslaista päätyen vaalilainsäädäntöön ja kuntalain säännöksiin antavat vakuuttavan kuvan siitä, että juridisesti kuntalaisesta on tehty kunnan kuningas. Sen sijaan suuri ongelma on normien ja reaalityodellisuuden välisessä ristiriidassa. Kansanvallan väsähtäminen ja yhden totuuden talouspolitiikka näkyvät myös valtiollisella tasolla maassamme. Konsensusyhteiskunnan suuri puolustus on sen vakaudessa ja hyvinvoinnin kasvussa. Tästä huolimatta vallitsee eräänlainen luottamusputa vallonpitäjien ja kansalaisten välillä. Ilmiölle on hahmoteltavissa erittäin suuret eurooppalaiset näyteikkunat. Viime vuosina kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa on keskusteltu politiikan ja laajemmin koko poliittisen järjestelmän ”nauttimasta” luottamusputasta. Tämä ilmenee kansallisella tasolla välinpitämättömyytenä edustuksellista kansanvaltaa kohtaan. Välittömänä seurauksena – demokraattisen enemmistön nukkuessa – on ollut äärinationalismin nousu demokraattisen vakauden horjuttajaksi.

Aivan näin pitkälle ei sentään ole jouduttu suomalaisessa koto-piirissä. Pulmia riittää silti meilläkin. Kunnan jäsenten luottamusputalla tarkoitetaan yleensä kuntalaisten heikennyttä uskoa harjoitettavaan tai harjoitettuun kunnallispolitiikkaan. Päätöksenteon oikeutus, sen legitimitetti, joutuu kovalle koetukselle, jos vaaliurnilta poissaolollaan loistanut nukkuvien puolue uhkaa muodostua kun-

tien valtapuolueeksi. Kunnallispoliittisen luottamuspuolan mittarina voidaan pitää vuoden 1996 kunnallisvaaleja, joissa äänestysprosentti oli 61,1 %. Vielä vuoden 1992 kunnallisvaaleissa äänestysviikkaus oli 70,9 %. Historiallisesti katsottuna politiikan tutkijat ovat kutsuneet näin suuren äänestysaktiivisuuden laskua romahdukseksi. Suurimmiksi protestimielialat kanavoiviksi osallistumattomuuden syiksi on mainittu työttömyys, epäoikeudenmukaisuus ja kunnallisten vaikuttamismahdollisuuksien heikkous. Nämä ovat varmasti relevantteja tekijöitä työttömien kohdalla, mutta todella kehoja selityksiä puhuttaessa nuorison enemmistöstä.

Nuorissa ikäluokissa on syntynyt ja syntymässä uudentyyppistä, pysyvähköksi jäävää vaalipassiivisuutta. Varmemmaksi vakuudeksi vuoden 2000 kunnallisvaalit toistivat neljän vuoden takaisen tosiasian. Äänestysprosentin jääminen selvästi alle 60 %:n on sinänsä puhuttelevaa ja antaa aiheen esittää kysymyksen, onko valtuustojen valalla kaikkialla Suomessa enää legitiimi toimintapohja. Vaalit osoittivat, että erityisesti suurten kaupunkien lähiöissä tikittää poliittinen aikapommi. On täysin mahdollista, että yhteiskunnallisen osallistumisen ja vaikuttamisen ulkokehälle jääneet liukuvat yhteiskunnallisten äärisuuntien piiriin. Paluu aktiiviseen kunnallispolitiikkaan antaa odottaa itseään.

Vastauksena kansanvallan toimintaongelmiin on tarjolla runsaasti edustuksellista päätöksentekoa täydentäviä suoria osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja. Kysymys suoran ja edustuksellisen demokratian välisestä suhteesta ei ole ongelmaton. Esimerkiksi kunnallinen kansanäänestys on luonteeltaan neuvoa-antava, sillä sitovuus olisi ollut ristiriidassa sen lähtökohdan kanssa, että kunnallisen itsehallinnon kulmakivi on edustuksellisessa kansanvallassa. Sen sijaan poliittinen ja moraalinen sitovuus voi syntyä myös neuvoa-antavan kansanäänestyksen perusteella, jos valtuutetut tai valtuustoryhmät ilmoittavat ennakolta noudattavansa äänestyksen lopputulosta. Ajattelu on aivan samanlainen kuin valtiollisen kansanäänestyksen (EU-kansanäänestys lokakuussa 1994) ja eduskunnan valtaoikeuksien välisessä suhteessa. Edustuksellinen ja suora demokratia ovat toisiaan täyden-

täviä, eivät toisiaan poissulkevia. Suora kansanvalta ja sen toteuttaminen eivät ole mahdollisia ilman yhteiskunnan perusjalustaa: edustuksellisessa demokratiassa julkisen vallan on kuuluttava kansalle. Suhtaudun siis pidättyvästi kunnallisen kansanäänestyksen juridiseen sitovuuteen.

Suoran demokratian esiinmarssi itsehallinnossa sisältää monia terveitä piirteitä. Toisaalta se vaatii poikkeuksellista vastuun ottamista ruohonjuuritasolla. Tämä korostui myös sisäasiainministeriön juuri päättyneessä osallisuushankkeessa (valtioneuvoston selonteko 3/2002 vp). Osallistumismahdollisuuksien järjestäminen ja kehittäminen ei voi jäädä pelkästään asiaa harrastavien tehtäväksi. Tällöin kunnan kaikkien asukkaiden mahdollisuudet ja valmiudet kantaa vastuunsa suorasta osallistumisesta vaihtelevat huomattavasti. Osallistumismahdollisuuksien yhteys projektikokeiluihin on myös ongelmallinen. Projektit eivät saa kunnallisessa itsehallinnossa johtaa siihen, että osallistuminen on vain projektin ajan kestävä aktiivinen muoti-ilmio, johon eri yhteyksissä kliseenä voidaan viitata. *Osallisuus ja siihen kuuluva vuorovaikutteisuus on nähtävä myös voimavarana eikä vain juridisena muotoseikkana.* Valtuustoa voidaan aina syyttää epäonnistuneesta politiikasta. Onnistuminen mitataan neljän vuoden välein vaaliurnilla. Mittaajien määrä on kuitenkin uhkaavasti vähentynyt.

Jos kunnallispoliittinen päätöksenteko on menettänyt yhteytensä äänestäjien tahtoon, on tahdon palauttaminen monesti ilmennyt kyläyhteisön protestina peruskoulun lakkauttamisaikeissa. Useissa tapauksissa valtuusto on kunnan asukkaiden aktiivisuuden vuoksi lykännyt kipeän ratkaisun tekoa tuonemmaksi. Tuo ratkaisu on kuitenkin jouduttu tekemään parin kolmen vuoden päästä. Viive on tuonut päätökselle legitimitetin.

Kansalaisaktiivisuuden riemuvoitto

Helsingin kaupungin suunnitelmat puolen tusinan lähikirjaston lakkauttamisesta saivat kaupunkilaiset liikkeelle omien lähikirjastojen puolesta tavalla, joka oikeuttaa puhumaan kansalaisaktiivisuuden riemuvoitosta.

Helsingin Sanomat 26.4.2002

Vaikeat valinnat synnyttävät aina vastareaktion. Sellaisia on ilmennyt useita myös Etelä-Suomessa. Ilmeisesti vauras pääkaupunkiseutu ja sen valpas lehdistö ovat osittain menettäneet yhteytensä maaseutumaisen Suomen ongelmiin. Muutoin on vaikea käsittää maan valtalehden näyttävää uutisointia ja lehden pääkirjoitusta kirjastolaitoksen puolustamiseksi.

Välittömästä demokratiasta kiinnostuminen vaatii sekin merkittävää kansalaisaktiivisuutta. On tietenkin mahdollista, että samat kunnan asukkaat osallistuvat kuntansa kehittämiseen sekä vaaliuurnilla että välittömän osallistumisen keinoin. Jos oletetaan, että suorat demokratian keinot kiinnostavat erityisesti nuorta sukupolvea, vallitsevat demokratiat voivat ajautua myös uudenlaiseen legitimitteittikriisiin. Tällä tarkoitan sitä, että osallistuminen omaa elämänpääpiiriä koskevien asioiden käsittelyyn mielletään helposti lopulliseksi päätöksenteoksi. Jos valtuusto toimivaltansa mukaisesti tekee esimerkiksi palveluiden järjestämisestä ratkaisun, joka ei ole kunnan asukkaiden käyttäjädemokratian mukainen, seurauksena voi olla turhautumista ja vetäytymistä uusista ja aroista välittömän kansanvallan kaadereista.

Vastuu yksilöstä – vastuu yhteisöstä

Oma aikamme ei kenties ole niin poikkeuksellisen poliitikkovihamielinen kuin usein tiedotusvälineissä annetaan ymmärtää. 1930-luvulla lapualaiset kutsuivat eduskuntaa kettufarmiksi.

Matti Wiberg: Paluu politiikkaan. Vammala 2001.

Uusliberalistiset arvot ovat heijastuneet luonnollisesti myös itsehallinnon päätöksentekoon ja osallistumisjärjestelmiin. Julkisen vallan vastuu jokaisen hyvinvointioikeuksista on hämärtynyt. Tämä on sikäli paradoksaalista, että perusoikeusuudistuksesta, jolla TSS-oikeudet nostettiin temppelein harjalle, on kulunut vasta seitsemän vuotta. Kaikki yksilöt eivät kykene ottamaan vastuuta elämästään. Myytti aktiivisesta kansalaisyhteiskunnasta kulminoituu vahvasti sinne, missä

hätä on suurin. Sosiaali- ja terveysalan järjestöt ovat ottaneet ja joutuvat ottamaan suuren vastuun syrjäytyneiden ihmisten palveluista. Kehitys on väistämättä merkinnyt kunnan vastuun ohentumista esimerkiksi mielenterveyspotilaiden ja vammaisten hoidossa.

Meillä on puhuttu paljon puolueiden samankaltaistumisesta ja niiden jäämisestä ajastaan jälkeen. Jos hyväksytään ensimmäinen väite, toinen vaatii täsmennyksen siitä, mistä ajasta on jääty jälkeen. On tietenkin mahdollista, että kansanliike nimeltä puolue ei edustajineen tunnista ajoissa ongelmia. Myös puolueiden toimintaa kritikoivat ovat jääneet ainakin osittain ajan vankilaan. Kolmatta sektoria aikamme suurten ongelmien ratkaisijaksi toivovilla on lähtökohtainen varmuus siitä, että jokin toinen järjestelmä kuin kunnallinen kansanvalta olisi toimivampi ja hyväksytympi kuntien ja niiden asukkaiden ongelmien ratkaisuisissa. Puolueiden tehtävä kansanvallan kanavoimiseksi ja edustuksellisen vallan haltuun ottamiseksi ei ole muuttunut. Ne kantavat paikallistason päätöksentekooelimitys ja poliittisen yhteisövastuun. Vastuun kantajien keskeisin tehtävä on huolehtia kunnan vähäisimmänkin jäsenen sosiaalisesta turvallisuudesta.

Myös puolueet ovat vapaaehtoiseen toimintaan nojaavia aatteellisia yhdistyksiä. Ne eivät ole yhden asian liikkeitä eivätkä kapeita edunvalvontajärjestöjä. Puoluejärjestelmän kautta tuetaan yhteisöllisyyttä ja vaalitaan yleisen edun ideaalia kunnallisessa päätöksenteossa. Kansalaisjärjestöt voivat täydentää ja luovuutensa parhaita puolia hyödyntäen pakottaa poliittisen järjestelmän oivalluksiin, joihin poliittiset päättäjät eivät ole kyenneet. Uusilla ärhäkkäilläkin avauksilla kansalaisliikkeet voivat helpottaa virallista päätöksentekoa talvihorroksessa. Edustukselliselta kunnalliselta kansanvallalta puuttuu uskottava vaihtoehto. Sellainen ei ole helposti rakennettavissa, eikä se ole edes toivottavaa. Emme voi myöskään palata aikaan, jossa viisaat miehet käräjäkivillä istuskellen ratkaisivat lähiyhteisönsä asiat.

Pohjoismainen kunnallinen itsehallinnon malli kestää vertailun myös unionijäsenyyden oloissa. *On suuri rikkaus, kun on olemassa yh-*

teisö, jonka päätöksentekijät valitaan yhteisön keskuudesta ja jossa päätökset tehdään lähellä asukkaiden elämänpiiriä. Euroopan unionin perustamissopimuksen (Maastricht 1992) korostama läheisyysperiaate toteutuu suomalaisessa desentralisoidussa kunnallisessa itsehallinnossa erinomaisesti. Pluralistiseen kansalaisyhteiskuntaan kuuluvan monipuoluejärjestelmän on rohkaistuttava ratkaisemaan poliittista valtaa itsehallinnossa käyttäessään kuntajaotusta, palveluita ja kuntien yhteistoimintaa koskevat ongelmat nopeassa tahdissa. Ratkaisujen siirto saa aikaan tunteen, että poliittinen järjestelmä on kyvytön tiedostamaan ajan suuria tehtäviä. Ellei näin tehdä, meillä on lisää suurten ongelmien kuntia ja niiden asukkaiden pahoinvointia.

On mahdollista, että kunnan asukkaiden aktiivisuus kuntaliitosasioissa voi saada perinteisen ”ein” tilalle myös uuden sisällön. Längelmäen kunnan asukkaista yli viidennes haluaa lakkauttaa kotikuntansa. He ovat tehneet asiasta esityksen sisäasiainministeriölle. Valtuusto ei ole ollut asiassa aktiivinen. Siltä on puuttunut rohkeus tosiasioiden tunnustamiseen: kunnan talous on ollut heikoissa kantimissa, iäkästä väkeä on paljon, lapsia vähän, kunta on harvaan asuttu, erikoissairaanhoidon ja myös toimeentuloturvan menot ovat korkeat.

Kuntalaisesitys sisäministeriölle Längelmäen kunnan lakkauttamisesta
Sisäasiainministeriön tiedote 29.4.2002 ja Helsingin Sanomat 30.4.2002

Kyseessä on varsin arkinen tarina Suomen kunnasta vuosimallia 2002. Längelmäen kunta ei sijaitse Pohjois-Karjalassa eikä Kainuussa vaan vauraalla Pirkanmaalla, Pohjois-Hämeessä. Pirkanmaan käynnissä oleva rakennemuutos on toistanut historiaa, vahvistanut entisestään Tampereen kaupunkia ja sen ympäristökuntia.

Kunnan hallinnon perustuminen sen asukkaiden itsehallintoon ei saa muuttua huonoksi vitsiksi. Jos näin käy, demokratia on syönyt lapsensa. Aseita ei saa luovuttaa pois, vaan niitä tulee käyttää edistämään asukkaiden hyvinvointia. Mikäli itsehallinnon toteutus ja myös sen puolustuspää vuotavat, moniongelmainen kuntakenttä altistaa

itsensä yhä hurjempaan kujanjuoksuun. Osallistumis- ja vaikuttamiskeinot on tarkoitettu aktiivisesti käytettäviksi demokratian arkipäivässä, eivät pelkästään vahvistetuiksi oikeusnormeiksi. *Oletus ja kuvitelma, että kunnan jäsenet luottavat pelkästään edustuksellisen järjestelmän toimintaan alenevin äänestysprosenttein, johtaa yhä epäterveempään kunnallispoliittiseen harvainvaltaan.*

Kunnan ja sen asukkaiden tulevaisuus

Kuntarajat ja kuntien lukumäärä

Kuntarajoja koskeva keskustelu on viime vuosikymmeninä saanut hieman samantapaisia piirteitä kuin Kansaneläkelaitoksen ylimmän hallinnon uudistus. Uudistusta pitäisi saada aikaan, mutta voiko mitään olennaista muuttaa? Erona Kansaneläkelaitokseen on vain se, että laitoksen ylimmän hallinnon uudistus muuttui puheista teoksi yli 30 vuotta kestäneen korpivaelluksen jälkeen – monin virkistävin tavoin uudistuneena.

Kunnallisen jaotuksen ongelmaksi muodostuvat helposti tunteen-omaiset väittämät ja niiden takana ryhdikkäästi seisominen. Pienen romantisointi ja sen talousperustan uskottavuus ovat asioita, jotka kuitenkin on kyettävä ratkaisemaan päätöksenteolla eikä puheilla ja kiihkolla. Toisen ääripään muodostaa ihmettely, eikö todella ole keinoja tai syitä hillitä suurten kaupunkikeskittymien kasvua. Onko siis kuntaraja Suomessa niin merkittävä raja, että se on muuttunut niin asukkaille kuin luottamushenkilöillekin itseisarvoksi?

Ei ole yhtä ja parasta kuntakokoa, jonka puitteissa kaikki kunnan tehtävät voitaisiin optimaalisesti hoitaa. Kuitenkin kuntarajoilla ja kunnan koolla on merkitystä kunnan kykyyn vastata velvoitteistaan. Ei voida lähteä myöskään siitä, että nykyinen kunnallinen jao-

tus olisi kaikilta osin paras mahdollinen. Kuntien tehtävät ja edellytykset niiden hoitamiseen ovat muuttuneet suuresti sotien jälkeisenä aikana. Suomen väestö on kasvanut 1950-luvun jälkeen runsaalla miljoonalla. Tästä Uusimaa on saanut kolme neljänestä. Itä-Suomen maakuntien yhteenlaskettu väestö oli vielä vuonna 1960 suurempi kuin Uudenmaan väestö, mutta vuonna 2000 enää puolet siitä. Tilastokeskuksen muuttoliike-ennusteen (2001) mukaan väestönkasvun keskittyminen ei taitu tulevaisuudessakaan. *Väestörakenteen muutosten myötä maahamme on syntyneessä kokonaisissa yhdyskuntia, joissa lasten ja vanhusten määrä on suurempi kuin työikäisten määrä.*

Johtopäätösten tekeminen sanotusta kehityksestä kuuluu ensi sijassa ylimmille valtioelimille. Myös Suomen Kuntaliitolla olettaisi olevan vahvan vision 2000-luvun Suomen kuntakentästä. Liitto aistii ja tukee kuntien päätöksiä. Kuntaliitto ei ole kuitenkaan kyennyt nousemaan tai halunnut linjanvetäjän rooliin kuntajakokysymyksessä. On turvallisempaa ja ainakin konkreettisempaa kinastella valtiovarainministeriön kanssa vuotuistason ongelmista kuin luotsata yhtenäistä kuntalaivaa kestävänsä tai välttämään nöyryyttäviä kujanjuoksuja kuntajaotuksen maratonkilpailussa lähivuosina.

Pientä on helppo puolustaa. Sillä on vahva identiteetti. Palveluiden läheisyys ja yhteisösidonnaisuus puhuvat staattisen kuntajaon puolesta. Vähemmälle huomiolle jää tällöin kysymys, mitkä palvelut järjestetään ja mihin hintaan. Valtio näytti ensin esimerkkiä ylisuurien julkisen sektorin pienentämisessä. Asiat alkoivat vyöryä Postin ja Telen sekä Valtionrautateiden liikelaitostamisesta. Sitä on seurannut osakeyhtiöittäminen ja osin yksityistäminenkin. Maamme pienille kunnille ja niiden asukkaille 1990-luvun kehitys merkitsi infrastruktuuripalvelujen vähentymistä. Samaan suuntaan ovat vaikuttaneet pankkijärjestelmän katastrofi ja palveluverkon karsinta. Seuraus on ollut ilmeinen lumivyöryefekti; sanotut ilmiöt yhdistettynä rakenteelliseen työttömyyteen ovat johtaneet Pohjois- ja Itä-Suomen pienet kunnat vaikeaan, tekisi mieli sanoa mahdottomaan asemaan.

Voi olla, että Längelmäen kunnan asukkaiden pyyntö lakkauttaa kunta ja liittää se naapurikuntaan (-kuntiin) jää ainutlaatuiseksi il-

miöksi maassamme. Kyse on kuntajakolain mahdollistamasta uudesta asukkaiden vaikuttamiskeinosta. Ongelmasta ei ehkä selvitä pelkäämällä sillä, että kunnanjohtaja ja johtavat luottamushenkilöt kilvan seilitte kyseessä olleen ”poliittisesti häiriytyneen luottamushenkilön”, joka on villinnyt suuren joukon kunnan asukkaita uudenlaisen kuntaajattelun taakse. Sisäasiainministeriö ei tässä tapauksessa asettanut selvitysmiestä, koska ministeriö ei uskonut tuon ratkaisun onnistumiseen (Aamulehti 28.6.2002). Ongelma jäi, ratkaisumallia etsitään.

Samanlaiseen suurten periaateratkaisujen siirtosarjaan on luettavissa äskettäin säädetty laki seutuyhteistyökoikeilusta. Laajahko koikeilu päättyy vuoden 2005 lopussa. Lain tavoitteena on edistää ja tukea kuntien vapaaehtoista seutuyhteistyötä. Jälleen siis kerätään kokemuksia lain nojalla, aivan kuin vapaakuntakoikeilussa aikanaan. *Seutuyhteistyön laajentaminen ja syventäminen on vaihtoehto kuntarakenteen suurille ja nopeille muutoksille.* Lyhyellä tähtäyksellä ehkä on hyvä näin. On siis saatu hengähdysaikaa ja mahdollistetaan tärkeimpiin kunnallisiin palveluihin riittävä yksikkökoko palvelujen rahoittamiseksi ja myös erityispalveluiden tuottamiseksi. *Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 248/2001 vp, 6) todetaan kuitenkin sarkastisesti, ettei yhteistyön kehittäminen poista tarvetta kuntaliitoksiin, ja ne pysyvätkin yhtenä keinona turvata julkiset palvelut.* Perustelut voidaan nähdä niin tosiasioiden ilmaisuna kuin avoimena uhkauksenakin itsehallinnon päätöksentekijöille. Siunaukseksi vai kiroukseksi kunnille ja niiden asukkaille? Uhkausta on mahdotonta panna täytäntöön eduskuntavaaleja edeltävänä vuonna.

Raju muuttoliike pienentää pieniä ja suurentaa suuria. Viime vuosikymmenenä yli 2 miljoonaa suomalaista vaihtoi asuinkuntaansa. Muutto tapahtuu työpaikan ja koulutusmahdollisuuksien vuoksi. Tilastokeskuksen selvityksessä työpaikkojen määrän kehityksestä vuosina 1993–2000 Lappi ja Kainuu jäivät tarkastelujaksona häntäpäin valvojiksi. Kyseessä ei ole yllätys eikä fiktio vaan fakta, jonka muuksi muuttaminen voi osoittautua ylivoimaiseksi tehtäväksi lähivuosina. Pelkäämällä julkisen sektorin toimin asioita ei pystytä muuttamaan.

Hallitukselta löytyy kuitenkin aktiviteettia. Alueiden kehittämis-

lakia uudistetaan (hallituksen esitys 55/2002 vp). Lain tavoitteena on luoda edellytyksiä alueiden kilpailukyyn ja hyvinvoinnin takaa-
valle osaamiselle. Uudistajat uskovat maakuntaohjelman voimaan. Pari vuosikymmentä sitten muodissa olleet suunnitelmat ovat vaihtuneet ohjelmiksi ja strategioiksi. On viimeinen hetki, että maan kaikkien osien kehittäminen saa taakseen terminologisen näppäryyden lisäksi myös voimakasta, uutta poliittista sitoutumista. *Yritystoiminnan ja uuden osaamisen levittäminen laiveammalle alueelliselle pohjalle on maaseutumaisten kuntien kohtalonkysymys.* Aluekehityksen ei pitäisi tukehtua ohjelmiin, joita uudessa laissa on tarpeettoman paljon. Oikeutettu vaatimus tasapainoisemmasta alueellisesta kehityksestä ei saa jäädä hokeman asteelle. Ohjelmat vaativat kovia poliittisia päätöksiä toteuttamisvaiheessa. Maakunnan liittojen nykyinen asema aluekehityksen ohjaamisessa on edelleenkin liian heiveröinen niin suhteessa kuntiin kuin valtioonkin.

Olemme rikas maa. Veikko Vennamon johdolla sijoitimme evakot, jotka raivasivat pientilat korpeen. Sotien jälkeen hyvinvointipalvelut ulotettiin kustannusperusteisella valtionosuusjärjestelmällä tasaisesti yli maan. Kunnat ja silloiset kuntainliitot toteuttivat jättiurakan. Vaalimme eduskunnan johdolla yhdenvertaisuuden periaatetta kauneimmillaan. Valtiolta vain loppuivat rahat menoautomaattiksi muuttuneen valtionosuusjärjestelmän rahoittamiseen jo kymmenen vuotta sitten.

Jos suurten kuntien kasvottomuudella tarkoitetaan asumalähiöiden ongelmia ja itsekästä edunvalvontaa, molemmat väittämät ovat tosia. Suuriin kuntiin liittyy myös infrastruktuuriongelmia alkaen asuntotuotannosta ja päätyen lasten päiväkoteihin. Tonteista, asunnoista enempää kuin peruskoulustakaan ei ole pulaa Kolarissa. Sen asukkaista vain suuri osa on työttömiä, ja kunnan väestöpohjasta on kadonnut kymmenessä vuodessa lähes neljännes. Tarvitaan vielä jotakin radikaalimpaa kuin kahden kunnan yhdistäminen. *Palvelurakennetta ja väestöpohjaa on arvioitava kokonaan uudelleen, kuntarajoista piittaamatta.* Tästä seutuyhteistyökoikeilun käynnistäminen ja sen tulokset antanevat vahvan näytön.

Kuntia ja niiden asukkaita koskevia suuria ratkaisuja pohjustetaan nyt toden teolla. Selvitysmies Juhani Perttunen esittää Kainuussa kokeiltavaksi kansanvaltaista maakuntaitsehallintoa. Maakuntavaltuusto päättäisi kehittämisasioista ja vastaisi keskeisistä hyvinvointipalveluista samoin kuin kootun valtionrahoituksen suuntaamisesta. (Perttusen ehdotus 28.6.2002.) Vaaleilla valittava maakuntavaltuusto toimisi alueen lakisääteisten kuntayhtymien ylimpänä päätöksentekuelimenä. Ehdotus on melko radikaali ja merkitsisi tosiasiasa maakunnallisen suurkunnan syntyä. Nykyiset kunnat jäisivät eräänlaisiksi kappelikunniksi, niin kuin kirkkohallinnon perinteessä kutsutaan. Voimakkaat toimenpiteet ovat kuitenkin välttämättömiä Kainuun pitämiseksi asuttuna ja elinvoimaisena.

Valtio pysyy, mutta kuntien määrä muuttuu. Voivatko valtio ja sen poliittiset päätöksentekijät painostaa kuntia muutoksiin, jos oman toiminnan muutos on tahmeata? Näin kunnallisihmiset mielellään ja usein perustellustikin kysyvät. On totta, että ministeriötason uudistaminen ja yksiselitteisen vuoropuhelun aikaansaanti suhteessa kuntiin ontuu. Sen sijaan valtionhallinnon muu sisältö ja valtion liiketoiminta ovat kokeneet suuren muutoksen. Valtioelinten ajatusmaailmaan on tullut vahvasti Euroopan unioni. Sen vaikutus kuntiin näkyy niin rakennerahastovarojen käytössä kuin talous- ja rahoituksen vaatimassa budjettikurissa.

Monet samanaikaisesti käynnistyneet tapahtumat osoittavat, että aika ja sen ihmiset ovat ajaneet ohi pirstaleisen kuntarakenteen. Ellei nykyinen kunnallinen itsehallinto päätöksentekijöineen ja Suomen Kuntaliitto saatuaan niin sanotuilta kuutosilta aasinpotkun kykene johtopäätösten tekoon, kuntakentän uudelleen järjestely tulee tapahtumaan vahvasti valtion ylivallan alaisena. Se olisi tietysti nykyisen kaltaisen kujanjuoksun loppu, mutta uuden ja tuntemattoman alku.

Asukkaiden kunta

Pari vuotta sitten tehdyn kyselytutkimuksen mukaan kuntalaiset toivoivat kotikunnaltaan riittäviä terveyspalveluja, ihmisarvoista sosiaaliturvaa ja laadukasta peruskoulutusta. Tulosta pidettiin jotenkin hämmentävänä tässä globaaliksi mainitussa ajassa. Ovatko ihmiset siis tulleet niin naiiveiksi, etteivät erota tärkeitä asioita elämässään? Eivät ole. Silloin kun hyvinvointipalvelut toimivat, niitä ei arvostettu riittävästi. Ei ihminen jaksa arvostaa sellaista, minkä saa ilmaiseksi yhteiskunnalta. Toisekseen vanhempi sukupolvi tyytyi vaatimattomampiin yhteiskunnallisiin palveluihin kuin nykypolvi. Lähtökohta oli, että pärjätään omillaan, ja jos on pakko, sitten vasta turvaututaan kotikunnan apuun.

Kun seurakunnan ja kunnan pesäero 1800-luvun loppupuolella tehtiin, kunnan tehtäväksi jäivät hospitaali, kansakoulu ja vaivahoito. *Aikaprospektiiviä on pian 150 vuotta; kunnan välttämättömät tehtävät sen asukkaiden silmin eivät ole muuttuneet lainkaan.* On vain uuden ajan termit kuten palveluiden kattavuus ja kunnan jäsenten yhdenvertaisuuden vaaliminen, mitkä ovat tehneet Suomen kunnista sosiaalisen pääoman symbolin. Sosiaalisten perusoikeuksien säätäminen on luonut nuoreen sukupolveen tietoisuuden: meillä on oikeus laadukkaaseen terveydenhuoltoon, ja veronmaksajina myös vaa-dimme näin käytännössä tapahtuvan.

Vaatimisen ylikorostuminen voi heikentää yksilön vastuuta itseltään. Velttoilu ja uusavuttomuus eivät saa muodostua uhaksi kunnan asukkaiden palveluiden toteuttamisessa. Yksilön ja yhteisön vastuun raja on kuin veteen piirretty viiva. Toistaiseksi niin ylimmiltä valtioelimiltä kuin kunnanvaltuustoiltakin on puuttunut poliittinen rohkeus selkeään hyvinvointipalvelujen priorisointiin. *Jos julkisyhteisöt eivät pysty rahoittamaan nykyisiä palveluja – niiden lakisidonnaisuudesta huolimatta – on pakko kyetä lainsäädännön muutoksiin, joissa ei ole poliittisia irtopisteitä jaossa.*

Kuntien viime vuosien kujanjuoksu voi loppua lyhyeen, jos kunnilla on kykyä ja malttia uudistua. Nykyinen poliittista valtaa pitävä

ja konsensusratkaisuilla kyllästetty suuri ikäluokka tuskin siihen pysyy. Jokaisesta kunnasta ei voi tulla uutta kasvukeskusta. Meillä on pinta-alaltaan suuri maa, jossa on vain 5 miljoonaa asukasta. Kansalaiset voivat vapaasti valita asuinpaikkansa. Asuinpaikkaan vaikuttavat elämän perusasiat, joista ylivoimaisesti tärkein on työpaikka. Sen määrää markkinataloudessa ennen muuta yritystoiminta. Esimerkiksi erillisillä aluepoliittisilla veroratkaisuilla on tässä suhteessa vain marginaalinen merkitys. Sen osoittivat jo aikaisempien vuosikymmenten kehitysalueiden veronhuojennuslait. *Markkinavoimien vinoutumien korjaaminen yhteiskunnallisella vallankäytöllä on ollut viime vuosina vaikeata.* On myös puuttunut tarvittava tahto. Maassamme ei ole edelleenkään muuta ylintä valtioelintä kuin eduskunta, joka lainsäätö- ja budjettiratkaisuin voi vaikuttaa yhdessä EU-rahoituksen kera alueellisten erojen tasoittamiseen.

Nykyhallitsijoita samoin kuin kasvattajia on väsymykseen saakka syyllistetty siitä, että meillä on maan sisällä ongelmia ongelmien jälkeen: työttömyys, huumeet, mielenterveys- ja vanhusongelma. Ongelmia liioittelematta voidaan todeta niiden olevan niin todellisia kuin vakaviakin. Nurkan takana kuntia ja muitakin työnantajia odottaa kenties vielä vakavampi ongelma kuin tällä hetkellä jaksamme tiedostaa: armoton työvoimapula ja samanaikaisesti krooniseksi käynyt työttömyys. *Suomalaisilla työmarkkinoilla ei markkinamekanismi toimi: kysynnän ja tarjonnan laki eivät kohtaa.* Suurten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisijoista on ilmennyt pulaa kyvyn, tiedon, taidon ja mahdollisesti tahdonkin puuttuessa. Ratkaisut odottavat aktiivista, yhteiskuntatietoista uutta sukupolvea. Lyhyellä tähtämellä tilanne on vaikea. Korostamalla jatkuvasti uusia elämyksiä ja sitä, että jokainen yksilö on oman onnensa seppä, häivyttämme kosketuksen yhteisöllisyyteen ja vastuun lähimmäisestä.

Vahva sidos kyläyhteisöön, syntymäkortteliin, yhdistystoimintaan samoin kuin turvalliseen ja viihtyisään kotikuntaan on katkennut. Irrallisuuden ja näköalattomuuden seuraukset uhkaavat muodostua kohtalokkaiksi. Kansallistunne Suomen kokonaisenestyksestä 1900-luvun tuiverruksissa olisi syytä kääntää pienen ihmisen voitoksi

ja osaksi henkistä prosessia, joka alkoi kylän kansakoulusta ja johti korkeakoulutuksen kautta Nokian pääjohtajaksi. Julkista ja yksityistä ei ole syytä asettaa vastakkain – ei varsinkaan näin pienessä maassa.

Kuntalain säätäjien lähtökohta – *kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan* – on kaikessa julistuksenomaisuudessaan ehkä profeetallisempi kuin lain säätäjät aikanaan käsittivät. Hyvinvoinnin edistämisessä kunnan lakisääteinen vastuu on väljentyntä mutta myös väljähtynyt. Kestävä kehitys tarkoittaa ekologisten vaatimusten lisäksi vaatimusta yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteuttamisesta kunnan asukkaiden hyväksi. Kaikki tämä edellyttää yksilöiden tietoista sitoutumista kohtuulliseen verorasitukseen. Tuo sitoutuminen antaisi myös pontta ja uskottavuutta kuntien kannustavaan henkilöstöpolitiikkaan. Kunnallisen veropohjan herkkyys suhdannevaihteluille ei edistä kestävää kehitystä kunnan alueella.

Taloudellisen menestystarinan vastapainona Suomi on menestynyt viime vuodet *vastuunsiirron maana*. Valtiollisella tasolla vastuuta esimerkiksi aluepolitiikasta siirretään usein Brysselin suuntaan tai kehoitetaan kuntakenttää kulutusjuhliensa lomassa muistamaan asukkaidensa riittävät ja laadukkaat hyvinvointipalvelut. Myös kunnilla on ollut taipumusta vältellä vastuutaan. Sellaiset merkittävät kaupungit kuin Espoo ja Kuopio ovat päässeet joko oikeusasiamiehen tai korkeimman hallinto-oikeuden mustalle listalle. Kunnat osaavat myös laskelmoida. Konsultit voisivat kutsua sitä strategisten valintojen tekemiseksi. Tämä on merkinnyt useissa tapauksessa sitä, että suuren enemmistön ulkopuolella olevien syrjäytyneiden ihmisten ongelmat ”siirretään” kolmannen sektorin järjestöjen vastuulle. Siirto on näppärä, koska järjestöt saavat sekä investointeihin että palveluihinsa harkinnanvaraisia valtionapuja. Tällainen ikkunanpesu samentaa samalla myös pesijät kestävämmällä tavalla. *Ympyrä sulkeutuu, kun uusliberaalit siirtävät vastuun lähimmäisestään markkinavoimille, suvulle, perheelle ja yksilölle.*

Edellä sanottu merkitsee kunnille ja niiden asukkaille uskomatonta mahdollisuutta temmata aloite vakavien ongelmien ratkaise-

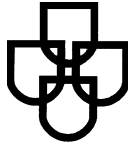
misesta käsiinsä. Itseään ja lähimmäistään voi aina aktivoida. On vaikea lähitulevaisuudessa nähdä vaihtoehtoa päivittäin elämässämme läsnä olevalle yhteisölle nimeltä kunta. Kunnallisesta itsehallinnosta, sen edustuksellisesta demokratiasta yhdistettynä jäsenten suoraan osallistumiseen, voidaan tehdä pienen ihmisen suuri ja arvostettu kuningas. Juhlavaatteet on jo olemassa. Arkivaatteet vain vielä puuttuvat. Ken elää, hän näkee.

Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas, Jorma Sipilä,
Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari
HENKILÖSTÖPOLITIikka PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ (1995)
- 9 Terho Pursiainen
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen
EIPÄJOKI
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaisen kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISSYHTEISKUNTA (1995)
- 12 Seppo Niemelä
MUUTOSKIRJA
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki
MAASEUTU ELÄÄ (1995)

- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto
KAUPUNKI JA MAASEUTU
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth
MILLAISIA OLEMME?
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen
LIITOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula-Liina Varis
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

- 31 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie
KUNTA VAI MAAKUNTA?
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään (2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä
TULISIELU
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen
ALUEPOLITIikka RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg
PALUU POLITIikkaAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)
- 45 Arvo Myllymäki
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)



Kunnallissalan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa: *Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme *www.kaks.fi*.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 6226 5720
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, (09) 6226 5740
Taloudenhoitaja	Tuulikki Saarinen, (09) 6226 5730
Taloussihteeri	Anja Kirves, (09) 6226 5750

Tutustu kotisivuihimme (*www.kaks.fi*)!

