

**Valta kunnassa**



Matti Wiberg

# **Valta kunnassa**

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ  
KAKS

VALTA KUNNASSA

Kunnallissalan kehittämissäätiön  
Polemia-sarjan julkaisu nro 58

© Pole-Kuntatieto Oy  
ja Matti Wiberg

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2005  
ISBN 952-5514-22-6 (nid.)  
ISBN 952-5514-23-4 (PDF)  
ISSN 1235-6964

# Sisällys

ESIPUHE 7

ONKO KUNNALLISPOLITIikka TYLSÄÄ? 9

KUNTAREFORMIN TARVE 11

KUNTAILMAPIIRI 13

HAJANAINEN KUNTAKENTTÄ 16

Pinta-ala 16

Väestö 17

Kuntahenkilöstö 18

VALTA 21

Asukasvalta 21

    Kuntademokratia 23

Kaverivalta 26

Yhteisövalta 31

Mielipidevalta 33

Virkavalta 36

Puoluevalta 42

Äänestysvalta 43

ELIITTIIEN KESKINÄINEN VALTAKILPAILU ELÄVÖITTÄÄ

KANSANVALTAA 47

Verkostopuolue kunnassa 51

Tavoitteet ja niiden toteutuminen 53

Matkustamisen hyödyt 56

MISTÄ TEHOKKUUTTA KUNTIIN? 58

KUNTAKENTÄN MUUTOSPAINHEET 60

MITÄ PITÄISI TUTKIA? 62

Kuntien ja muiden työnjako 66

POLIITIKKOJA AINA TARVITAAN 71

VIITATTU KIRJALLISUUS 75

# Esipuhe

**V**alta kiinnostaa monia. Sitä myös joko on tai ei ole. Ketkä kunnassa ovat niitä, joilla sitä on?

Tätä pohtii professori Matti Wiberg Polemia-sarjan kirjassaan *Valta kunnassa*. Teksti perustuu osaltaan hänen tutkimuksiinsa siitä, kuinka suuri äänestysvalta on eri poliittisilla puolueilla kunnallisvaalien perusteella. Tämän lisäksi monipuolisen käsittelyn saavat mm. virkavalta, kaverivalta, asukasvalta, mielipidevalta ja yhteisövalta.

Esitän kirjoittajalle parhaat kiitokset.

Toukokuussa 2005

*Lasse Ristikartano*

Asiamies

Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS



# Onko kunnallispolitiikka tylsää?

**K**unnallispolitiikka on monien suomalaisten mielestä haukotuttavan ikävyyttävää.

Silti se on se politiikan ala, joka kouriinkäyvästi vaikuttaa kansalaisten arkeen.

Tämä on oikeastaan paradoksi: ihmiset ovat muka kiinnostumattomia arjestaan ja elämästään.

Vanhemmat ovat kiinnostuneita siitä, saavatko heidän lapsensa kehittävää *kunnan* tarjoamaa päivähoidtoa ja saavatko heidän lapsensa *kunnan* koulussa kunnan opetusta. Vanhempia kiinnostaa *kunnan* päivähoidto- ja koulupolitiikka.

Vanhempia kiinnostaa myös, että *kunta* huolehtii koululaisten turvallisesta kuljetuksesta kotoa kouluun ja koulusta kotiin. Vanhempia kiinnostaa *kunnan* liikennepolitiikka.

Lapsenlapset ovat kiinnostuneita, hoidetaanko mummo ja pappa hyvin *kunnan* terveyskeskuksessa. He ovat kiinnostuneita *kunnan* terveystalokirjastosta.

Koululaiset ovat kiinnostuneita *kunnan* kirjaston laadukkaudesta, varsinkin atk-palveluista. He ovat kiinnostuneita *kunnan* kulttuuripolitiikasta.

Nuoriso on kiinnostunut siitä, että *kunnan* nuorisotalo on ajanmukainen. Se on kiinnostunut *kunnan* nuorisopolitiikasta.

Urheilijat ovat kiinnostuneita *kunnan* järjestämistä liikuntapalveluista. He ovat kiinnostuneita *kunnan* liikuntapolitiikasta.

Miehet ovat kiinnostuneita *kunnan* teiden ajokuntoisuudesta. He ovat kiinnostuneita *kunnan* infrastruktuuripolitiikasta ja liikennepolitiikasta.

Naiset ovat kiinnostuneita *kunnan* kulttuuritarjonnasta. He ovat kiinnostuneita *kunnan* taidepolitiikasta.

Nuoret parit ovat kiinnostuneita siitä, onko kunnassa tarpeeksi *kunnan* kaavoittamia alueita uusille omakotitaloille tai muille asunnoille. Heitä kiinnostaa *kunnan* kaavoitus- ja tonttipolitiikka.

Eläkeläiset ovat kiinnostuneita siitä, turvaako *kunta* heidän palvelunsa elämän ehtoossa. He ovat kiinnostuneita *kunnan* sosiaali- ja terveyspolitiikasta.

Siis: kunnan asukkaat ovat kiinnostuneita kunnan asioista mutta teeskentelevät olevansa kiinnostumattomia kunnallispolitiikasta. Miten tämä on selitettävissä? Nykyaikaisella tieteellä ei ole kunnollista vastausta.

# Kuntareformin tarve

**M**itä kunnan pitää tehdä? Siitä ei Suomessa ole oikeastaan ke-  
nelläkään hyvin perusteltua kiteytyynyttä näkemystä. Asiasta  
käydään tuskin edes kunnollista poliittista keskustelua.

Valtioneuvosto valmistelelee kuntien palvelurakenteen muutosta,  
mutta tämäkin tehdään kiireellisenä teknokraattisena virkamiestyönä  
eikä suuren poliittisen keskustelun siivittämänä. Meillä ei taaskaan  
ensin käydä perusteellista ja monipuolista vapaata keskustelua kun-  
tien tehtävistä ja sitten kirjoiteta asiaankuuluvia säädöksiä tähän kes-  
kusteluun nojautuen, esitetyt argumentit huomioon ottaen.

Suomessakin olisi pitänyt tehdä niin kuin Ruotsissa: olisi pitänyt  
ajoissa tutkia. Ei siksi, että Ruotsissa tutkittiin, vaan siksi, että pitää  
tutkia, jos haluaa kunnan tuloksia. Ruotsissa asetettiin ns. parlamen-  
taarinen vastuukomitea. Sen osaraportti julkaistiin jo 2003. Työ jatkuu.  
Nyt paneudutaan siihen, mikä olisi paras työnjako kunnan, alueellisen  
tason ja valtion välillä. Meillä asia lakaistiin virkamiesvalmisteluun.

Tanskassa toteutetaan radikaali kuntareformi: kuntien lukumäärää  
pienennetään yli 60 prosentilla eli 172:lla (271:stä 99:ään). Norjas-  
sakin vastaava tarve on todettu, joskin poliittinen tahto sen toteutta-  
miseen vielä antaa odottaa itseään.

Suomessa komitealaitos valitettavasti on ajettu alas. Siitä kärsii  
koko maa. Selvitysmiesinstituutio voisi olla hyödyllinen tiedon ko-

koamiseen, mutta ideoinnissa tarvitaan laajempaa otetta. Poliittisen tuen hankinnassa komitealaitos on oivallinen työkalu: se kypsyttaa osapuolet ratkaisuihin, jotka ovat voittavan koalition näkemysten mukaisia.

Suomessa olisi kunta-asioissa paljon oppimista muista Pohjoismaista. Meillä saataisiin kunnollinen kuntareformi aikaiseksi, kunhan asetettaisiin asialliset tavoitteet ja keskitettäisiin etevimmät voimat miettimään parhaita keinoja. Tällaisessa uudistustyössä ei olisi haitaksi, jos siinä yhdistettäisiin ruotsalainen keskustelevuus norjalaiseen tulokseen pyrkimiseen ja tanskalaiseen leppoisuuteen.

EU-jäsenyytemme on kymmenessä vuodessa kansainvälistänyt kuntia valtavasti. Tämä on vaatinut kunnan virkamiehiltä ja luottamushenkilöiltä aivan uusia valmiuksia. Vuosikymmenen kestäneen opiskeluprosessin jälkeen olisi jo suhtauduttava tulostietoisemmin varsinaiseen edunvalvontaan ja kunnan asioiden hoitamiseen hyötyjä aikaansaaden. Muutakin pitäisi saada aikaan kuin EU-lomakkeiden täyttöön koulutettuja virkamiehiä.

# Kuntailmapiiri

**M**onia suomalaisia kuntia vaivaa henkinen pysähtyneisyys, neuvoton avuttomuus, ummehtunut, raskas ja tunkkainen tahtotila sekä vetelä innovatiivisuus. Tehdään niin kuin ennenkin on tehty, vaikka maailma suorastaan huutaa uusia ratkaisuja.

Moni kunta on nurkkakuntainen aina kapeimpaan provinsiaalisuuteen saakka. Umpimielisyys, sisäänpäinlämpiävyys ja katteeton omakehu ovat aivan liian monen suomalaisen kunnan arkea. Monet kuntalaiset kuvittelevat asuvansa ihannekunnassa, vaikka samoilla voimavaroilla olisi uudelleenjärjestelyin saatu aikaan oleellisesti paremmat olot.

Uusia luovia ratkaisuja ei synny pakottamalla. Hyvä on myös muistaa, etteivät kaikki uutuudet ole parannuksia. Liian monessa kunnassa on vallalla ennakkoluuloinen, ahdasmielinen, epäluuloinen ja kyräilevä ilmapiiri. Kunnassa tehdään asiat kuten aina ennenkin, vaikka muutoksilla voitaisiin saada aikaan parempaa. Tämä tukahduttaa rakentavien vaihtoehtojen luomista ja aina tarpeellista vankkaan tulevaisuuteen kurkottavaa suunnittelutyötä. Yksinvalta surkastuttaa kunnan elinvoimaisuutta – ja aukeamista ulospäin.

Keskinäinen riippuvuus lisääntyy maailmassa kaiken aikaa. Virikkeitä tarvitaan, ja varsinkin umpimielisissä kunnissa. Tunnelma aivan liian monessa kunnanvirastossa on pysähtynyt kuin venäläisen Niko-

lai Gogolin *Kuolleissa sieluissa* tai *Reviisorissa*. Tilanne on seisahtunut, ellei peräti taantuva. Turpea omahyväisyys ja säärittävä itsekeskeisyys ovat vallalla, eikä vaihtoehtoja etsitä. Edes kuntien vuosipäivät eivät ole iloisia ja spontaaneja kansantapahtumia vaan jotenkin väkisin kokoonpantuja pönötystilaisuuksia, joista paikallislehden reporteri voisi kirjoittaa uutisjuttunsa etukäteen edellisen vuoden sitaatteja käyttämällä.

Kuinka suuri politiikan valta kunnissa oikeastaan on? Mistä asioista kunnassa voidaan tehdä poliittinen päätös? Millaiset asiat ovat kunnissa poliittisen vaikuttamisen ulottumattomissa?

Kaikki ne, jotka surkuttelevat poliittisten vaihtoehtojen vähäisyyttä, tekisivät palveluksen, ainakin itselleen, ajatellessaan kunnollisesti, mitkä kunta-asiat ylipäänsä ovat poliittisesti valinnaisia. Kaikki eivät sitä suinkaan ole. Kunnallispolitiikka ei voi päättää kaikesta.

On asioita, jotka kunnallispolitiikankin täytyy ottaa annettuina ja joihin kunnallispolitiikka ei voi vaikuttaa, ainakaan nopeasti. Kunnanvaltuusto ei voi päättää, että painovoimaa ei enää ole olemassa. Kuntien toimintaympäristö vaikuttaa yksittäisiin kuntiin yhä enemmän. Kunnan itsehallinto supistuu reaalisesti ilman että kukaan sitä aktiivisesti pyrkisi supistamaan.

Kunnallispolitiikan sääntelykapasiteetti kapenee muiden yhteiskunnallisten prosessien oheistuotteena, ehkäpä pääosin niiden tahattomana seurauksena. Väestönmuutokset ja globalisaatio sekä talouselämän muutokset vaikuttavat kaikki olennaisesti kunnallispolitiikan vaikutusmahdollisuuksiin. Nettovaikutus on kunnallispolitiikan toiminta-alaa pikemminkin supistava kuin laajentava.

Vaikka kunnallispolitiikka saisi lisää liikkumavaraa joissakin asioissa, toisissa se supistuu niin paljon, että kokonaisvaikutus on kunnan itsenäisen, aidon poliittisen päätöksenteon kannalta kielteinen. Kunnallispolitiikan merkitys marginaalistuu muiden yhteiskunnallisten ja taloudellisten vaikutusten seurauksena. Vaikka poliittista toimivaltaa ei lainsäädännöllä olisikaan viime vuosina rajattu, niin kunnallispoliittiset vaikuttamismahdollisuudet pienevät, koska yhteiskunta muuttuu.

Tyhjän kassan diktatuuri vaikuttaa kunnallispolitiikan ohjauskyykyyn paljon enemmän kuin lakiin kirjatut itsehallintovaltuudet. Jos varoja ei ole, vapautta valita ei ole.

Ajatellaan esimerkiksi väestönkasvua. Se on viime vuosikymmeninä hidastunut. Kun vuosittain syntyneistä vähennetään kuolleet, saadaan puolessa maakuntia ja kahdessa kolmasosassa seutukuntia ja kuntia negatiivinen luku. Lasten osuus väestöstä vähenee ja vanhuk-sien määrä kasvaa. Yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa koko maassa ja luultavasti yli kaksinkertaistuu suurilla kaupunkiseuduilla seuraavien parin vuosikymmenen aikana. Arvioidaan, että silloin jopa joka neljäs kansalainen olisi yli 65-vuotias. Tämän poliittisia seurauksia ei ole aivan helppo varmuudella ennustaa, mutta kiistatonta on, että vaikutuksia tulee olemaan eivätkä ne kaikki ole miellyttäviä.

Väestörakenne muuttuu myös muilla tavoilla. Muuttoliike suuntautuu keskusseutuja kohti. Väestönkehityksen alueelliset erot ovat suuria. Väestötappiokuntien edellytykset hoitaa edes lakisääteiset vastuunsa huononevat. Väestöltään surkastuvissa kunnissa yhä pienempi joukko joutuu vastaamaan menoista yhä heikkenevin edellytyksin, kun yhä suurempi osuus väestöstä ei ole aktiivisessa työelämässä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon menot ovat viime vuosikymmenen aikana kasvaneet kuntien muita menoja nopeammin. Näköpiirissä ei ole, että tähän olisi tulossa jokin helpottava muutos. Asialle on tehtävä jotakin, myös kunnallispolitiikassa. Tähän tarvitaan monialaista asiantuntemusta, mutta onko sitä kunnissa?

Kuntapolitiikasta puhutaan usein vahvasti yleistäen. Monesti unohdetaan, että meillä on monenlaisia kuntia. Kaikkia kuntia ei voi kohdella samalla kaavalla, koska kuntien tarpeet vaihtelevat. Ei tarvitse kuin tarkastella kahta muuttujaa, kuntien pinta-alaa ja väestöpohjaa, niin ymmärtää, että yhdelle kunnalle sopivat lääkkeet voivat olla toiselle turmiollista myrkyä.

# Hajanainen kuntakenttä

Suomi on maantieteellisesti laaja maa, yksi Euroopan suurimpia. Suuri koko asettaa myös kuntapolitiikalle omat rajoitteensa. On eri asia hoitaa kunnallisia palveluja tiheästi asutuissa taajamissa kuin autiolla maaseudulla.

Suomessa on yli 400 kuntaa, yli 250 terveyskeskusta ja sairaanhoitopiirejäkin yli 20. Käytännössä tämä merkitsee suunnatonta tehottomuutta. Varsinkin sosiaali- ja terveyspalvelujen organisoinnissa, tuottamisessa ja jakelussa on paljon vääristymiä, jotka kuluttavat niukkoja voimavaroja älyttömyyksiin ja tuhlaileviin päällekkäisyyksiin. Surullista on, että miltei kaikki tietävät tämän, mutta erinäisten kapeiden edunvalvontanäkökohtien vuoksi tilannetta oleellisesti parantaviin muutoksiin ei ole poliittista ja hallinnollista tahtoa.

Kuntien tulisi hakea tehostamistoimiensa virikkeet pikemminkin tuotantotalouden vakiintuneista viisauksista kuin puolivillaisten konsulttien muotihöpinöistä.

## *Pinta-ala*

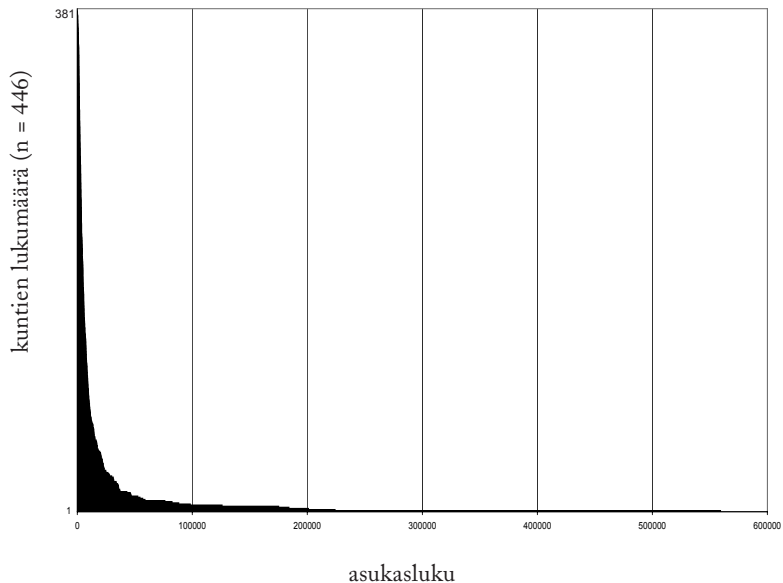
Suomen kunnat ovat alueeltaan erikokoisia. Suomen kuntien maapinta-ala on yhteensä yli 300 000 neliökilometriä. Suurin on Inarin

kunta, yli 15 000 neliökilometriä. Yli 10 000 neliökilometrin kuntia on vain kaksi, Inarin lisäksi Sodankylä, yli 11 000 neliökilometriä. Maapinta-alaltaan pienin kunta on Kauniainen: vajaat 6 neliökilometriä. Inariin mahtuisi siis yli 2 500 Kauniaisten kokoista kuntaa. On ehkä hieman eri asia mummon lähteä potkukelkalla terveyskeskukseen Kauniaisissa kuin Inarissa.

Kuntien maapinta-alan keskiarvo on 686 neliökilometriä, mediaani on 382 ja moodi 347 neliökilometriä.

## *Väestö*

Suomen kunnat ovat myös väestöltään hyvin erikokoisia. Suomessa on 5,2 miljoonaa asukasta. Eniten väkeä asuu Helsingissä, noin 560 000 asukasta, ja vähiten Sottungassa, 134 asukasta. Kuntien asukasluvun keskiarvo on noin 11 800, mediaani noin 4 700 ja moodi



*Kuvio 1: Valtuustojen lukumäärä ja kunnan väestöpohja*

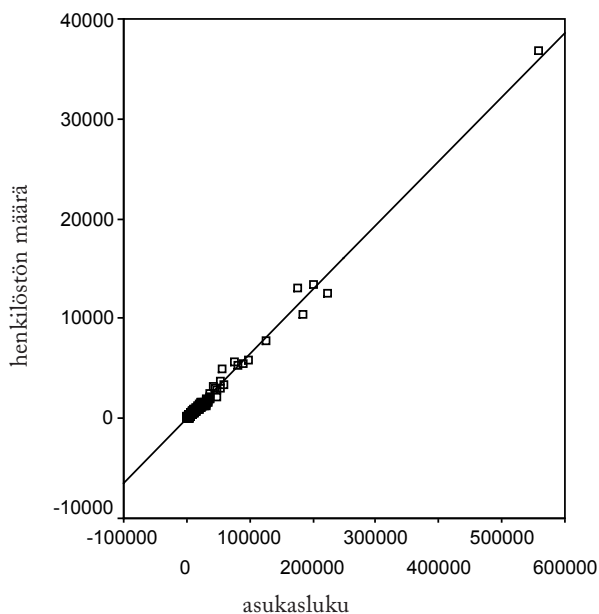
noin 1 000 asukasta. Vain noin 100 kunnassa on yli 10 000 asukasta; yli 340 kunnassa on alle 10 000 asukasta.

Kuviosta näkyy, että valtaosa valtuustoista on asukasluvultaan pienissä kunnissa.

## *Kuntahenkilöstö*

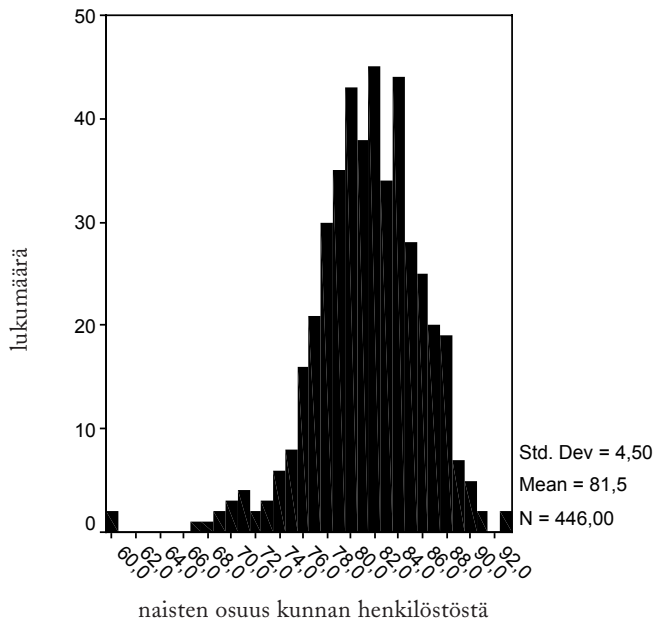
Kunnat ovat naisvaltaisia työnantajia. Kuntahenkilöstöstä peräti noin 80 prosenttia on naisia. Naisten osuus henkilöstöstä on pienimmilläänkin 60 prosenttia. Henkilöstöstä vakinaisia on noin 74 prosenttia, määräaikaisia noin 23 prosenttia ja työllistettyjä noin 3 prosenttia.

Henkilöstön määrä riippuu tietenkin vahvasti kunnan asukasluvusta. Korrelaatio kunnan asukasmäärän ja henkilöstömäärän kesken on peräti ,996.



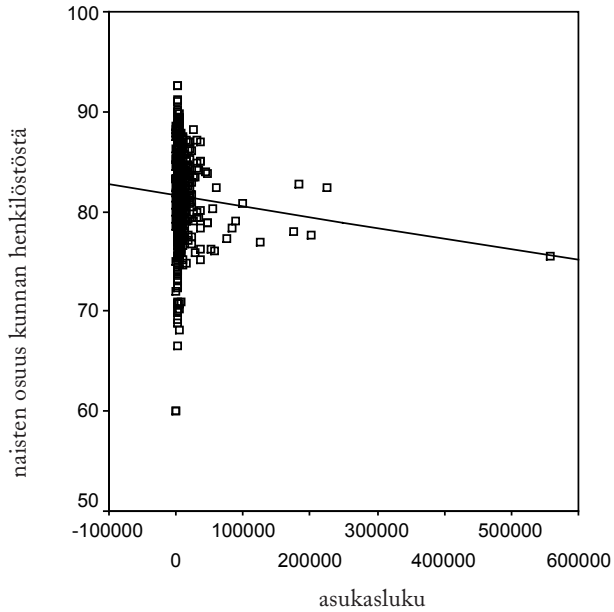
*Kuvio 2: Kunnan henkilöstön määrän ja kunnan asukasluvun suhde*

Kunnan asukasluvun kasvaessa naisten osuus henkilöstöstä näyttää hieman pienenevän. Naisten osuuden ja kunnan asukasluvun korrelaatio on  $-0,081$ .



*Kuvio 3: Kuntien lukumäärä ja kunnan työllistämien naisten osuus kunnan henkilöstöstä*

Sammatissa peräti 92,6 prosenttia henkilöstöstä ( $N = 54$ ) on naisia. Sen sijaan Sottungassa naisten osuus on vain 60 prosenttia ( $N = 10$ ). Sama pätee Iniössä ( $N = 25$ ).



*Kuvio 4: Naisten osuuden kunnan työntekijöistä ja kunnan asukasluvun suhde*

# Valta

Suomen kunnissa käytetään monenlaista valtaa. Tarkastelen seuraavassa kunnallispoliittista

- asukasvaltaa
- kaverivaltaa
- yhteisövaltaa
- mielipidevaltaa
- virkavaltaa
- puoluevaltaa
- äänestysvaltaa.

## *Asukasvalta*

Jokainen on jonkin kunnan asukas. Hänellä on valtaa kunnallisvaaleissa, mutta miten on asianlaita vaalien välillä? Jokainen kunnan asukas voi luonnollisesti mahdollisuuksiensa mukaan käyttää kansalaisvaikuttamisen kaikkia kanavia ja keinoja pyrkiessään edistämään itselleen tärkeitä asioita.

Kanavia ja keinoja on oleellisesti enemmän kuin yleisesti ajatellaan, ja keinot ovat myös oleellisesti tehokkaampia kuin kansalaiset yleisesti tuntevat käsittävän. Loppujen lopuksi valtuutetut ja kuntien

virkamiehet kuuntelevat hyvin herkillä korvilla kuntalaisten yhteydenottoja. Yhteydenotoilla on myös vaikutuksensa harjoitettavan politiikan sisältöön.

Päätöksenteon kannalta olennainen pulma on ajoituksessa: kansalaiset heräävät yleensä liian myöhään. Oman elämänsä kannalta kansalaiset eivät aktivoidu jälkijättöisesti. Eivät he ole omasta mielestään liian myöhään liikkeellä. Mutta jos asian valmistelu jo on tuottanut muodollista päätöstä vaille valmiin päätösesityksen, on kansalainen yleensä jo menettänyt mahdollisuutensa vaikuttaa. Suurikaan aktiivisuus ei auta, jos päätös jo on tehty niillä areenoilla, joilla päätökset tosiasiallisesti tehdään.

Ei kuitenkaan ole olemassa yleistä keinoa, jolla voitaisiin varmistaa, että asukkaiden näkökannat riittävän ajoissa täydessä laajuudessaan tulisivat kunnan päätöksenteon kannalta ydintoimijoiden tietoisuuteen. Ei kunnallispoliittinen koneisto voi pakottaa asukkaita ottamaan johonkin asiaan kantaa. Ihmiset ottavat kantaa asioihin, jotka he kokevat tärkeiksi. Ne voivat eri aikoina vaihdella suu-  
restä.

Lukuisissa rakentamis- ja ympäristöpäätöksissä jokin aktivistijoukko yrittää muuttaa tulossa olevan päätöksen. Tavallisesti aktivistit korostavat tällöin sitä, että heillä tai jollakin muulla ratkaisevan tärkeällä väestöryhmällä ei ollut riittävästi tietoa ajoissa. Tällaisissa kommunikaatoromahduksissa on samanaikaisesti kyse siitä, että virkamiehet eivät tiedottaneet ajoissa tarpeeksi paljon ja asukkaat eivät itse ajoissa aktiivisesti ottaneet tarpeeksi paljon selvää.

Ei ole mielekästä syyttää pelkästään virkamiehiä ja poliitikkoja siitä, että he laiminlöivät tiedottamisvelvollisuutensa. Myös kansalaisten pitäisi kysyä itseltään, miksi he eivät hankkineet tärkeäksi osoittautuvasta asiasta itsenäisesti tietoja jo ennen kuin oltiin ratkaisevassa päätösvaiheessa.

Informaation kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa optimaalisella tavalla suomalaisessa kunnallispoliittisessa päätöksenteossa. Useimmissa tapauksissa tiedonsaanti ei ole vaikein ongelma. Poliitikassa aina joku hyötyy vuodoista: pitää vain osata etsiä hyötyjät.

Asukkaiden vaikutusmahdollisuudet riippuvat paljon kuntademokratian yleisestä tilasta maassa.

## KUNTADEMOKRATIA

Kuntademokratialla tarkoitetaan kunnan asukkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa kunnan hallintoelinten päätöksiin ja luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suhteita kunnan hallinto-organisaatiossa.

Kuntademokratia kapenee. Ihanteen ja todellisuuden välinen kulu on syvä. Normatiivisen teorian mukaan kunnallispoliittisen päätöksenteon on tapahduttava kunnan virallisen organisaation puitteissa. Kunnan muodollinen organisaatio koostuu henkilöistä ja toimielimistä, jotka valmistelevat ja tekevät päätöksiä sekä panevat niitä toimeen. Tosiasiallinen vaikuttaminen ei kuitenkaan suinkaan aina tapahdu virallisessa koneistossa. Koneiston ulkopuoliset tahot, esimerkiksi vahvat taloudelliset intressipiirit, voivat omilla toimillaan ja toimimattomuudellaan olennaisesti rajoittaa päättäjien puntaroimien vaihtoehtojen kirjoa.

Yksittäisen kuntalaisen asema kunnassa vaihtelee suuresti: toiset ovat tasa-arvoisempia kuin toiset. Kaikkien kunnan toimien pitäisi kuitenkin viime kädessä olla sellaisia, että ne hyödyttävät kuntalaisia. Kunta on olemassa kuntalaisia varten, eikä sillä oikeastaan ole muuta olemassaolon oikeutusta.

Tämänkin ajatuksen huomioon ottaen kuntalaisen voi asemoida kunnallisen päätöksentekoketjun alkuun ja loppuun; varsinainen valtakäyttö on kuitenkin pääosin muissa käsissä kuin asukkaan. Kaikki kunnallispoliittinen valta on viime kädessä peräisin asukkailta, mutta sitä käyttävät pääosin muut kuin asukkaat.

Kuntademokratian päätöksentekoketjun voi mallintaa seuraavasti:

- asukas
- virkamies
- lautakunta
- virkamies
- hallitus

virkamies  
valtuusto  
asukas

Asukas on paitsi kaiken kuntavallan lähde myös päätösten kohde. Moniko kuntalainen edes kerran nelivuotisen valtuustokauden aikana

- o seuraa valtuuston kokousta paikan päällä
- o soittaa puhelimella valtuutetulle
- o lähettää kirjeen tai sähköpostia valtuutetulle
- o asioi kunnanvirastossa?

Luultavasti vain hyvin pieni vähemmistö kuntalaisista, luultavasti jopa kaikissa kunnissa, pienimmätkin mukaan lukien.

Jokainen suomalainen saa halutessaan äänensä kuuluviin – tai ainakin Internetiin. Löytyykö jokaiselle puheelle kuuliija tai jokaiselle tekstille lukija, on sitten eri asia.

Edustuksellinen poliittinen järjestelmä perustuu muutamiin kantaviin oletuksiin, joita harvoin kuitenkaan täsmennetään.

1. Kaikkien kansalaisten poliittiset preferenssit tulevat punnituiksi poliittisia päätöksiä tehtäessä vain, jos kaikki kansalaiset osallistuvat poliittiseen prosessiin ainakin sen jossakin vaiheessa.

2. Jokainen kansalainen oppii ja tottuu puolustamaan poliittisia etujaan vain osallistumalla itse. Menestyksekkäs poliittinen osallistuminen on harjaannuttamisen tulos; se ei synny kenelläkään itsestään vaan vaatii harjoittelemista.

3. Poliittinen osallistuminen kehittää osallistujan poliittista persoonallisuutta siten, että kansalainen kokee olevansa poliittisen yhteisönsä täysivaltainen jäsen ja tuntee vastuuta itsensä ohella myös koko kuntajärjestelmän ominaisuuksista.

Poliittiseen prosessiin voi osallistua ainakin kolmea väylää. Ne ovat

- o vaalitoiminta eli osallistuminen valintaan muiden asettamien ehdokkaiden välillä
- o osallistuminen mielipiteenmuodostukseen, mikä vaikuttaa siis sekä vaaleissa tarjolla oleviin vaihtoehtoihin että valittujen edustajien toimintaan vaalien väliaikoina

- o valituskäytännöt, joilla tässä tarkoitetaan lähinnä kansalaisen mahdollisuuksia puolustautua sellaisia hallinnollisia ja poliittisia päätöksiä vastaan, joiden hän kokee vahingoittavan etujaan.

Tästä aukeaa poliittisten voimavarojen kolmikko:

- o oikeus osallistua edustuslaitoksen jäsenten valintaan
- o oikeus vapaaseen mielipiteenmuodostukseen
- o mahdollisuus valittaa hallinnollisista päätöksistä.

Jokainen ymmärtää, että nämä voimavarat eivät ole tasaisesti jakautuneet kansalaisten kesken: toiset ovat näissä suhteissa kyvykkäämpiä kuin toiset. Kansalaisten poliittiset voimavarat vaihtelevat suuresti. Toisilla on parempi poliittinen lukutaito kuin toisilla. Kiinnostuskin vaihtelee kansalaisten kesken.

Mahdollisuus osallistua kunnallispolitiikkaan äänestämällä vaaleissa tai valittamalla tehdyistä päätöksistä ei takaa, että mahdollisuus myös aktiivisesti otettaisiin käyttöön. Toisia kuntalaisia eivät kiinnostanut muut kuin aivan välittömät oman perheen asiat.

Jotta kansalainen kykenee nostamaan itsensä kannalta tärkeitä asioita poliittiseen prosessiin ja puolustamaan etujaan poliittisessa päätöksenteossa, hänellä tulee olla myös poliittisia sanktiomahdollisuuksia ratkaisujen tekemisessä ja niiden täytäntöönpanossa. Mutta onko hänellä niitä todella?

Jos vaaleissa on ehdolla vain toinen toistaan ryvettyneempiä ehdokkaita, niin valinta on tehtävä heidän välillään, jos muita vaihtoehtoja ei kerta kaikkiaan ole. Voiko kuntalainen todella vaikuttaa kunnallisiin päätöksiin, jos kunnalliset luottamuspaikat ovat miehityt sellaisilla henkilöillä, jotka eivät ole edes kiinnostuneita kuntalaisten näkemyksistä? Ei voi.

Kuntalaisille ei suinkaan ole yhdentekevää, miten opettajat kunnan kouluissa opettavat koululaisiaan, miten kunnan terveystieteiden keskuslääkärit hoitavat potilaitaan, miten kunnan jätehuolto toimii, millainen kunnan kaupunkikuva on tai miten kunnan kulttuuripalvelut on organisoitu. Kaupunkisuunnittelu voi tuntua siihen perehtymättömältä puisevalta, mutta kuntalaiselle ei ole yhdentekevää, miten kaavoitetussa kunnassa hän asuu. Kaavapäätökset ovat poliittisia. Itse asias-

sa hyvin suuren osan niistä päätöksistä, jotka vaikuttavat kuntalaisten elämään, tekevät kunnassa poliittisin perustein vaaleissa valitut poliittiset luottamushenkilöt ja virkamiehet.

## *Kaverivalta*

Useassa kunnassa ydinpäätökset tehdään pienessä piirissä, kavereiden kesken. Kunnallispolitiikka on olennaisesti eliittivallan käyttöä. Kavereiden ei suinkaan tarvitse olla puoluetovereita. Monesti puoluetoveruudesta voi kaveruuden kannalta olla suoranaista haittaa: puoluetoverithan kilpailevat vaaleissa samoista äänistä, jopa enemmän kuin muiden puolueiden edustajat. Olennaista on, että kaverit ovat tottuneet sopimaan keskenään, miten kunnan asiat päätetään. Kaveroisuus voi kestää vuosikymmeniä. Kavereiden ei tarvitse pitää toisistaan, mutta heidät sitoo yhteen tietynlainen päätöksenteon kulttuuri. Se voi muistuttaa enemmän kokoon kuivunutta järkiavioliittoa kuin kiihkeää nuorta lempeä. Kaverit tuntevat toisensa ja luottavat toisiinsa, tai ainakin osaavat ennakoida toistensa tulevia tekoja. Ennustettavuus on luottamuksen perusta.

Tällaisella järjestelyllä on myönteiset ja kielteiset piirteensä.

Myönteistä on päätöksenteon tehokkuus: kun asia on pienellä porukalla sovittu, menetellään sovitun mukaan. Vaihtoehtojen joukko supistuu kavereiden kesken pidetyissä palavereissa hyvin nopeasti ja ilman voimia kuluttavaa perusteellista harkintaa. Aikaa säästyy, kun päätöksenteon eri portailla ei tarvita monipolvisia neuvotteluja. Suurimmasta osasta asioita ei ole edes tarvetta keskustella sen jälkeen, kun kaverit ovat asiat sopineet. Vaihtoehdot on supistettu minimiinsä jo ennen kuin muodollista päätöstä asiassa on missään virallisessa elimessä edes alustavasti käsitelty. Kaverit ovat jo ennen esityslistan kirjoittamista sopineet niin menettelytavoista kuin päätösten sisällöstäkin. Tämä jos mikä tehostaa päätöksentekoa.

Menettelyn ilmiselvä haittapuoli on uusien virikkeiden tulon esittäminen päätöksentekoon. Hyvin suurena ongelmana voidaan aiheel-

lisesti pitää myös sitä, että päätökset eivät oikeastaan lainkaan ankkuroidu poliittiseen prosessiin: ne tehdään virallisten rakenteiden ulkopuolella. Juhlavasti sanottuna seurauksena on legitiimiyden murentuminen, kun päätökset eivät tosiasiallisesti nojaa demokraattiseen, monivaiheiseen prosessiin vaan muodollisten rakenteiden ulkopuolelta tulevaan tosiasialliseen saneluun.

Kun pieni kaveriporukka junailee asiat totutulla tavalla, myös päätösten sisältö voi uusintaa vanhoja menettelyjä. Kaikki vanhat menettelyt eivät enää ole päteviä. Tarpeellinen uudistuminen voi jäädä liian vähäiseksi ja koko kunta voi taantua, jos esimerkiksi uusia innovatiivisia avauksia ja investointeja ei tehdä – vain siksi, että kaveriporukka haluaa hoitaa asiat aivan samoin kuin ennenkin on totuttu tekemään, vaikka maailma on muuttunut ja kunta tarvitsisi uusia luovia ja tuottoisia ärsykeitä. Tuoret rakentavatkin ideat jäävät jopa tulematta esiin, koska kaveriporukka omalla sisäänlämpiävällä toiminnallaan ei ole omiaan innostamaan tuomaan uusia näkökohtia keskusteluun.

Kavereiden oma uusiutumiskyky ei välttämättä ole huippuluokkaa: kaverit ovat pikemminkin kehityksen jarruja kuin innoittajia. Uusista asioista nimittäin helposti seuraisi myös se, että kavereiden asema kyseenalaistettaisiin. Ja tätä kaverit pelkäävät.

Kunnallispolitiikkaa tekevät pienet ihmiset. Tämä ei ole loukkaus, sillä suurin osa meistä on pieniä ihmisiä. Kunnallispolitiikan intensiteetti on pateettista, osittain vakavaa, osittain pikkulasten leikin kaltaista. Kunnallispoliittiset tunteet ovat koomisia, ja kaikkein koomisimpia silloin kun ne esitetään vakavissaan.

Millaisia kunnallispolitiikan kaverit sitten ovat? Jos yrittäisi selvittää, mitä yhteistä useimmilla kunnallispoliitikoilla on, kävisi luultavasti ilmi, että valtuutetut ovat vakuuttuneita omasta tärkeydestään, energisiä ja vailla suhteellisuudentajua. Monet kunnallispoliitikot käyttäytyvät kuin heillä olisi rajattomasti itseluottamusta. Harva ihminen on valmis yksinkertaistamaan kaikki valinnat joko tai -kysymyksiksi. Poliitikassa jokainen joutuu kiteyttämään valintatilanteet äärimmilleen: ”On kaksi vaihtoehtoa, minun ja vastustajani. Minä

olen oikeassa ja vastustaja on väärässä.” Useimpien mielestä maailma on monimutkaisempi.

Poliitikoille on myös ominaista maaninen sitkeys. Useimmilla poliitikoilla on valtavat energiavarastot. Heidät tunnetaan lähiympäristössään hyvin kytkettyinä ja sosiaalisina henkilöinä, joille on luontevan helppoa solmia uusia ihmissuhteita. Monelle poliitikolle on myös luontaista parantumaton optimistisuus: heistä säteilee usko tulevaisuuteen.

Kunnallispolitiikka on samanaikaisesti itsekorostunutta ja triviaalia. Vain ylioppilaspoliitiikka on sitä merkityksellisempää. Kunnallispolitiikka on viheliäistä juuri sen takia, että panokset ovat niin pieniä. Mitä pienemmiksi panokset käyvät, sitä pienempiä ihmisiä kunnallispolitiikkaan hakeutuu. Tämä ei ole omiaan nostamaan kunnallispolitiikan arvostusta.

Kunnallispoliitikoista monet ovat egomaanikkoja, jotka kaipaavat toisten ihmisten hyväksyntää tietäessään kuitenkin sisimmässään, että heillä ei, epämukavasti, ole mitään erityiskykyä. Poliitikassa voi olla mukana omaamatta mitään erityslahjakkuutta. Kyky tulla valituksi rajoittuu vain vaaleissa ehdolla oleviin kunnallispäätäjiin. Kunnallispolitiikassa voi toki toimia asettumatta koskaan vaaleissa ehdolle testaamaan henkilökohtaista kannatustaan.

Harva poliitikko väsyä kuulemaan omaa puhettaan. Valtuutetut eivät mene valtuustosaliin kuuntelemaan vaan puhumaan. Vaatii raudanlujia hermoja kuunnella valtuutettujen kliseitä pursuavia puheita. Kliseet ovat hyödyllisiä, koska ne eivät ole monimerkityksisiä: niillä voi nostattaa valoisan optimistista mieltä sitoutumatta liikaa.

Moni valtuutettu on kiireinen tekemättä oikeastaan mitään konkreettista. Rivivaltuutettukin pystyy hyörimään ja pyörimään alati tekemättä varsinaisesti mitään kouriinkäyvää, tulosten aikaansaamisesta nyt puhumattakaan. Toimeliaisuuden ja tuloksellisuuden välillä ei ole suoraa suhdetta. Vähemmälläkin meuhkaamisella voi saada aikaan kunnollisia tuloksia, eikä suuri aktiviteetti ole hyödyllisten lopputulosten tae.

Monien mielestä poliitikot ovat epäluotettavia, jopa siinä määrin, että poliitikon kädenpuristuksen jälkeen eräät kansalaiset laskevat sormensa.

Kukaan ei kuitenkaan hakeudu politiikkaan lyödäkseen rahoiksi.

USA:n edustajainhuoneen entisen puhemiehen Tip O’Neillin mukaan kaikki politiikka on paikallista. Vaikka hän tarkoitti, että kaikilla poliittisilla ratkaisuilla on välittömiä vaikutuksia jollakin maantieteellisellä alueella, niin silti on syytä korostaa politiikan maantieteellistä vaikutusta. Päätöksistä hyötyvät ja kärsivät sijaitsevat aina jollakin alueella.

Mutta onko valtuutetuilla aikaa ajatella? Jo pelkistä aikataulusyistä sopii epäillä. Usein joku muu on kätevästi ajatellut valmiiksi valtuutetun puolesta. Monissa tapauksissa valtuutetulle kuuluvan harkinnan ja muun ajatustyön on tehnyt virkamies. Ei ole ilmeistä, että virkamiehellä ja valtuutetulla on samat tavoitteet. Ainakaan ei pitäisi olla: virkamiehellä on omatkin etunsa vaalittavana, kun taas valtuutetun oletetaan palvelevan kuntalaisten etua virkamiesten etujen kustannuksellakin. Konfliktitilanteessa kuntalaisten edun pitäisi mennä virkamiesten edun edelle, mutta käytännössä näin ei ainakaan itsestään selvästi tapahdu – olivatpa asialla sitten millaiset kunnallispoliittiset kaverit tahansa.

Valtuustokausi on tarpeeksi pitkä tuntuakseen maanvaivalta mutta liian lyhyt todellisten muutosten aikaansaamiseksi.

Valtuutetut joutuvat käyttämään paljon aikaa heille oikeastaan kuulumattomien asioiden parissa. Heidän syliinsä kannetaan huolia, jotka varsinaisesti kuuluvat jollekin toiselle, esimerkiksi seurakuntapapille tai viranomaiselle tai ihmisen itsensä ratkaistavaksi. Valtuutettu joutuu työstämään paljon muitakin kuin puhtaasti poliittisia asioita.

Moni kunnallispoliitikko auttaa ihmisiä täyttämään viranomaishakemuksia ja -valituksia. Valtuutettu on paavia edeltävä viimeinen valitusinstanssi, johon onnettomat hädän hetkellä turvautuvat. Monesti valtuutettu ei kykene kuin tarjoamaan olkapäänsä. Yleensä ihmiset ovat valituksineen toivottomasti myöhässä ja viimeisenä oljen-

kortenaan tarrautuvat valtuutettuun näkemättä selvästi virkakoneiston ja luottamuskoneiston oleellista eroa. Monille kansalaisille byrokraatit ja valitut edustajat ovat ”samoja herroja”. Poliitikko ei kuitenkaan voi luontevasti torjua lähimmäistään hädän hetkellä – ja taas menee aikaa joutaviin lomakesulkeisiin.

Valituiksi tultuaan kunnallispoliitikot ovat voitonriemuisia, kunnianhimoisia ja hämillään uuden asemansa vaatimuksista. Siihen ei voi kouluttautua ennakolta, vaan oppiminen tapahtuu kuin ministerillä, piispalla tai professorilla vasta toimessa. Monet valitut ihmettelevät valtuustokauden alkupuolen, miten ihmeessä heidät on valittu – hämmästelläkseen loppukauden sitä, miten muut valtuutetut ovat voineet tulla valituiksi.

Ihmisten odotukset ovat toisinaan kohtuuttomia. Ei voi samanaikaisesti edellyttää, että poliitikoilla on läheinen suhde ihmisten arkeen ja todellisuuteen ja vaatia heiltä täydellistä nuhteettomuutta.

Poliitikot ovat oikeastaan koko ajan luottamustoimissaan. Kun IT-nörttikin saa viikkoleponsa, niin kunnanvaltuutettu on aina luottamushenkilö, menipä hän minne tahansa tai jopa jäädessään kotiin. NykYTEknologia edellyttää kunnanvaltuutetulta päivystystä kirjaimellisesti 7/24: vaikka ei vastaisi puhelimeen, niin tekstiviestejä ja sähköpostia tulee vastattavaksi jatkuvasti.

Toisinaan kansalainen joutuu kysymään itseltään, elääkö kunnallispoliitikko jossakin rinnakkaistodellisuudessa eli kokousten jonon muodostamassa palaverirealiteetissa, jossa normaalit ihmiselämän säännöt ja tavat eivät vaikuta. Huolto tulee ulkoa ja asiat ovat paperilla eivätkä ihmisten päässä.

Mikään opetuksellinen kokemus ei ole kunnallispoliitikolle hyödyllisempi ja korvaamattomampi kuin vaalikampanjointi. Vaaleissa ehdokas joutuu tekemisiin monenlaisten ihmisten kanssa. Hän joutuu tiivistämään sanomaansa ja oppii oivaltamaan, mikä ihmisiin vetoaa. Vaalikampanjan lopussa moni ehdokas on oppinut, miten asiat ovat ja mitä argumentteja niiden muuttamisen tai ennallaan säilyttämisen puolesta voidaan esittää.

Kunnallispolitiikkaankin pätee New Yorkin demokraattisen kuvernöörin Mario Cuomon luonnehdinta: kampanjointi on runoutta, mutta hallitseminen on proosaa. Vaalikampanjan toivoa nostattaneet lupaukset latistuvat kunnan arjen realiteetteihin, ei vähiten taloudellisiin pakkopaitoihin.

Miltei kaikki poliittiset urat päättyvät surkeasti, ellei poliitikko ole älynnyt vetäytyä ollessaan huipulla – ja siihen pystyvät vain ani harvat. Kun kaksi ihmistä rakastaa toisiaan, loppu ei ole koskaan onnellinen. Sama pätee poliittiseen uraan: loppu on surullinen, olipa kyseessä millainen kaveri tahansa.

## *Yhteisövalta*

Kunnat ovat aina myös yhteisöjä. Jokainen kuntalainen elää jossakin yhteisössä, halusipa tai ei. Kukaan ei voi täydellisesti eristäytyä kunnastaan, sillä jokainen suomalainen joutuu asumaan jonkin kunnan alueella.

Kärjistetyimmillään yhteisövalta ilmenee kahdella tavalla: kielikysymyksessä ja uskonnollisessa suuntautumisessa.

Kaksikielisissä kunnissa kielikysymys käy miltei kaiken muun yli. Jokainen kuntalainen kuuluu joko suomenkieliseen tai ruotsinkieliseen kieliyhteisöön. Vain ani harva, joskin kasvava määrä kuntalaisia, elää näissä kahdessa yhteisössä samanaikaisesti. Kielirajan ylittävä avioliitto voi toisessa polvessa tuottaa jälkeläisiä, jotka liikkuvat yhtä sujuvasti niin kunnan ruotsinkielisten kuin suomenkielisten keskuudessa. Silti kielikysymys on kaksikielisissä kunnissa poliittisista vedenjakajista selvästi tärkein: muut asiat ovat sille alisteisia.

Kunnissa, joissa kielisuhteet ovat melko tasaiset, voidaan joutua kokemaan hyvinkin absurdeja tilanteita. Esimerkiksi Hangossa vaihdettiin kielisuhteiden muuttuessa ripeästi katujen nimien järjestys katukylteissä: ensin olleen ruotsinkielisen kadunnimen tilalle laitettiin suomenkielinen nimi ja ruotsinkielinen nimi laitettiin vasta toiselle riville. Käytännön merkitystä muutoksella ei juuri ollut, mutta symboliarvo on huomattava.

Vahvasti uskonnollisilla seuduilla Pohjois-Suomessa yhteisövalta voi olla erittäin vahvaa mutta silti jotenkin piiloista. Valitaanko kuntaan esimerkiksi opettajaksi henkilö, joka ei ole Rauhanyhdistyksen jäsen? Opettaja on modernisaation airut. Vaikuttamalla väkevästi virkamiesten rekrytointiin kunta voi jähmettää kehitystään ja käytännössä estää tarpeellisen uudenaikaistamisen.

Eryityisesti vihreiden piirissä on vaikeroitu, että heidän puolueensa ei saa aktiiveja maaseudulla, koska heidän kannattajansa eivät uskalla esiintyä avoimesti vihreinä ulkoisen painostuksen takia. Pankkilainoja jää saamatta ja muuta kielteistä on tiedossa, jos avoimesti asettuu esimerkiksi ehdokkaaksi keskustahegemonisessa kunnassa, väitetään vihreissä.

Luultavasti tässä on paljon myös täysin irrationaalista pelkoa, joka ei perustu mihinkään konkreettiseen ja todelliseen uhkaan, vaan vain luuloon. Tässä tapauksessa luulolla tosin on hyvin vahvat seuraukset, vaikka luulo onkin olennaisesti harhainen.

Uskonnon uhreja on tässä maassa paljon. Vallankäyttö uskonnollisessa yhteisössä voi saada ikäviä piirteitä.

Poliittisesti merkityksellisissä suomalaisissa uskonnollisissa yhteisöissä kiinnitetään erityistä huomiota paikkajakoon. Tämä ilmenee erityisesti vaalien ehdokasasettelussa ja poikkeuksellisen vahvassa äänen keskittämisessä omalle ehdokkaalle. Toiseksi tämä ilmenee myös lautakuntapaikkojen jaossa: omille pyritään varaamaan avainpaikat.

Kyläpolitiikointi voittaa uskonnollisenkin yhteisöllisyyden. Monesti on tärkeämpää, missä päin kuntaa valtuutettu itse asuu kuin se, mihin uskonnolliseen yhteisöön hän sattuu kuulumaan. Varsinkin niissä kunnissa, joissa on selvästi havaittavissa jokin urbaani keskus ja yksi tai useampia periferioita, valtuutetut joutuvat kyläpolitiikoinnin edustajiksi eli omien alueiden ahdaskatseisiksi puolustajiksi. Selitys tähän on varsin luonteva: miltei jokaisen valituksi tulleen valtuutetun äänistä valtaosa on kerätty tietyltä maantieteelliseltä alueelta. Vain ani harva valtuutettu saa ääniä tasaisesti eri äänestysalueilta. Sen lauluja laulat, kenen ääniä olet vaaleissa saanut – mikäli aiot saada ääniä seuraavissakin vaaleissa.

Jos valtuutettu elää keskustassa, hän on mitä todennäköisimmin kiinnostunut elinkeinopolitiikasta, erityisesti uuden tulon luomisesta, ja jos valtuutettu elää periferiassa, hän on mitä todennäköisimmin kiinnostunut hyvinvointipolitiikasta, erityisesti siitä, miten tuloja jaetaan.

## *Mielipidevalta*

Mielikuvat voivat vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon hyvin vahvasti. Mainonnalla ja joukkotiedotusvälineiden uutisoinnilla sekä keskeisten virkamiesten ja poliitikkojen julkisilla lausunnoilla muokataan niitä mielikuvia, joita ihmisillä on niin kunnassa kuin sen ulkopuolella.

Tavanomaisessa poliittisessa kannunvalannassa luultavasti kuitenkin ylikorostetaan mielipidevaltaa. Kunnan todellinen päättäjä voi haluta toimia harmaana eminenssinä kulisseyssä ja tosiasiallisesti olla esimerkiksi tiedotusvälineiden tavoittamattomissa.

Media voi nostaa joitakin tuoreita kasvoja pelkän uutuuksenviehätyksen takia, vaikka kyseisillä julkimoilla ei olisikaan poliittisesti painavaa asemaa tai valtaa. Tiedotusvälineissä vaikuttaa kuitenkin myös seuraava kaava: ensin se nostaa ja sitten se kosta. Tämä tarkoittaa, että tiedotusvälineissä poikkeuksellisen paljon ns. myönteistä julkisuutta saanut ennemmin tai myöhemmin muodostuu vapaaksi riistaksi jokaisen kesätoimittajankin irvistellä.

Helsinkiläisillä näyttää olevan jatkuva tarve tölväistä jotakin Turusta. Monelle helsinkiläiselle asian tai ihmisen luonnehtiminen turkulaiseksi käy tyhjentävästä selityksestä, jota ei enää tarvitse mitenkään täydentää. Tämä on mielenkiintoisella tavalla epäsymmetristä. Turkulaisilla nimittäin ei ole juurikaan tarvetta lausua ääneen mitään Salon itäpuolella sijaitsevasta nykyisestä pääkaupungista tai siellä asuvista ihmisistä. Runoilija Heli Laaksosen sanoin: ”Se, et turkulaisi haukuta, ei liikut heit hiukkaka. Hee ajatteleva vaa, et ei koske meit. Varsinaissuomalaine o vaatimattomast itsetiatone.”

Tilanne muistuttaa tukholmlaisten ja göteborgilaisten suhteita. Tukholmlaisen mennessä Göteborgiin ja kertoessa, että heillä Tukholmassa kutsutaan göteborgilaisia maalaisiksi ja tiedustellessa, millä nimellä göteborgilaiset kutsuvat tukholmlaisia, göteborgilainen vastaa: ”Me emme puhu teistä.”

Turkulaiset kyllä mieluusti leukailevat Tampereesta ja tamperelaisista, aivan kuten tamperelaiset turkulaisista, mutta Helsingistä juuri kenelläkään turkulaisella ei ole mitään sanottavaa – tai jos on, se on jonkinlainen säälinilmaus, kuten esimerkiksi seuraava: ”Miksi Lah-ti-Heinola-tie on jatkuvasti tukossa? Koska helsinkiläisten pitää päästä käymään kotikonnuillaan.”

Mielikuvat kuitenkin vaikuttavat myös politiikan sisältöön. Jos kunnalla on lapsikielteinen maine, lapsiperheet eivät muuta sinne – muiden asioiden ollessa samat. Kunta voi saada huonon maineen vähäisestäkin pulmasta. Maine voi kuitenkin pysyä hyvin pitkään. Lahdella esimerkiksi on edelleen rikoskaupungin maine, vaikka sen rikollisuustilanne ei olennaisesti poikkea muiden vastaavien kaupunkien tilanteesta.

Poliittisessa puheessa operoidaan mielikuvilla mitä moninaisimmin. Poliittiseen tapakulttuuriin kuuluu, että esimerkiksi valtuutettua ei kutsuta valehtelijaksi. Tämä normi kuitenkin kierretään toisinaan. Hyvin paljon käytetty tapa on sanoa esimerkiksi näin. ”En väitä, että valtuutettu Virtanen on kiero sopimuksen pettäjä.” Kuulijalle jää kuitenkin vaikutelma, että puhuja tarkoittaa täsmälleen päinvastaista kuin on nimellisesti väittänyt.

Mielipidevalta vaikuttaa monitahoisesti esimerkiksi käsityksiimme kunnan toimintojen yksityistämistä ja ulkoistamisesta sekä kunta-rakenteesta.

Eräät tahot näyttävät käyvän ideologista taistoa yksityistämisen puolesta. Eivät nämä taistelijat itse miellä toimintaansa ideologiseksi, mutta se ei muuta toiminnan todellista luonnetta. Kun Elinkeino-elämän valtuuskunta propagoi ulkoistamisen puolesta ja kun SDP:n johto polemikoi yksityistämistä vastaan, kyse on olennaisesti myös mielikuvakampailusta. Molemmat puhuvat toistensa ohi.

EVA:n viime vuoden lopulla julkaiseman kuntaraportin lehdistötiedotteessa sanotaan näin: ”Julkinen sektori on viime vuosina kasvanut koko kansantaloutta nopeammin. Samaan aikaan huoli hyvinvointipalvelujen tulevaisuudesta on lisääntynyt. Julkisen sektorin lähitulevaisuuden suuri savotta tulee olemaan kuntasektorin reformi. Myös kunnat tarvitsevat globalisaatiostrategian. Globalisaatio ja ikääntyminen asettavat kunnat uuteen haastavaan tilanteeseen. Osavat kuntapäätäjät ymmärtävät, ettei talouskasvu yksin hoida rahoitustarvetta. Sosiaali- ja terveydenhuollon menot kasvavat tulevaisuudessa rajusti. Tarve panostaa osaamiseen ja opetukseen kasvaa, vaikka opiskelijamäärät pienenevät. Ellei muutoksia kuntatalouteen ja sen omistajapolitiikkaan tehdä pian, menot karkaavat käsistä.”

Mitä muuta kuin mielikuvia ovat luonnehdinnat julkisen sektorin palvelutuotannon tehottomuudesta tai vastaavasti julkisen sektorin tuotannon turvallisuudesta? Suomessa on liian vähän tällaista olennaisiin ideologisiin erimielisyyksiin keskittyvää poliittista debattia, jossa poliittiset arvot ottaisivat mittaa toisistaan. Poliitikasta on tullut hallinnointia: arvoja ei nyt muotoilla perusteellisessa poliittisessä debatissa. Tämä köyhdyttää kansakuntaa ja vaikeuttaa tulevaisuuden haasteisiin vastaamista.

Mielipidevalta vaikuttaa myös siihen, kenen ääntä ylipäänsä kuullaan. Poliitikassa on olennaista, kenen aloitteilla on merkitystä. Toisinaan hyvilläkään aloitteilla ei ole sanottavia menestymisen mahdollisuuksia, jos aloite on tullut epätoivottavalta taholta. Eräät valtuutetut voivat joutua koko valtuustokauden tyytymään tehtailemaan aloitteita varsin hyvin tietäen, että ne eivät johda mihinkään parannukseen, koska muut valtuutetut eivät periaatesyistä tue kyseisen valtuutetun aloitteita.

Tiedotusvälineet kertovat meillä kunnallispoliittisista tapahtumista laajasti ja perusteellisesti. Kunnallispolitiikasta raportoivien toimittajien määrä suhteessa kunnallispoliittisiin toimijoihin on viime vuosikymmeninä kehittynyt huolestuttavaan suuntaan: kunnallispolitiikkaan keskittyviä toimittajia on entistä enemmän. Voi kysyä, onko meillä jo liikaa kunnallisreporttereita. Kaikille ei millään riitä kiin-

toisaa kerrottavaa. Samat uutiset toistuvat eri välineissä jokseenkin identtisinä. Tämä on omiaan pikemminkin latistamaan kuin kasvatamaan kiinnostusta kunnallispolitiikkaan.

Ehkä kunnallispolitiikkaa koskevan uutisoinnin ja muun joukkotiedotusvälineiden tarjonnan ongelma ei sittenkään ole volyyymi vaan journalististen tuotteiden samankaltaisuus: samaa tavaraa eri tuuteista.

Suomessa on maailman parhaimpiin kuuluva tilastolaitos, mutta se on journalistisesti alikäytetty voimavara. Hitaat muutokset voivat olla suurempia kuin nopeat. Journalismi on kuitenkin lyhytysykeistä ja keskittyy havaittaviin muutoksiin. Kunnollista historiallista vertaailua ei tehdä tarpeeksi. Journalismi ylikorostaa muutoksia ja kiinnittää liian vähän huomiota pysyvyyteen. Kaikki pysyvyys ei ole pahasta, eivätkä kaikki muutokset ole hyvästä. Monet muutokset ovat uusia vain nimityksiltään. Jos tiedotusvälineet keskittyisivät kuvaamaan oleellisia muutoksia, kaikki hyötyisivät, niin kuntalaiset kuin virkamiehet ja poliitikot.

## *Virkavalta*

Virkamiehillä on kunnissa nykyisellään kosolti enemmän poliittista valtaa kuin heillä muodollisesti pitäisi olla. Virkavalta on vahvaa. Liian vahvaa. Kunnan hallinnon tulisi vallitsevan doktriinin mukaan perustua luottamushenkilöstön määräävään asemaan. Monesti poliittisen vallan on kunnissa kuitenkin väistyttävä virkavallan tieltä. Osaksi tämä on paitsi kunnan virkamiesjohdon vallantavoittelun tulosta myös poliittisten päättäjien itse valitsemaa heikkoutta.

Pomokulttuuri on totta varsin monelle kunnalliselle luottamushenkilölle. Vahvat virkamiesjohtajat tyrehdyttävät politiikan ohjauskapasiteettia tarpeettomasti. Vastuu vaaleissa on kuitenkin puolueilla.

Työnjako poliittisten luottamushenkilöiden ja virkamiesten kesken ei ole optimaalinen. Varsinkin konfliktitilanteissa byrokratia liian usein päihittää poliittisesti valitut luottamushenkilöt.

Julkisen sektorin työllistämien yliedustus kunnallisissa päätöselimissä on meillä erittäin suuri ongelma, jonka olemassaoloa ei mielellään edes tunnusteta tai tunnisteta.

Kuntapuolue eli virkamiehet, joilla on suojatyöpaikka tai poliittinen läänitys kunnassa, vaikuttavat enemmän kuin heidän puhtaasti suhteessa väestöön kuului.

Kunnan johtopaikat täytetään poliittisin perustein. Tämä on pääsääntö, vaikka asiasta ei julkisuudessa puhuttaisi. Valinnan tekevät poliitikot poliittisella mandaatilla ja myös poliittisin perustein. Vaikka 1970-luvun kiintiöpäätöksistä onkin tultu avaramman ajattelun suuntaan, lähtökohtaisesti valinnat ovat poliittisia. Tämän tietävät myös virkavaaleissa ehdolle asettuvat ehdokkaat: järkevä hakija selvittää ennen hakupapereiden toimittamista kunnan kirjaamoon, mitkä ovat kunnan poliittiset voimasuhteet ja ketkä ovat vahvimpien puolueiden silmäättekevät toimijat.

Mihin kunnan poliittisten virkamiesten aika oikein menee? Keskkikokoiseen kunnanvirastoon tulee jo päivälehtiä sellainen määrä, että niiden huolelliseen lukemiseen ei suinkaan riitä aamukahvin ja iltapäiväkahvin välinen aika. Tiedetään tapauksia.

Rekrytoituvatko kuntiin etevimmät virkamiehet? Epäillä sopii. Sinänsä tietysti on hyvä, että virkamieskunnan kehnoimmat eivät ole sotkemassa koko valtakunnan asioita, vaan heidän aikaansaamansa vahingot koituvat lopulta hyvin pienen väestöosan taakaksi, mutta silti menetys on menetys.

Korruptio ei liene oikea sana kuvaamaan esimerkiksi paikkakunnan tärkeimpien rakennusurakoitsijoiden ja kunnan virkamiesten keskinäisiä suhteita, mutta aivan terveellä pohjalla tämä suhde ei meillä todellakaan aina ole. Monenlaisia kytköksiä syntyy pakosti näin pienessä maassa, jossa kaikki ovat käyneet samaa koulua ja olleet yhtä aikaa sotaväessä tai synnytyssairaalassa ja vuosikymmeniä hoitaneet yhdessä milloin yksityisiä ja milloin yhteisiä asioita, milloin omaksi ja milloin kunnan asukkaiden hyödyksi.

Liian monessa kunnassa keskitytään vain keskinäiseen viestintään ja yhteydenpitoon. Organisaatiososiologian lainalaisuuksia on, että

jo 60 hengen yksikkö saa kulumaan kaiken energiansa keskinäiseen yhteydenpitoon. Suhteet muuhun todellisuuteen voivat jäädä olemattomiksi.

Työilmapiiri on monissa kunnissa varsin heikko, toisissa jopa räjähdysaltis. Pahempia henkilösuhdesotkuja on ehkä vain seurakunnissa ja yliopistoissa.

Monille kunnallisille luottamushenkilöille ja virkamiehille tekisi erinomaisen hyvää ottaa nykyistä oleellisesti paremmin selvää, miten asioita hoidetaan muualla menestyksekkäästi.

Virkamiehistöllä on luontainen tendenssi pyrkiä kasvattamaan valtaansa edustuksellisten elinten toimivallan kustannuksella. Kyse ei niinkään ole virkamiesten pahantahtoisuudesta kuin byrokratian luonteesta johtuvasta vallantavoittelutarpeesta. Voidakseen turvata ainakin virkamiehistön edut ja virkamiehistön strategiset tavoitteet virkamiehet yrittävät omia itselleen paljon sellaistaakin valtaa, joka virallisesti kuuluu poliittisille luottamushenkilöille.

Kunnan virkamiesjohto ei ole mikään neutraali yleisen edun edistäjä. Virkamiehillä on myös omat etunsa ajettavanaan. Mitkä ne ovat? Meillä ei ole tieteellisesti pätevää analyysiä suomalaisen kuntabyrokratian toimijoiden todellisista tavoitteista ja kannustimista. Emme tiedä, millaisissa valintatilanteissa ja millaisin ehdoin virkamiesten oma etu ajaa kuntalaisten edun edelle. Emme myöskään tunne riittävän hyvin niitä olosuhteita, joissa virkamiehet asettavat menestyksekkäästi omat etunsa kuntalaisten edun edelle konkreettisissa valintatilanteissa.

Virkamiesten poliittinen valvonta ei yllä sille tasolle, jolla edustuksellisen poliittisen järjestelmämme ydinideologia sen edellyttää olevan. Virkamiehet valmistelevat ja kunnanvaltuustot ovat kumileimasimia aivan liian monessa kunnassa. Millaisin keinoin tätä hallintokulttuuria voi murtaa kunnanvaltuuston poliittisen ohjauksen lisäämisen suuntaan? Tästä ei kunnallispolitiikkatiede ole kyennyt kiteyttämään hyödyllisiä tutkimustuloksia, vaikka niitä luulisi modernista taloustieteestä ja politiikan tutkimuksesta löytyvän yllin kyllin siltäkin tieteenalalla sovellettaviksi. Muutamat hajahuomautukset pormestarimallista eivät vielä ole perusteellista tieteellistä keskustelua.

Mistä aloitteet tulevat kunnallispolitiikkaan? Suuri osa esityslis-tojen asioista on virallisen koneiston rutiinien sanelemia. Yksilölliselle luovalle aloitteellisuudelle ei juuri jää tilaa. Ja kansalaisaloitteet jäävät yleensä virkamiehen mappiin odottamaan autuaampia aikoja. Kansalaisaloitteita tehdään vähän, ja niistäkin vain äärimmäisen harvat ovat menestyksellisiä. On perin poikkeuksellista, että kansalaisen kunta-aloite toteutetaan ripeästi. Luova aloitteellisuus on vähän kuin sananvapaus: se kuuluu, ellei sitä harjoita.

Luoko kunnan poliittinen järjestelmä kunnan poliittisen agendan, vai reagoiko se vain muiden, erityisesti kunnan virkamiesjohdon ja valtion tuottamiin ärsykkeisiin? Liian monessa kunnassa virkamiesjohto käytännössä sanelee strategisen suunnittelun ja luottamushenkilöt ovat enemmän tai vähemmän kumileimasimia.

Edustuksellinen järjestelmä nojaa siihen, että aktiivit hoitavat asiat ja äänestäjät luottavat. Kunnallispolitiikka on, kuten realistisesti ja ilman idealismia arvioituna kaikki muukin politiikka, eliittipolitiikka. Ei voida edes kuvitella, että kunnan asioita hoidettaisiin suoran demokratian keinoin. Aina tarvitaan edustajia. Käytännössä tämä merkitsee, että pieni piiri laatii politiikan asialistan. Tämä ei välttämättä ole ongelma niin kauan kuin asialista ei ole tukossa. Uusille aloitteille pitää olla sijaa, ja esittelyn tulee joustavasti ottaa huomioon uusia tarpeita. Tarvitaan vain edustukselliselta järjestelmältä kykyä tunnistaa ajoissa – ei siis liian myöhään, kuten tavallista on – uuden ajan uudet tarpeet.

Mutta saako virallinen edustuksellinen poliittinen järjestelmä tarpeeksi ajoissa ja kyllin laadukkaana riittävästi luovia ärsykeitä? Luultavasti ei. Palvelujärjestelmiä ei ole alun perinkään suunniteltu toimiviksi palautejärjestelmiksi. Palvelujärjestelmä on laadittu ratkaisemaan jokin ihmisten arkea häiritsevä ongelma. Palautteen kerääminen siitä, miten hyvin järjestelmä tässä perustehtävässään onnistuu, ei toimi automaattisesti. Siihen pitää panostaa.

Yhden asian liikkeet ovat säännönmukaisesti myöhässä: ne reagoivat päälle kaatuviin asioihin. ”Ei meidän kaupunginosaan” -liikkeet pitää yhdessä oikeastaan vain jonkin asian vastustus. Taitava kunnan

vastuullisissa asemissa oleva virkamies tai poliitikko ottaakin tämän huomioon ja kykenee hajottamaan rintaman tarjoamalla sellaisia esityksiä, joista tietää vastustajien olevan keskenään eri mieltä.

Kuten kaikessa päätöksenteossa valmisteluvaihe on myös kunnallispolitiikassa yhä olennaisempi. Asiat käytännöllisesti katsoen ratkaistaan jo niiden valmistelussa. Siksi ei-liikkeet säännönmukaisesti ovat liian myöhässä. Toisaalta: vastarintaa ei voi mobilisoida, ellei ole konkreettista suunnitelmaa, jota vastustaa. Adressi on myöhäisheräneiden hysteerinen reaktio, johon turvaudutaan, kun ei muutakaan osata.

Mutta miten hyvin eliitit kykenevät aistimaan ja saamaan selville, mitä pitäisi tehdä? Eihän siihen ole mahdollisuuksia parhaillakaan tiedonkerääjillä. Luottamushenkilö joutuu aina tekemään päätöksiä ajassa ja varsin vaatimattoman tietopohjan varassa. Nykyisin melkein kaikki kunnalliset hankkeet ovat siinä määrin teknisiä, että niiden erinomaiseen hallitsemiseen tarvitaan kunnan virkamiestenkin kyvyn ylittävää tietämystä ja asioiden hallintaa. Monin muinkin toimin rasitettu kunnallinen luottamushenkilö ei koskaan ehdi opiskella käsillä olevan päätöksen tarpeisiin riittävästi osatakseen tehdä ratkaisun, joka myös kestäisi ajan testit.

Toisinaan poliitikot ovat itse ensimmäisinä luovuttamassa poliitista valtaansa virkamiehille. Konkreettisen joskin periaatteellisesti kauhistuttavan esimerkin tarjoaa Turun kaupunginvaltuuston maaliskuinen päätös lykätä vastuu jätteidenkäsittelylaitoksen rakentamisesta ympäristöviranomaisille. Näin ei menetelty vain eräänlaisena päätösteknisenä varmistuksena mahdollisten valitusten varalta. Ehdoin tahdoin päätettiin antaa valtuustolle kuuluva valta viranomaisten käsiin. Päätöstä perusteltiin vielä sillä omituisuudella, että ympäristöviranomaiset parhaiten kykenevät tekemään mahdollisimman neutraalin arvion väitetyistä ympäristö-, liikenne- ja terveysvaikutuksista. Valtuuston enemmistö piiloutui ympäristöviranomaisten selän taakse. Ei poliittisen päätöksenteon pidäkään olla neutraalia: sen on haittava ihmiselle, kuten turkulaisen ruotsinkielisen paikallislehden pääkirjoitus totesi.

Päättäjien pitää itse ottaa poliittinen vastuu valinnoistaan. Sitä ei voi poliittisen luottamuksen murentumatta delegoida virkamiehille. Poliittiseen vastuunkantoon kuuluu myös se, että valtuutetut argumentoivat kansalaisille kantansa puolesta julkisuudessa. Mykkä äänestystapahtuma ei ole sitä. Äänestysseleityksittä kansalainen ei itse asiassa voi edes periaatteessa saada tietää, millä perusteilla tehtyyn päätökseen päädyttiin. Valtuutetut eivät voi kuvitella, ettei heidän tarvitse vakuuttaa kuntalaisia substanssiasioissa. Hyvät päätökset motivoivat melkein itse itsensä, jos valtuutetut näkevät itsensä kunnallispolitiikan välineinä. Ylimielinen vetäytyminen perustelemasta päätöksiä ja asettuminen kansanvaltaisen vuoropuhelun ulottumattomiin on vain omiaan vieraannuttamaan kansalaisia kunnallispolitiikasta ja kasvattamaan virkamiesten valtaa.

Vaikka kunnan poliittiset luottamushenkilöt ryhtyisivätkin entistä paremmin ja määrätietoisemmin luomaan kunnan kehittämisen strategiaa, niin virkamiehille jää vielä paljon harkintavaltaa ainakin tehtyjen päätösten täytäntöönpanossa. Ei auta, vaikka luottamushenkilöt tekisivät miten viisaita päätöksiä tahansa, jos byrokraatit eivät toteuta niitä. Jokaisella virkamiehellä on runsas keinovalikoima hänelle epämieluiden päätösten toimeenpanon estämiseen. Annetaan liian vähän työvoimaa, viivytetään ilmoitusten antamista, valitetaan rahapulaa.

Aikanamme, jolloin ammatteja arvostetaan muilla perusteilla kuin sillä, miten paljon ne tuottavat ihmisille hyvinvointia, nuoriso saattaa ihannoida televisiojuontajia, pop-tähtiä tai vaatemaleja. Mutta mitä tämä on verrattuna siihen, että joku päivästä toiseen, viikosta viikkoon ja vuodesta toiseen työntää oikea-aikaisesti ruokasaliin 200 annosta maukasta ja ravitsevaa kouluruokaa? Koulun pätevä keittäjä on hyvinvoinnin lisääjänä tehokkaampi ja hyödyllisempi kuin julkkisidoli. Ei tarvitse kuin hetki ajatella, mitä annosten puuttumisesta seuraisi, ymmärtääkseen, että arjen sankareita ovat ne, jotka hoitavat luotettavasti ja ammattitaitoisesti omat vastuunsa, vaikka eivät sähköisissä tiedotusvälineissä keikistellä osaisikaan.

Kunnissa on myös virkoja, joiden mielekkäys ei ainakaan itsestään selvästi avaudu tavalliselle kuntalaiselle. Eikö todellakaan esimerkik-

si Turussa tulnaisi toimeen ilman taidekasvatukseen keskittyvää johtavaa musiikinohjaajaa tai ravitsemusterapeuttia tai päihdesuunnittelijaa? Mitähän he loppujen lopuksi edes tekevät?

Toisinaan virkamiehet vetoavat esteellisyysnäkökohtiin joko jäävästään itsensä tai pyrkiessään jääväämään joitakin poliittisia luotamushenkilöitä.

Jääviyssäännökset ovat meillä erittäin tiukat. Virkamieslaki ja hallintomenettelylaki on kirjoitettu niin ankariksi, että niistä kiinni pitäminen asiallisesti estää järkevän toiminnan. Hallintomenettelylaki (10 §) esimerkiksi säättää, että virkamies on esteellinen, ”jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle”. Käsi sydämelle, mikä on sellainen asia, josta ei voi odottaa koituvan hyötyä tai haittaa?

Missä määrin (liian) tiukat esteellisyysäädökset vähentävät pätevien ihmisten hakeutumista kunnallispolitiikkaan? Tästä on vaikea sanoa mitään varmaa, mutta eivät säädökset ainakaan edistä ihmisten hakeutumista yhteisten asioiden päätöspöytien ääreen.

## *Puoluevalta*

Poliittinen valta kanavoituu kunnissa nimenomaan puoluelaitoksen kautta. Kunnallispolitiikka on erityisen korostetusti puoluepolitiikkaa. Edustuksellisessa järjestelmässä näin pitää ollakin. Päätöksentekotapa korostaa puolueiden merkitystä. Siksi onkin kunnallisen demokratian kehityksen kannalta hyvin surullista, että puolueet ovat huonossa kunnossa. Niitä vaivaa jäsenkato ja jäsenistön vanheneminen.

Puolueiden tilalle tarjotut suoran vaikuttamisen kanavat, kuten esimerkiksi kansanäänestykset, eivät tietenkään voi korvata puolueisiin perustuvaa edustuksellista järjestelmää. Muun väittäminen on haihattelua.

Tarkastelen seuraavaksi puoluevallan ilmentymistä kunnissa.

Kuinka paljon eri puolueilla on valtaa kunnanvaltuustoissa? Tyydyttävää vastausta ei anna valtuustoryhmien äänimäärän luettelemi-

nen. Täydellinen vastaus puolestaan edellyttäisi suomalaisen kunnallishistorian tyhjentävää kuvausta. Toinen vastaus kertoo meille liian vähän ja toinen liian paljon.

Miten puolueiden kunnallisvaltaa sitten voisi kuvata? Relevantti kysymyksenasettelu kiinnittää huomiota valtuustoryhmien *äänestysvaltaan*. Olennaista ei ole pelkästään valtuustoryhmien paikkaosuus vaan se, mitä näillä paikoilla voidaan saada aikaan, erityisesti äänestystilanteissa. Valtuustoryhmän äänimäärä on vain väline valtuustoryhmän tavoitteiden toteuttamisessa: puolueyhmittymän paikkaluku on puolueen instrumentti sen toteuttaessa tavoitteidensa mukaista politiikkaa.

Mikään kunnallispolitiikan seurauksista kiinnostunut valtuustoryhmä ei pyri maksimoimaan pelkästään paikkalukuaan vaan nimenomaan valtansa politiikan tuotosten sisältöön nähden. Eräs näkökohta valtuustoryhmien todellisen vallan määrittämisessä on siten niiden päätöksentekokapasiteetti äänestystilanteissa.

## *Äänestysvalta*

Matemaattinen päätöksentekoteoria on kehittänyt joukon tapoja laskea eri toimijoiden äänestysvallan määrää päätöksentekoelimestä äänestystilanteissa. *Äänestysvaltaindeksit*<sup>1</sup> kertovat meille oleellisesti enemmän kuin pelkän päättäjien paikkaluvun jakautumisen. Valtaindeksit näet mittaavat toimijoiden paikkaosuuksista määräytyvää päätöksentekovaltaa, jota toimija tietyn päätössäännön puitteissa voi saada liittoutumalla muiden toimijoiden kanssa eli muodostamalla koalitioita. Koalitiot ovat voittavia tai häviäviä.

Menemättä tässä yhteydessä vallan käsitteen välttämättömien ja riittävien ehtojen sisältöä koskevaan monitahoiseen keskusteluun totean, että ratkaisuus äänestystilanteissa on eräs oleellinen vallan ulottuvuus. Harva väittää, etteikö juuri vaa'ankielen asemassa olevat

---

<sup>1</sup> Indeksejä ja niiden käyttöä olen selostanut raporteissa Wiberg 2004 ja 2005.

la toimijalla olisi valtaa. Äänestysvalta on juuri ratkaisovaltaa. Toimijalla on äänestysvaltaa, jos hän pystyy kontrolloimaan äänestysten lopputulosta.

Toimijan äänestysvalta on funktio kaikkien päättäjien *ääniosuuksista*, päätöksentekoaikojen käytettävistä *päätössäännöistä* sekä toimijoiden *mahdollisuuksista muodostaa koalitioita*. Valtaindeksien tarkoituksena on eritellä vallan potentiaalisia аспекteja, siis poliittisen käyttäytymisen ehtoja, ei selittää todellista poliittista käyttäytymistä. Valtaindeksit analysoivat, millaista valtaa toimijat voivat saada liittoutumalla äänestysissä muiden toimijoiden kanssa.

Toimijan äänestysvaltaa määritettäessä huomio kiinnittyy kysymykseen, mikä on todennäköisyys, että ehdotus hyväksytään, jos toimija äänestää sen puolesta, ja vastaavasti mikä on todennäköisyys, että ehdotus hylätään, jos toimija äänestää sitä vastaan.

Tarkastelen seuraavassa äänestysvaltatutkimuksiini nojautuen äänestysvallan jakautumista Manner-Suomen<sup>2</sup> kunnissa.

Keskustalla on *suurin* valtuustoryhmä 283 kunnassa (68,0 %), SDP:llä 58 kunnassa (13,9 %), RKP:llä 33 kunnassa (7,9 %), Kokoomuksella 21 kunnassa (5,0 %), Vasemmistoliitolla kahdessa kunnassa (0,5 %) ja muilla ryhmillä kolmessa kunnassa (0,7 %). Keskustalla ja Kokoomuksella on samansuuruiset, valtuuston muita ryhmiä suuremmat ryhmät kuudessa kunnassa, samoin SDP:llä ja Keskustalla kuudessa kunnassa. Suurimman ryhmän asema on jaettu Keskustan, Kokoomuksen ja SDP:n kesken yhdessä kunnassa, Kokoomuksen ja muun ryhmän kesken yhdessä kunnassa, muun ryhmän ja SDP:n kesken yhdessä kunnassa ja RKP:n ja SDP:n kesken yhdessä kunnassa.

Keskustalla on *yksinkertainen enemmistö* 155 kunnassa (37,3 %), RKP:llä 22 kunnassa (5,3 %), SDP:llä yhdessä kunnassa (0,2 %) ja muulla ryhmällä kahdessa kunnassa (0,5 %). Muilla puolueilla ei ole

---

<sup>2</sup> Ahvenanmaan 16 kuntaa on jätetty analyysin ulkopuolelle. Puolueiden valtuustopaikkojen lukumäärät ovat ladattavissa osoitteessa <http://www.kunnat.net>.

ehdottomia enemmistöjä. Maksimissaan Keskustalla on 94,1 prosenttia kunnan valtuutetuista, Lehtimäen kunnassa.

Keskustalla *ei ole yhtään valtuutettua* 21 kunnassa (5,0 %), SDP:llä 30 kunnassa (7,2 %), Kokoomuksella 52 kunnassa (12,5 %), Vasemmistoliitolla 138 kunnassa (33,2 %), RKP:llä 363 kunnassa (87,3 %), vihreillä 288 kunnassa (69,2 %), Kristillisdemokraateilla 210 kunnassa (50,5 %) ja Perussuomalaisilla 364 kunnassa (87,5 %).

Millainen on valtuustoryhmien paikkaosuuden ja äänestysvallan suhde? Vastaavatko ne toisiaan? Erityisesti: onko joillakin ryhmillä enemmän tai vähemmän paikkoja kuin äänestysvaltaa?

Puolue	Äänestysvalta > paikkaosuus	%	Äänestysvalta < paikkaosuus	%	Äänestysvalta = paikkaosuus	%	Yht. kpl
Kesk.	283	71,6	102	25,8	10	2,5	395
Kok.	114	31,3	244	67,0	6	1,6	364
SDP	111	28,8	269	69,7	6	1,6	386
Vas.	80	28,8	196	70,5	2	0,7	278
KD	61	29,6	143	69,4	2	1,0	206
Vihr.	45	35,2	82	64,1	1	0,8	128
Muut	40	32,8	79	64,8	3	2,5	122
RKP	34	64,2	15	28,3	4	7,5	53
PS	11	21,2	40	76,9	1	1,9	52

*Taulukko 1: Puolueen standardoidun Banzhaf-äänestysvallan ja paikkaosuuden suhde.*

Keskustalla ja RKP:llä on huomattavasti valtuustopaikkaosuuttaan suurempi äänestysvalta. Muilla puolueilla äänestysvalta on valtuustopaikkaosuutta pienempi. Tämä johtuu Keskustan ja RKP:n ehdottomista äänten enemmistöistä useissa kunnissa.

Miltei puolessa (43,3 %) kaikista kunnista eli peräti 180 kunnassa yhdellä puolueella on kaikki äänestysvalta. Niissä muut puolueet ovat äänestysvallattomia eli ne eivät voi äänestyskäyttäytymisellään vaikuttaa äänestysten lopputuloksiin.

Kuinka monessa kunnassa puolueella on ainakin yksi valtuutettu, mutta puolue on silti äänestysvallaton? Keskustalla näitä kuntia on

13, SDP:llä 155, Kokoomuksella 141, Vasemmistoliitolla 122, vihreillä 46, Kristillisdemokraateilla 94, Perussuomalaisilla 33, RKP:llä yksi ja muilla 41.

Keskustan asema on hyvin erilainen eri kuntatyypeissä. Keskustan ehdottomat enemmistöt ovat suurimmalta osin maaseudulla. Kaupunkimaisissa kunnissa Keskustalla on ehdoton enemmistö kolmessa kunnassa, taajaan asutuissa 16:ssa ja maaseutumaisissa 136:ssa.

Keskustan asema vaihtelee myös maakunnittain. Etelä-, Keski- ja Pohjois-Pohjanmaalla Keskustan asema on selvästi vahvin. Näissä maakunnissa Keskustalla on ehdoton enemmistö lähes kaikissa maaseutumaisissa kunnissa ja suuri osuus äänestysvallasta taajaan asutuissa kunnissa. Keskustan asema on vahva myös Etelä- ja Pohjois-Savossa ja Etelä- ja Pohjois-Karjalassa. Näissä maakunnissa Keskustalla on valtuuston suurin ryhmä lukuisissa kunnissa ja myös monia ehdottomia enemmistöjä. Taajaan asutuissa kunnissa näissä maakunnissa valta on jaettu useamman puolueen kesken.

Keskustan asema on heikko ruotsinkielisissä kunnissa. Näissä lähinnä Pohjanmaan ja Itä-Uudenmaan kunnissa Keskustalla ei usein ole lainkaan valtuustoryhmää.

# Eliittien keskinäinen valtakilpailu elävöittää kansanvaltaa

Vakiintuneet puolueet pitävät vakiintunutta valtaa useimmissa Suomen kunnissa.

Demokratia on hidasta. Maailma kuitenkin nopeutuu ja vaatii päätöksentekokoneistoltakin nopeampia tuloksia. Päätösten laatu kärsii tästä välttämättä. Kunnissa on päätöspakko. Rutiinivirrat nostavat määräajoin tietyt asiat esityslistoille. Perusteellisia uudelleen-harkintoja ei tehdä, koska jokainen ymmärtää, että se on sellainen matopurkki, josta karkaa myrkkyykäärmeitä: jos yksi asia avataan, voidaan avata toinenkin ja saavutetut edut ovat uhattuina.

Politiikan sääntelykapasiteetti on viime vuosikymmeninä pienentymistään pienentynyt. Maapallon kutistuessa talous syö yhä enemmän valtaa politiikalta. Tätä on yhtä vaikea vastustaa kuin auringon-nousua. Kyse on siitä, miten tähän asiaan olisi mielekkäintä suhtautua.

Politiikan sääntelykapasiteetti surkastuu: politiikalla ei ole välineitä puuttua asioihin. Kunnallispolitiikka ei ole poikkeus tästä yleisestä trendistä. Silti liikaa tuhlataan aikaa näpertelyyn ja toisarvoisten asioiden äärellä puuhasteluun.

Tyhjän kassan diktatuuri sanelee ratkaisuja paljon kylmemmin kuin hyvinvoinnin jakajat toivoisivat. Jos varoja ei ole, ei sanottavasti voida kehittää toimiakaan, vaikka juuri silloin niin pitäisi tehdä

tilanteen parantamiseksi. Investoinnit eivät ole maksuttomia, mutta ilman investointeja kaikki tulee vieläkin kalliimmaksi.

Julkisella sektorilla on periaatteessa kolme keinoa vaikuttaa todellisuuteen: laki, budjetti ja byrokraatti. Kaikilla keinoilla on omat rajoituksensa.

Kaikkea ei voi onnistuneesti hoitaa kuntoon pelkästään lakeja säätämällä, varoja jakamalla ja virkamiehiä palkkaamalla. Lisäksi keino ei automaattisesti johda siihen lopputulokseen, mihin päättäjät siihen turvautuessaan pyrkivät.

Voidaan siis säätää lakeja, joilla pyritään vaikuttamaan asioihin. Legalistisessa oikeusvaltiossa tämä onkin ensisijainen toimintatapa. Eduskunta säätää lait, eivätkä yksittäiset kunnat siihen juuri kykene vaikuttamaan, vaikka halua ehkä olisi. Toisaalta kunnat ovat sisäisesti niin hajanaisia, että niiden yhteistä tahtoa ei hevin synny. Vaikka moni kansanedustaja on myös kunnanvaltuutettu, ei tästä suinkaan automaattisesti seuraa, että lait olisivat kuntien kannalta optimaalisia saati ongelmattomia.

Julkinen sektori voi myös päättää, että johonkin tarkoitukseen suunnataan rahaa. Varoja on kuitenkin aina vain sen verran kuin on mahdollista kerätä. Ihmisten tarpeet ovat rajattomat, joten varoja ei voi koskaan olla riittävästi.

Kolmanneksi julkinen sektori voi vaikuttaa todellisuuteen asettamalla virkamiehiä määrätehtäviin. Palkatuksi tultuaan virkamiehellä on kuitenkin lukuisia keinoja joko suoranaisesti laiminlyödä virka-tehtäviään tai muuten vain hoitaa ne kehnosti ilman että hänelle seuraa tästä mitään kielteistä – ainakaan lyhyellä tähtäyksellä.

Monissa kunnissa uudet valtuutetut hyvin nopeasti sosiaalistetaan vanhojen tavoille. Tämä tehdään yleensä ottamalla valtuutetut mukaan jonkinlaiseksi sisäpiiriksi koettuun verkostoon. Ajatus on yksinkertainen: jos olet yksi meistä, et voi liata omaa pesääsi. Doktriini on sama, jonka USA:n varapresidentti Lyndon B. Johnson kiteytti seuraavasti: ”On parempi pitää heppu teltassa kuseksimassa ulos kuin ulkona kuseksimassa sisään.”

Hankalat kuntalaiset eristetään, marginalisoidaan ja lopuksi ignoroidaan eli jätetään täysin huomioon ottamatta. Vain vankim-

mat fanaatikot jaksavat toimia vakaumuksensa pohjalta vuosikausia muiden ylenkatseesta piittaamatta. Kylähullut ovat kuitenkin varsin tarpeellisia, aivan yhtä hyödyllisiä kuin taannoiset hovinarrit, jotka saattoivat laukoa epämieluisiakin totuuksia vitsailun valekaavussa.

Varsinainen virkamiehistö, luottamusjohto ja keskeiset etujärjestötahot yhdessä paikallisten joukkotiedotusvälineiden kanssa muodostavat sellaisen verkoston, että sieltä ei tule ulos muuta kuin sel-laista, josta kaikki voivat jotenkin sopia.

Kerrotaan pienehkön kaupungin ravintolan tarjoilijasta, joka ihmetteli, miten suuri ero juomalaskussa on niinä kertoina, kun palveluja ovat käyttäneet paikalliset Leijonat verrattuna kirkkovaltuuston kokoustarjoiluun. Kuulijan ihmetellessä, mitä ihmeellistä tässä nyt sitten on, tarjoilija vastaa: ”Mutta kun ne on samat miehet!”

Jokaisella kunnallispoliitikolla on monta roolia: hän on ainakin puolueen, sukupolven, sukupuolen sekä asuinalueensa edustaja, usein myös jonkin tietyn ammattiryhmän leimaama. Järjestöjäsenyyksiä on kasaantunut keskimääräistä oleellisesti enemmän kunnallisille luottamushenkilöille muuhun väestöön suhteutettuna.

Mitä hattua valtuutettu kulloinkin käyttää? Mahdoton sanoa, varsinkaan ulkopuolisen. Mahtaako valtuutettu itsekään osata pitää eri roolinsa erillään? Ehkä se ei ole edes inhimillisesti mahdollista.

Kunnallispoliittiset vedenjakajat ovat meillä edelleenkin pitkälle samat kuin koko itsenäisyyden ajan: vasemmisto–oikeisto–jako on ainakin luottamuspaikkoja täytettäessä oleellisin erotteleva tekijä. Paikallisesti eräät muutkin tekijät saattavat olla tärkeitä. Esimerkiksi kielikysymys tai uskonnolliset jännitteet voivat jäsentää kuntalaisia ja heidän edustajiaan.

Nykyään kuitenkin yhä useammin kunnan taloustilanne sanelee ratkaisuja väkevämmin kuin ideologiset tekijät: When money talks, bullsh\*t walks.

Monissa kunnissa läänityksiä on edelleenkin: ulkoilutoimi ja puisto-osasto on voitu uskoa vasemmistolaisille, koululaitos oikeistolaisille.

Puolueiden oleellisia vedenjakajia Suomessa ovat

- alue: keskusten ja periferioiden vastakkainasettelu; maalaisten ja kaupunkilaisten konflikti
- kieli: suomen ja ruotsin vastakkainasettelu
- työmarkkina-asema: tuotantovälineiden omistajien ja palkkatyöläisten konflikti
- maatalous: maataloustuottajien ja muiden konflikti
- uskonnollis-moraalinen ristiriita: maallistuneiden ja uskonnollisten vastakkainasettelu.

Puoluekenttä jäsentyy perinteisten vastakkainasettelujen varaan, mutta vanhat konfliktilinjat ovat menettämässä merkitystään ainakin arkisessa poliittisessä päätöksenteossa. Kokoomuskin on nykyään mitä suurimmassa määrin palkansaajapuolue. Sosiaalidemokraatit eivät tavoittele sosialismia, vaan hyvin käytännöllisesti ovat hyväksyneet vallitsevan talousjärjestelmän. Kielikysymys on merkitykseltään vähentynyt, ja sillä on enää paikallista painoarvoa. Samoin uskonnollisuus on poliittisesti merkityksellistä vain erällä alueilla, niillä tosin hyvinkin vahvasti.

Nykyään monet oleelliset jakolinjat eivät mene puolueiden välillä vaan niiden kesken. Näitä puolueita hajottavia vedenjakajia on esimerkiksi suhtautuminen maapalloistumiseen: globalisaation kannattajia ja vastustajia on kaikissa puolueissa. Samoin suhtautuminen Euroopan integraatioon hajottaa puolueita: jokaisesta suuresta puolueesta löytyy niin integraation kannattajia kuin vastustajia. Vastavasti jokaisessa puolueessa on nykyään ympäristöryhmä, jota puolueen sisällä vastustaa jokin toinen ryhmä, jolle ei ehkä ole yhtä osuvaa nimeä, mutta silti talouskasvun äärikorostajat erottuvat mielipiteiltään selvästi ympäristöfundamentalisteista.

Vasemmisto-oikeisto-jako on edelleen tärkein vedenjakaja, mutta se on menettänyt paljon aikaisemmasta merkityksestään. Tämä ilmenee myös seuraavasta anekdootista: eräs kansanedustaja luonnehtii omaa sijoittumistaan poliittiseen avaruuteen kertomalla, että ei ole niin oikeistolainen kuin Paavo Lipponen eikä niin vasemmistolainen kuin Sirpa Pietikäinen.

Puoluejärjestelmämme elää jonkinlaista alennustilaa, ja huonompaan suuntaan ollaan menossa. Puoluekalkkeuma on vakava tosiasia. Vain pari prosenttia väestöstä osallistuu puolueiden toimintaan. Luku on hälyttävän pieni. Puolueet ovat muuttuneet joukkopuolueista verkopuolueiden suuntaan.

Kun joukkopuolueille oli ominaista, että ne mobilisoivat tietyn yhteiskunnallisen ryhmän, esimerkiksi työväestön tai maatalousväen, niin nyt puolueet kilpailevat kaikista äänestäjistä. Kun joukkopuolue hankki tulonsa pääosin jäsenmaksuina, niin nykyinen verkostopuolue saa varansa julkisesta puoluetuesta. Kun joukkopuolueessa jäsenistö käytti ylintä ja suurinta vaikutusvaltaa puoluekokouksissa, niin nykyisissä verkostopuolueissa eliitit dominoivat kaikkia tasoja. Tässä tosin on eroja puolueiden kesken. Jäsenillä on vaikutusvaltaa enimmäkseen vain epämuodollisten kanavien kautta. Kun joukkopuolueissa jäsenten velvollisuudet osallistua vaalikampanjointiin rajoittuivat vapaaehtoisuuteen, niin nykyisissä verkostopuolueissa vapaaehtoinen työpanos on korvaantunut palkattujen toimitsijoiden ja projektityöntekijöiden työllä. Paikallisella tasolla palkattuja toimitsijoita tosin on meillä vasta hyvin harvassa, joskin ehdotuksia tämän joukon lisäämiseksi on tehty. Ehdokkaiden henkilökohtaiset tukijärjestöt ovat korvanneet poliittisia järjestöjä.

### *Verkostopuolue kunnassa*

Nykyaikaista verkostopuoluetta kuvaavia piirteitä ovat mm. seuraavat:

1. Ammatillinen puoluejohto dominoi kaikkea puoluetoimintaa.
2. Puolue on ankkuroitunut parlamenttiryhmään mutta on vastuussa puolueorganisaatiolle ja saa siltä legitimizeettinsä.
3. Puoluejäsenet ovat tärkeitä, mutta he ovat keskenään enemmän erilaisia kuin aiemmin.
4. Puolue yrittää saada mahdollisimman monenlaisen äänestäjän äänen.

5. Puolue ylläpitää puolueorganisaatiota puolueen politiikan kehittämisen lähtökohtana ja johtajarekrytoinnin välineenä.

6. Poliitiikan kehittämistyön ja johtajarekrytoinnin painopiste siirtyy muodollisesta puolueorganisaatiosta toistensa kanssa päällekkäisten epävirallisten verkostojen suuntaan.

7. Puolue yhdistelee yksityistä ja julkista varainhankintaa; puolueen menot katetaan jäsenmaksuilla ja julkisella puoluetuella.

Miten hyviä puolueet ovat stimuloimaan demokraattista kulttuuria, edistämään selvien vaihtoehtojen muotoilemista valitsijoille ja toteuttamaan politiikkaansa? Luultavasti puolueet eivät ole kovin hyviä yhdessäkään näistä ydintehtävistään. Puolueet eivät juuri käy keskenään linjakeskusteluja ja aatteellista väittelyä. Puolueet eivät hahmota selviä vaihtoehtoja vaan pyrkivät kaikkien ääniä kalastaessaan liudentamaan sanomaansa kaikille sopivaan muotoon. Puolueet eivät myöskään johdonmukaisesti seuraa tavoitteidensa toteutumista.

Toisinaan puoluevalta joutuu väistymään karnevalististen elementtien tieltä. Vaaleissa on aina ehdolla myös henkilöitä, joiden odotettavissa oleva poliittinen elinikä on sama kuin lumihiuhtaleen heinäkuussa. Toisinaan valituiksi tulee jonkin satunnaisen koordinaatiohäiriön takia ongelmamaakareita, jotka voivat ihmisinä muistuttaa luonnonoikkuja ja jotka kyllä tuovat käytöksellään lisäväriä valtuustotyöskentelyyn mutta joiden rakentava panos jää pelkästään viihdepuolelle.

Tanskassa valittiin 1994 jopa parlamenttiin puolueiden ulkopuolinen ehdokas Jacob Haugaard, joka vaati vaaliohjelmassaan lisää myötätuulta pyöräilijöille, pidempiä vihreitä valoja liikennevaloihin ja enemmän seksiä yksinhuoltajaäideille. ”Hvis arbejdet er sundt, så giv det til de syge”, hän vaati. Eli jos työ tuo terveyttä, antakaa se sairaille. Haugaard kampanjoi vuodet 1979–1994, joten sitkeyttä riitti. Jokaisessa kunnanvaltuustossa on oma hovinarrinsa, vähintään yksi.

Yksikään puolue ei ole julkistanut selvässä ja avoimessa hengessä, miten sen tavoitteiden on käynyt. Tässä en nyt tarkoita vaalimainoksissa usein nähtyjä itsekehuja historiallisilla saavutuksilla. Olisi kui-

tenkin ihan jo äänestäjien kuluttajansuojan kannalta viisasta, että kansalaisille olisi tarpeeksi tietoa aineesta äänestyspäätöksen tueksi.

### *Tavoitteet ja niiden toteutuminen*

Olisi kiintoisaa nähdä vaikkapa vain jostakin politiikkalohkosta tehty historiallinen analyysi, jossa vastattaisiin seuraaviin kolmeen yksinkertaiseen kysymykseen:

1. Mitä puolue tavoitteli?

2. Mitä muodollisissa ja epävirallisissa elimissä todellisuudessa päätettiin ja sovittiin?

3. Mitä käytännössä tapahtui: toteutettiin päätökset vai jätettiin ne toteuttamatta?

Esimerkiksi jonkin kunnan kunnallisjärjestölle tekisi erinomaisen hyvää ottaa selvää, mitä sen julkisille ja toisaalta todellisille mutta ehkä salaisille tavoitteille ajan oloon on tapahtunut. Kunnallisjärjestöt kaivakoot esiin esimerkiksi taannoiset kunnallispoliittiset vaaliohjelmansa ja kiteyttäkööt niissä asetetut tavoitteet ja katsokoot, mitä toisaalta puolue-elimissä ja toisaalta kunnan viralliskoneistossa näille tavoitteille on tapahtunut. Onko asioita edes käsitelty? Löytyykö niistä dokumentoituja jälkiä suunnittelupapereissa? Mitä historia sitten lopulta tuotti eli mitä todellisuudessa tapahtui: saatiinko tavoitteet toteutumaan vai eikö? Mikä selittää onnistumiset ja epäonnistumiset? Mitkä tavoitteet jätettiin vaalien jälkeen ilman riittävää panostusta ja seurantaa? Miksi näin pääsi käymään?

Ei tällaisen prosessin tarvitse mikään sadomasokistinen itsekidutusprosessi olla. Se voi olla hyvin hyödyllinen nykyisten ja uusien tavoitteiden asettamisen oppimisvaihe ja puolueen ohjelmatyön uudistamiseen johtava piristysruiske.

Puolueiden itsekasvatuksen tarpeisiin tällainen erittely on kuitenkin välttämätön. Se että tällaisia ei ole tehty tai ainakaan julkistettu, viittaa siihen, että tämäkin tärkeä puolueen kasvatustehtävä on lyöty laimin.

Mitä puolueille tapahtuu, kun ne saavat valtaa? Tuleeko niistä demokraattisen prosessin rakentavia toiminta-areenoita ja oleellisen poliittisen kommunikaation jakelukanavia? Vai käykö pikemminkin niin, että puolueiden saatua valtaa niistä tulee demokraattisen prosessin tulppia, jotka estävät ruohonjuuritasolta tulevien signaalien etenemisen viralliseen edustukselliseen koneistoon ja vääristävät näiden viestien sisällön?

Millaisia puolueita tarvitaan kansanvaltaisen poliittisen prosessin vahvistamiseksi? Ainakin puolueiden tulisi kunnolla ankkuroitua kansalaisiin. Puolueiden alati pienevät jäsenmäärät ovat erittäin huolestuttava fakta. Nuorille pitää antaa valtaa myös puolueissa. Se on ainoa tapa kouluttaa heistä eteviä kunnallispoliittisia päättäjiä. Kunnolliseksi poliitikoksi oppii vasta vastuiden karttumisen myötä. Puolueet tarvitsevat alati uutta verta kyetäkseen uudistumaan yhteiskunnan kehityksen vauhdissa.

Puolueen sisällä kommunikaatiokanavien pitää olla hyvin huolletut. Strategiseen suunnitteluun pitää varata aikaa: toimiva kansanvalta on oppimisprosessi. Siihen kuluu aikaa. Puoluekaadereiden tulee kiertää kenttää ja keskustella jäsenistön kanssa. Enää eivät riitä Maa-laisliiton legendaarisen puoluesihteerin Arvo Korsimon suuhun pannut tupailtakokouksen jäähyväissanat: ”No nyt minä olen kuullut kantanne ja minä menen Helsinkiin ja teen kuten teille on hyväksi.” Puoluedemokratia toimii vasta sitten kun viestit kulkevat paitsi johdolta kentälle niin myös kentältä johdolle.

Puolueet tarvitsevat myös voimavaroja omien ohjelmallisten päämääriensä toteuttamiseksi. Valtion puoluetuki pitää puolueiden keskusjärjestöt jotenkuten elossa, mutta kunnallisella tasolla puolueilla on suuri puute voimavaroista. Keskusteltavaksi jää, onko mielekästä ryhtyä jakamaan kunnallista puoluetukea.

Puolueet tarvitsevat siten

- uusia jäseniä
- toimivia sisäisen keskustelun kanavia
- strategista tulevaisuuden hahmottamista
- voimavaroja tavoitteidensa toteuttamiseksi.

Erään vanhan hokeman mukaan ihmiset ovat mukana kunnallispolitiikassa vain aviollisten ongelmiansa takia: paetakseen viheliäisiä kotioolojaan he hakeutuvat kunnallisiin luottamustehtäviin. Harva kykeneekään hoitamaan luottamustehtäviään kotoa käsin. Illat menevät moninaisissa kokouksissa. Kunnallisille luottamushenkilöille suunnattu paperitulva on valtava, joten kotonakin voi vetäytyä paperivuoren taakse. Roskakori onkin jokaisen kunnallisen luottamushenkilön tärkeimpiä työkaluja.

Tämä kärjistetty käsitys kunnallisista luottamushenkilöistä ei kuitenkaan perustu mihinkään selvitykseen vaan on ennakkoluulo. Jos kunnallisen luottamushenkilöstön ominaispiirteet perusteellisesti tutkittaisiin, selville saataisiin mitä luultavimmin hyvin toisenlainen kuva kuin mihin ennakkoluuloiset stereotyytit kunnalliset luottamushenkilöt mielellään luokittelevat. Vaikeat luonteet ovat karsiutuneet pitkässä poliittisessa ja järjestöllisessä prosessissa. Kunnallispolitiikka on dynaaminen prosessi: samojen ihmisten kanssa on hoidettava asioita jatkossakin. Tämä vaikuttaa siihen, miten ihmiset käyttäytyvät. Vihamiehiä ei hankita ehdoin tahdoin, vaan asioita yritetään sovittella viimeiseen saakka, kun jokainen tietää, että tulevissa valintatilanteissa joutuu hoitamaan asioita samojen ihmisten kanssa.

Myös puolueiden kunnallisjärjestöt ovat saman puoluekalkkeuman vankeja kuin puolueorganisaatiot Suomessa ylipäänsä. Puoluekenttä sananmukaisesti ukkoutuu, kun aktiivit vanhenevat eikä uusia tule mukaan toimintaan. Kunnallisjärjestöt ja puolue-elimet ylipäänsä ovat kuitenkin kunnallispoliittisen eliitin elintärkeitä kaaderikoulutuslaitoksia. Liian monissa kunnissa kunnallisia luottamustehtäviä hoitavat vuosikymmenestä toiseen samat henkilöt, jotka ovat koko ajan niin kiireisiä, että he eivät ehdi kerätä henkisiä virikkeitä ja voimavaroja. Luova joutilaisuus on useimmille aktiivisille kuntapoliitikoille arjessa toteutumaton tila.

## *Matkustamisen hyödyt*

Valtuutetut matkustakoot! Vähiten viisas kunnallispolitiikkaan kohdistuva kestoarvostelu koskee kunnallisten luottamushenkilöiden matkoja ja tutustumisretkiä, varsinkin ulkomaanmatkoja.

Huonolla maulla ei ole alarajaa, ja Suomessa kateus voittaa kiimankin. Silti voi ihmetellä luottamushenkilöiden matkoihin kohdistuvaa pöhlöpopulistista arvostelua, jota esiintyy säännönmukaisesti jopa itseään vakavasti otettavana pitävissä joukkotiedotusvälineissä.

Puhutaan palkintomatkoista ikään kuin olisi jotenkin lähtökohdaisesti tuomittavaa, että luottamushenkilöt perehtyvät asioihin myös itse erilaisiin kohteisiin ja niissä tehtyihin ratkaisuihin paneutumalla.

Matkat ovat tarpeellisia, oikeastaan välttämättömiä uuden tiedon hankkimiseksi. Sopii muistaa: kukaan ei palaa matkalta entistä tyhempänä. On eri asia lukea esite tai kuulla myyntimiehen myyntipuhe kuin itse paikan päällä nähdä, kysellä ja selvittää, miten tehdyt kunnallispoliittiset ratkaisut käytännössä toimivat.

Usein toihdetaan, että matkavaltuuskuntaan kuuluvat ovat tekemisissä toistensa kanssa myös virallisen ohjelman ulkopuolella. Se voi olla omiaan luomaan luottamuksellisia suhteita. Siitäkään ei ole haittaa, että valtuutetut oppivat tuntemaan toisiaan myös ihmisinä eikä vain kokouksissa puheenvuoroja käyttävinä puolueidensa edustajina. Asiallisten asioiden hoitamisen kannalta sosiaalisen pääoman kartuttaminen koituu kyllä kunnan asukkaiden hyödyksi.

Kunnallisiin luottamustehtäviin valittujen matkat ovat hyödyllisiä monesta syystä. Näitä syitä ovat mm.

- o tiedon hankkiminen uusista toimivista ja toimimattomista ratkaisuista
- o muualla tehtyjen virheiden välttämiseen tähtäävä tiedonhankinta ja kokemuksen kartuttaminen
- o joukkuehengen luominen
- o luottamuksen ilmapiirin luominen luottamushenkilöiden ja virkamiesten välille

- o päätösten laadun paraneminen sen ansiosta, että toimijoiden keskinäiset henkilösuhteet syvenevät ja osapuolet osaavat suhtautua toistensa puheenvuorot tavoitteisiin entistä paremmin
- o uusien, olennaisten kysymysten nostaminen poliittiseen keskustelupäiväjärjestykseen
- o uusien luottamusmiesten luottamusmiestaitojen oppiminen, poliitikoksi sosiaalistaminen ja kouluttautuminen.

Matkat antavat myös aikaa yhdessä, vapaamuotoisesti ajatella sinisiä ajatuksia, joilla voi olla hyvinkin pitkälle ulottuvia heijastusvaikutuksia. Matkoilla on kyllä tehty tyhmyyksiäkin, mutta nettovaikutukseltaan luottamushenkilöiden ja virkamiesten matkat ovat kuntalaisillekin hyödyksi. Ne avartavat näkemyksiä. Matkailu avartaa enemmän ajattelua kuin kukkaroa.

Jos matkailu vähän maksaa, niin jokainen rehellinen taloudellinen laskelma osoittaa, että korvaus menetetyistä vapaa-ajasta ja muusta uhrauksesta on nettohinnaltaan surkuteltavan pieni – jos asiaa vähänkin miettii, mitä valitettavan harva tekee.

# Mistä tehokkuutta kuntiin?

**T**ehokkuus on yksi aikamme väärinymmärretyistä käsitteistä. Tehokkuudesta voi väittää miltei mitä tahansa ilman että kukaan ihmettelee. Otan esimerkiksi väitteen ”Ei julkisen sektorin pidäkään olla tehokas, sillä sen tehtävä on tuottaa hyvinvointia”.

Tämän lausui haastattelussa Suomen tieteenekijöiden liiton eli lähinnä yliopistojen tutkijoiden ja assistenttien sekä tuntiopettajien etujärjestön vuoden 2004 tieteenekijäksi nimeämä henkilö eli kääntäjä ja kirjailija Virpi Hämeen-Anttila. On varsin omituista, että henkilö, jonka erinomainen kielitaju on tuottanut esimerkiksi sellaisia käännöksiä kuin *Jasmiiniyöt – eroottista runoutta Intiasta* (Basam Books 2000) voi sanoa julkisuuteen jotakin näin älytöntä ilman että kukaan puuttuu siihen mitenkään.

Tarkastelen Hämeen-Anttilan perustelua hieman. Eikö julkisen sektorin kuulukin olla tehokas juuri siksi, että sen tehtävänä on tuottaa hyvinvointia? Ajatteleeko Hämeen-Anttila todellakin, että annetuilla voimavaroilla tuotettu pienempi määrä hyvinvointia on parempi vaihtoehto kuin se, että hyvinvointia samoilla panoksilla tuotetaan enemmän? Onko Hämeen-Anttilan mielestä parempi, että voimavaroja julkisella sektorilla tuhlataan? Sehän tarkoittaisi sitä, että annetuilla voimavaroilla ei tehtäisikään niin paljon esimerkiksi vammais- palvelusuoritteita kuin voitaisiin – laadun ollessa vakioitu. Hänestä

ilmeisesti vähemmän vammaispalveluja on parempi vaihtoehto kuin enemmän palveluja, joilla on sama laatu.

Joiltakin asioilta odotamme tehokkuutta, mutta emme kaikilta. Emmehän aseta esimerkiksi runojen käännöstyölle samanlaista tehokkuusvaatimusta kuin vaikkapa kunnalliselle sähkönjakelulle, linja-autokuljetuksille tai vanhainkodin asukkaiden hoidolle.

*Tehokkuus* (efficiency) tarkoittaa ISO-standardin (ISO 9241-11) mukaan sitä, paljonko resursseja tuotteen käytössä tarvitaan esimerkiksi henkilöinä, rahana ja aikana. Tehokkuus tarkoittaa siis tavoitteiden saavuttamista suhteessa käytettyihin resursseihin. Tehokkuudessa on yksinkertaisesti kyse vain siitä, että saadaan aikaan tietyt aikaansaannokset mahdollisimman vähällä vaivalla tai saadaan mahdollisimman paljon aikaansaannoksia annetuilla voimavaroilla.

Kun korkeasti koulutettu, vieläpä kieliin erikoistunut humanisti voi väittää tehokkuuden ja hyvinvoinnin suhteesta jotakin noin käänteistä, niin mitä voikaan odottaa vähemmän koulutetuilta?

Hämeen-Anttila haluaa ilmeisesti välttää hiostamista, kuten varmaan moni muukin. Ei hänkään todellisuudessa vastusta voimavarojen mielekästä käyttöä.

Kuntien toiminnassa on paljon tehostamisen varaa. Tämän ymmärtää jokainen, joka ottaa selville, miten paljon voimavaroja kuntien ylläpitämiseen käytetään. Asiaa voi havainnollistaa seuraavalla kas-kulla.

Kysymys: Montako kuntatyöntekijää tarvitaan sähkölampun vaihtamiseen?

Vastaus: Seitsemän. Kaksi hallinnoimaan virkamieskunnan tekemää sähkölampun aseman kokonaishallinnollis-taloudellista arviointia, julkisten töiden työpäällikkö, joka palkkaa serkkunsa pojan hoitamaan tehtävän joka tapauksessa, yksi auraamaan kunnanvaltuuston puheenjohtajan autotallin edustan, yksi kesäapulainen ruuvaamaan polttimon paikalleen ja ammattiliiton edustaja protestoimaan, että sähkölamppujen vaihtaminen kuuluu oikeastaan sähkömiesten apulaisten toimialaan.

# Kuntakentän muutospaineet

**K**unnissa on monenlaisia muutospaineita. Niihin kuitenkin varaudutaan puutteellisesti. Harva kunta esimerkiksi on selvittänyt edes itselleen perusteellisesti, miten se aikoo selviytyä tulevaisuudessa. Strategiset asiakirjat ovat usein fraasikokoelmia vailla kytkentää kuntalaisten arkeen.

Haasteita on monia. Monissa kunnissa kamppaillaan hyvin vaikeissa rahoitusongelmissa ja veropaineissa. Kuntapalveluiden rahoituksen muutokset tulevat tuottamaan paljon päänvaivaa niin kuntien virkamiesjohdolle kuin poliittisesti valituille luottamushenkilöillekin. Miten tähän varaudutaan kunnissa? Odotetaan ihmettä ja väistetään vaikeita ratkaisuja.

Palvelujen kysynnän ja tarjonnan muutokset eivät hoidu itsestään, vaan kuntien päättäjät joutuvat tekemään ratkaisuja, jotka toisaalta takaavat ainakin tietyn minimistandardin ja toisaalta eivät ole tuhlailuvia. Ikärakenteen muutos ja suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen sekä syntyvyyden muutoksen tuomat uudet vaatimukset eivät nekään ole helppoja asioita hoidettavaksi. Samoin kuntien työpaikkarakenteen muutokset asettavat kuntapäätäjät entistä vaikeampien ratkaisujen eteen. Harva valtuutettu kuitenkin tietää, miten esimerkiksi muuttoliike kuntaan ja kunnasta vaikuttaa kunnan tuleviin mahdollisuuksiin. Sama laiminlyönti koskee pal-

jolti myös kaikkea muuta kunnan tulevaisuuden strategian hahmotamista.

Ei kuntastrategian laatimiseksi riitä, että ylätasolla kirjataan muutamia muodikkaita fraaseja. Strategia onnistuu vain, jos kunnan koko henkilöstö on siihen sitoutunut. Voidakseen sitoutua henkilöstön täytyy ainakin olla edes tietoinen kuntastrategiasta. Monessako kunnassa näin on? Luultavasti vain pieni vähemmistö on ylipäänsä tutustunut kunnan strategisiin asiakirjoihin. Vielä harvemmissä kunnissa strategia-asiakirjat ovat laadintavaiheessa saaneet minkäänlaisia herätettä kuntalaisilta. Mielipidetiedustelut eivät siihen riitä. Pitäisi paremmin kartoittaa kuntalaisten näkemyksiä yhdistämällä mielipidetiedusteluista saatuihin tietoihin myös ns. kovaa dataa esimerkiksi eri palvelujen käyttämisestä. Asenneaineistojen lisäksi pitäisi samanaikaisesti käyttää myös käyttäytymistä kuvaavia luotettavia aineistoja.

Eri kunnilla on eri tarpeet. Kaikilla kunnilla on kuitenkin myös yhteisiä piirteitä. Monet kunnat voisivat oppia toisiltaan ja kansainvälisistä vertailuista.

## Mitä pitäisi tutkia?

**Y**hteiskuntatieteilijöiden panos on siinä, että he selvittävät ja pun-taroivat argumentteja, kehittävät käsitteitä ja luokitteluja, ko-koavat empiirisiä aineistoja ja analysoivat suhteita. Empiirinen tut-kimus on hyödyllisimmillään silloin kun se nojaa selviin ja järjestel-mällisiin kriteereihin, jotka on johdettu pätevistä todellisuutta ku-vaavista ja mallintavista teorioista.

Jos on kiinnostunut vallan jakautumisesta kunnissa, kirjaston käyt-täjä kääntyy ensimmäiseksi kunnallistieteen puoleen. Suomessa tällä tieteenalalla on paljon virkoja mutta valitettavan vähän tieteellisiä tuloksia. Vallankäyttöä on perusteellisesti tutkittu erittäin vähän, sel-västi vähemmän kuin voisi perustellusti olettaa.

Voidaan myös hyvin perustein kiistää koko oppiaineen tieteellinen status: eikö kunnallistiede ole vain sovellettua yhteiskuntatiedettä, taloustiedettä, valtio-oppia, hallintotiedettä jne.?

Ainakin siinä muodossa kuin kunnallistiede Suomessa esiintyy, kyseessä on varsin epä-älyllinen toimintakenttä, jonka ensin mieleen tulevat piirteet ovat epäselvä tieteenalaidentiteetti, turpea omahyväi-syys, jokseenkin olemattomat tieteelliset tuotokset sekä kaikenkatta-va pysähtyneisyys. Heti samaan hengenvetoon on kuitenkin koros-tettava, että kunnallistieteen tilanne on parantunut 1970- ja 1980-lukujen alhosta: nykyään tutkitaan ja julkaistaan paljon enemmän

kuin aiemmin. Suurin osa on kuitenkin edelleenkin silppua, yhden tai muutaman kunnan kattavia pikaselvityksiä jonkin toimialan, esimerkiksi sosiaali- tai terveysalan asioista.

Kunnallispolitiikka-niminen oppiaine ei ole juuri saanut aikaan oleellisia tutkimustuloksia. Bibliometrisiä erittelyjä tekemättäkin voi arvella, että sen aikaansaannokset ovat selvästi vähäisempiä kuin muiden vastaavilla panostuksilla varustettujen kotimaisten yhteiskuntatieteiden aikaansaannokset.

Kansainvälisesti noteerattavaa kunnallispolitiikan tutkimusta meillä ei ole tehty nimeksikään. Kansainvälisissä viitetietokannoissa ei juuri suomalaisia kuntatutkijoita näy.

Kattavia, perusteellisia ja syvälle luotaavia kuntatutkimusohjelmia ei Suomessa ole saatu aikaan. KuntaSuomi 2004 -hanke perustuu sekin vain näytteeseen. Tämä on merkinnyt sitä, että myös päätöksiä on pitänyt tehdä pisteittäisen tiedon varassa.

Tieteellistä asiantuntemusta maassa kyllä on, mutta sitä ei käyte-  
tä optimaalisella tavalla poliittisessa päätöksenteossa. Kunnallispoliittisessa päätöksenteossa useimmat tieteelliset asiantuntijat ovat tapetin asemassa: täynnä monimutkaisia ja koukeroisia yksityiskohtia, mutta lopulta vain koristetta.

Hahmottelen tässä eräitä polttavia tutkimuskysymyksiä.

Tarvitaanko maakuntaitsehallintoa? Ei ole aivan ilmeistä, mikä on optimaalinen alueellinen hallintorakenne. Ei ole itsestään selvää, millaiset hallintotasot ovat tarkoituksenmukaisimmat. Toisten mielestä kuntien ja valtionhallinnon väliin tarvitaan maakunnallisia hallintorakenteita, toisten mielestä ne vain vaikeuttavat asioiden mielekäästä ja taloudellista hoitamista. On ylipäänsä epäselvää, mitä kriteereitä tulisi soveltaa näihin kysymyksiin vastattaessa. Meillä ei ole ylitarjontaa pätevästä mittareista optimaalisen aluehallintorakenteen hahmottamiseksi.

Kunnat kuluttavat suuren osan bruttokansantuotteesta. Miten tuo osuus syntyy ja mitkä tekijät vaikuttavat siihen eniten? Miten tämä on vaihdellut ajan oloon ja mitkä tekijät selittävät vaihtelut? Miksi kuntasektorin koko on meillä eri aikoina ollut juuri sellainen kuin se

on ollut? Mitä hyvinvointivaikutuksia tällä on ollut toisaalta kunnassa töissä oleville ja toisaalta kuntalaisille?

Miksi edustuksellinen poliittinen järjestelmä jatkuvasti lisää lakeja velvoitteita ja kansalaisten subjektiivisia oikeuksia mutta ei samalla huolehdi rahoituksesta? Selittyykö tämä jo pelkästään sillä, että kansanedustajat mielellään näkevät itsensä etujen jakajina mutta eivät ole kiinnostuneita uusien etuisuuksien talousnäkökohdista? Jos näin on, niin mikä sitten selittää tällaisen kansanedustajien lyhytnäköisyyden? Ymmärtäähän jokainen, että ilmaisia lounaita ei ole – ei edes kunnallispolitiikassa. Joku maksaa aina.

Mitkä tekijät vaikuttavat kunnallisvaaliehdokkaaksi hakeutumiseen? Millaisten tekijöiden vaikutuksesta ehdokasehdokkaista seuloutuvat ensin ehdokkaat ja sitten ehdokkaista lopulta vaaleissa valituiksi tulevat? Tästäkin aihepiiristä on saatu aikaan vain yksi väitöskirja. Mitkä tekijät tai ominaispiirteet parhaiten ennustavat vaalimenestystä? Vaikuttavatko samat tekijät samalla tavalla ja yhtä vahvasti maan eri osissa? Selittyykö eri sukupuolia edustavien vaaliehdokkaiden menestys samoilla tekijöillä? Entä miten eri puolueiden ehdokkaiden menestys selittyy? Pärjäävätkö tietyillä henkilökohtaisilla ominaisuuksilla varustetut ehdokkaat samoin puoluekannastaan riippumatta?

Millaiseksi valtuutetut kokevat roolinsa? Joidenkin otokseen perustuvien haastattelututkimusten lisäksi ei ole juuri mainittavaa tutkimusta tästä tärkeästä aihepiiristä saatu aikaan. Entä millaisia perusteltuja odotuksia kuntalaisilla on valtuutettujen tehtävistä? Mitä keskeiset kunnalliset virkamiehet todella ajattelevat luottamushenkilöiden asemasta? Missä määrin virkamiehet ovat ylimielisiä suhteessa luottamushenkilöihin ja muihin virkamiehiin? Miten tämä ilmenee? Millaisin arvoin virkamiehet ja luottamushenkilöt toimiaan hoitavat?

Miten kuntien virkamieskunta valvoo etujaan kuntalaisten kustannuksella? Millaisia keinoja ja välineitä virkamiehet voivat käyttää edistäessään omaa etuaan? Millaisin keinoin tällaiseen etujen edistämiseen voidaan puuttua ja sen kielteisiä oheisvaikutuksia lieventää?

Millaiset ovat kunnan toiminnan kannalta virkamiesten optimaaliset kannustinrakenteet? Miten taataan, että kuntiin saadaan rekrytoitua virkamiehiksi henkilöitä, jotka eivät käytä asemaansa väärin oman etunsa edistämiseksi ohi kuntalaisten etujen?

Eipä ole näkynyt perusteellisia kunnallistieteellisiä analyysejä siitä, miten poliittista, taloudellista ja sosiaalista valtaa kunnissa käytetään. Edes kunnollisia tapaustutkimuksia ei ole saatu aikaan kuin joistakin kunnista, esimerkiksi muutaman kunnan budjettivallan käytöstä.

Yleistä mielenkiintoa voisi olla esimerkiksi sellaisella selvityksellä, joka kartoittaisi suomalaisen urheiluhulluuden ja kunnallispolitiikan yhteyttä.

Sporttilobby on vahva joka kunnassa. Jostakin tuntemattomasta syystä urheilu on arvostelun yläpuolella ikään kuin olisi voimassa jokin yhteisesti sovittu asiallisenkin kritiikin kielto. Muut kuin tietyt urheiluseurojen edustajat, seurajehut ja urheiluun keskittyvän liiketoiminnan harjoittajat eivät saa edes puhua urheiluasioista. Kuitenkin tosiasia on, että urheiluun tehdään miltei joka kunnassa valtavia investointeja harvojen iloksi. Hallit ja vastaavat ovat pyhiä lehmiä. Urheiluhalleja ei saa kyseenalaistaa. Se on jotenkin sopimatonta; vastustetaanhan siinä samalla terveellisiä elämäntapoja. Tätä nimenomaista väitettä voi pitää omituisena, sillä jokainen asioita vähänkin seuraava tietää, että ainakaan kilpaurheilu ei enää aikoihin ole ollut puhdasta. Doping on arkea.

Kuntalaisten viihtyvyydestutkimuksissa ja asukastyytyväisysselvityksissä kuntien kirjastolaitokset saavat kiitosta, mutta silti niihin ei panosteta siinä määrin kuin kansakunnan kehityksen kannalta olisi tarpeellista, jopa välttämätöntä. Kirjastolaiset ovat vaatimattomia ja maan hiljaisista koostuvia humanistinössöjä, jotka eivät osaa pitää puoliaan budjetti- ja rakennuskamppailuissa. Sivistys saa säännönmukaisesti väistyä vaikkapa urheilun tieltä. Tappiot eivät realisoitu heti, vaan viiveellä. Se ei tarkoita sitä, etteikö tappioita todella ilmeneisi. Harvassa on sellainen kunnanisä tai -äiti, joka ymmärtää paremmin kunnankirjaston kuin paikallisen urheilusiiven tarpeita.

Kansainväliset vertailut ovat meillä jääneet lähes tekemättä. Tämä koskee niin kuntien poliittis-hallinnollisten rakenteiden luomista ja muuttamista kuin kunnan toiminnan sisältöä. Pohjoismaisia vertailuja tosin on jonkin verran tehty, mutta nekin koskevat usein vain jotakin sektoria.

Mikä on kunnan optimikoko? Vastaus riippuu tietysti ratkaisevasti siitä, mitä tavoitellaan. Toisiin asioihin tarvitaan enemmän väestöä kuin toisiin. Mutta kyllä kunnallispolitiikkatieteen pitäisi kyetä edes referoimaan ulkomaista kirjallisuutta kyetäkseen osoittamaan suomalaiselle keskustelulle älyllisiä rakennuspuita kunnan välttämättömien tehtävien listan laatimiseksi.

Kuntaliitosten hyödyistä ja haitoista puuttuu tieteellistä tutkimustietoa, vaikka sen tarve on huutava. Asenteelliset virkamiesselvitykset eivät ole tutkimuksia.

Miksi kuntien terveystilassa on suuria eroja? Mikä puolestaan selittää tietoverkon kustannusten ja hyväksikäytön alueelliset erot? Miten suuret nuo erot ylipäänsä ovat?

### *Kuntien ja muiden työnjako*

Mitkä ovat kunnan tehtävät ja mitkä niiden jonkin perustellun näkemyksen mukaan pitäisi olla? Kuntalain mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla 1) itselleen ottamansa ja 2) sille laissa säädetyt tehtävät. Tehtävät ovat siten vapaaehtoisia ja lakisääteisiä.

Kunnan toimiala jakaantuu siten yleistoimialaan (itsehallintoon kuuluvat tehtävät: esimerkiksi elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten luominen, julkisen liikenteen järjestäminen) ja erityistoimialaan (lakisääteiset tehtävät: esimerkiksi monet sivistystoimen sekä sosiaali- ja terveyshuollon palvelut, rakennusvalvonta, ympäristönsuojelu). Erityistoimialaan kuuluvien ns. lakisääteisten tehtävien hoitamiseen valtio osallistuu taloudellisesti. Kunnilla on laajeneva joukko tehtäviä, joiden liittyminen kunnan ydintehtävien hoitamiseen voi olla hyvinkin suuren hämärän peitossa.

Miten kuntien tehtävät ovat muuttuneet ja mitkä tekijät nämä muutokset selittävät? Millaisia näkemyksiä kunnan tehtävien luonteesta on viime aikoina esitetty? Mitä mieltä kansalaiset ovat?

Kunta voi itse ratkaista tehtäviensä hoitotavan. Se voi tuottaa esimerkiksi palvelut joko itse, kunnallisen liikelaitoksen tai osakeyhtiön kautta tai yhteistyössä muiden tahojen kanssa tai hankkia ne ostopalveluna. Ei ole tarpeeksi hyvin tiedossa, millaisten tekijöiden vaikutuksesta ratkaisut näiden vaihtoehtojen välillä tehdään. Syytä olisi kuitenkin tietää, mikä kunnallista palvelutuotannon ja palvelujen jakelun järjestämisen tapaa ohjaa. Millaisten arvojen vallitessa päätöksiä tehdään? Miten näihin arvoihin voi vaikuttaa?

Tutkimuksen keinoin pitäisi kyetä aikaansaamaan perusteltu näkemys siitä, mitkä asiat lopultakin ovat sellaisia, että ne kuuluvat kunnille. Mitkä kuntien nykyisistä tehtävistä ovat sellaisia, että ne voitaisiin aivan yhtä hyvin ellei paremmin antaa joidenkin muiden tehtäväksi? Entä mitkä ovat sellaisia tehtäviä, joita kenenkään ei pitäisi tehdä? Kotimainen tutkimus ei ole kyennyt antamaan tähän edes sellaisia vastauksia, jotka paremman puutteessa voisivat käydä keskustelun alustukseksi. Laiminlyönti ei ole vähäinen.

Millaisia kriteerejä pitäisi soveltaa kunnan tehtäväkenttää määrittäessä? Suomessa ei ole tieteellistä kirjastoa, jonka kokoelmista löytyisi kotimaisia vastauksia tähän kysymykseen. Laiminlyönti ei ole vähäinen.

Miksi suomalaisen kunnanjohtajan toimiala on suurempi kuin yhdenkään kansainvälisen monitoimialaisen yksityisyrityksen? Jos yksityisen suuryrityksen toimitusjohtaja joutuisi kuukaudeksi kunnanjohtajaksi, hän jo loppukuusta olisi valmis rationoimaan haitallisia ja turhia rönsyjä pois: lakkauttamaan toimintoja, jotka eivät ole hyödyllisiä tai jotka kuluttavat tuottamaansa hyötyyn nähden liikaa.

Toisaalta kunnanjohtajan tehtävä on tuulinen paikka. Hyvin vähäisestä asiasta voi syntyä valtuuston kanssa luottamuspula, joka johtaa kunnanjohtajan virasta pidättämiseen. Kunnanjohtajien luottamuspulasta ja heidän erottamiseen tai eroamiseen johtavista prosesseista ei ole perusteellisia tieteellisiä selvityksiä.

Kuntatalouden vaikutus poliittiseen päätöksentekoon on aivan olennainen kokonaisuus, mutta siitä on hyvin vähän perusteellista tieteellistä tutkimusta. Miten talouden realiteetit vaikuttavat kunnassa tehtäviin poliittisiin ratkaisuihin? Miten hyvin kuntapäätäjät ylipäänsä ovat tietoisia taloustilanteesta ja sen asettamista talouden reunaehdoista?

Entä miten tehokkaasti ja mielekkäästi eri kunnat ovat esimerkiksi järjestäneet koulunsa? Miksi tavassa järjestää terveydenhoito on valtavia eroja eri kuntien kesken? Mitkä ovat kunnan palvelutuotannon optimoinnin määräävät tekijät?

Luulisi olevan yllin kyllin luotettavaa taloudellista tilastoaineistoa, jonka perusteella voisi tehdä vertailuja eri kuntien kesken. Kaikille kunnille olisi hyväksi saada selville, millaisin järjestelyin kunnalliseen palvelutarjontaan saadaan tehokkuutta laadukkaasti. Tällaiset suositukset edellyttäisivät kuitenkin perusteellisia ja päteviä tieteellisiä vertailuja parhaiden käytänteiden paljastamiseksi. Niitä ei ole tehty. Vikaa voi etsiä niin tutkimuksen rahoittajista kuin tutkijoistakin, mutta myös kuntasektorin järjestöistä. Ehkäpä olemassa olevia tilastotietokantojakaan ei ole hyödynnetty tarpeeksi.

Kunnallisessa päätöksenteossa tullaan liian harvoin ajatelleeksi vaihtoehtoiskustannuksia. Ei kysytä tarpeeksi usein, mitä muuta, parempaa, olisi saatu uhratuilla varoilla.

Mitkä ovat kunnallisen päätöksenteon todelliset vedenjakajat? Suurissa kunnissa SDP ja Kokoomus jakavat vallan ja sopivat sille-mulle-tyylisesti konsensushengessä. Vasemmisto-oikeisto-ulottuvuus on edelleenkin valtuustoja jäsentävä vastakohta, mutta mikä vedenjakaja on olennaisin esimerkiksi niissä kunnissa, joissa yhdellä puolueella on määräävä valta-asema? Olisi hyvin mielenkiintoista tietää, millä perusteella Keskustan vahvoilla tukialueilla poliittiset päätökset lopulta tehdään. Tällaista tutkimusta ei Suomesta kuitenkaan löydy, ikävä kyllä.

Monista kunnan perustoiminnoistakin pitäisi tehdä nykyistä oleellisesti enemmän perusteellisia kansallisia ja kansainvälisiä vertailuja. Mikä esimerkiksi on eurooppalaisessa kokemuspiirissä terveyskeskuksen optimaalinen väestöpohja?

Ei kunnalla tarvitse olla paljon tehtäviä. Kun nyt kunnasta jää rakennusvalvoja tai kirjanpitäjä eläkkeelle, niin kuntaan liki auto-maattisesti palkataan tilalle uusi, koska kerran naapurikunnassakin on. Mistä tämä automatiikka oikein kumpuaa? Eikö juuri se, että naapurikunnassa jo on kyseinen virkamies, pikemminkin ole argumentti sen puolesta, että meille ei tarvita uutta? Eikö olisi paljon parempi kunkin auki tulevan viran osalta miettiä, miten virkamiehen palkkaamiseen varatut varat parhaiten hyödyttäisivät kuntalaisia? Virkamiehen palkkaaminen tehtävään ei suinkaan itsestään selvästi ole paras tapa hoitaa ne tehtävät, jotka virkamiehelle on ajateltu. Kunta voi aivan hyvin ostaa rakennusvalvonnan tai kirjanpitonsa vaikka naapurikunnalta. Virkamiesten palkkaamisen sijaan paljon oleellisempaa olisi pitää demokraattiset instituutiot elinvoimaisina omassa kunnassa. Mitkä tekijät lopultakin selittävät sen, mitkä virat kunnassa on ja millä perusteilla ne täytetään?

Valtion ja kuntien työnjako säilytetään muuttumattomana ajattele-matta, missä yhteydessä jako on luotu. Tilanne muuttuu. Millainen valtion ja kuntien optimaalisen työnjaon nykytietämyksen mukaan pitäisi olla?

Vaatimus, että yhteiskunnan tarjoamien palvelujen tulisi jakautua tasaisesti maan kaikkien osien kesken, on merkinnyt sitä, että kuntien kannettavaksi on lainsäädäntöteitse annettu uusia tehtäviä. Lakisää-teiset velvoitteet vievät kunnan varoista suurimman osan. Pienille kunnille tämä on ollut yhä raskaampaa.

Mitkä poliittiset ja taloudelliset sekä oikeudelliset tekijät voisivat hillitä julkisen kuntasektorin tarpeetonta turvottamista?

Mitkä tekijät voisivat taata, että julkinen kuntasektori todella täyt-tää ne oikeutetut odotukset, jotka siihen kohdistuvat? Entä mitkä tekijät takaisivat sen, että kunnan toiminta ei rönсыle toimialoille, joilla sen ei tiettyjen yleisesti hyväksytyjen arvojen vallitessa pitäisi olla?

Mitkä ovat etujärjestölobbauksen vaikutukset kuntalaisten hyvin-vointiin? Jos kunnan poliittisissa luottamustehtävissä on vahva yli-edustus kuntasektorin työllistämällä, mitä myönteisiä ja kielteisiä

vaikutuksia sillä on kuntalaisten arkeen? Ovatko hyödyt haittoja suuremmat? Jos haitat ovat hyötyjä suurempia, mitä voidaan tehdä tilanteen parantamiseksi?

Miten esimerkiksi suurten liikeyritysten yksityinen kunnallinen edunvalvonta vaikuttaa kunnan poliittiseen päätöksentekokulttuuriin?

Kunnallistieteellinen tutkimus ei ole juuri lainkaan kartoittanut, millaisia liittoutumia eli koalitioita eri kunnissa syntyy. Koalitiokenteet Suomen kunnissa ovat tuntemattomat: emme tiedä, ketkä liittoutuvat toistensa kanssa – ja millä perusteilla. Miten tämä liittoutumarakenne on vaihdellut ajan oloon? Ovatko toiset puolueet toisia luotettavampia koalitiopartnereita? Milloin tehdyistä sopimuksista ei pidetä kiinni?

Missä määrin valtuustoryhmät ovat yhtenäisiä äänestyskäyttäytymisessään? Miten valtuustoryhmän linjoista poikkeava valtuutettu menestyy myöhemmin?

Miten paljon kunnissa äänestetään? Mistä asioista äänestetään? Ovatko koalitiot vakaita?

Miten lainsäädännössäkin vahvistettu asiakirjajulkisuus vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon? Mitä keinoja tosiasiallisesti käytetään asiakirjajulkisuuden kiertämiseksi ja avoimuuden pienentämiseksi? Millaisin keinoin ja millaisin tavoittein hallinnon läpinäkyvyysvaatimusta estetään toteutumasta? Miksi asioita pyritään salaamaan asiakirjajulkisuutta koskevan lainsäädännön vastaisesti?

Mitä puoluelaitoksen alennustila vaikuttaa kunnallispolitiikan ehtoihin?

# Poliitikkoja aina tarvitaan

Vaikka tässäkin kirjasessa arvostellaan paljon kunnallispoliitikkoja, niin lopuksi on syytä korostaa suomalaisen edustuksellisen poliittisen järjestelmän laadukkuutta. Meillä ei ole yhtään sen huonompia kunnanvaltuutettuja kuin ansaitsemme: jokainen heistä on tullut vapaissa vaaleissa valituksi meidän äänillämme. Muiden maiden valtuutettuihin verrattuna meikäläisillä valtuutetuilla ei ole mitään hävettävää. Valtuustoissa istuu pääosin kunnollista väkeä, joka omaa aikaansa uhraten hoitaa asioitamme lopultakin ainakin kohtalaisen hyvin. Tyytymättömät hankkiutukoot vaaleissa itse ehdolle.

Edustuksellinen kansanvalta on kaikista mahdollisista hallitusmuodoista vähiten huono. Tähän on muitakin perusteita kuin se, että emme kerta kaikkiaan tule toimeen ilman valtuutettuja.

Kunnanvaltuutetut ja kunnanhallituksen jäsenet uhraavat aikaansa ja tarmoaan meidän yhteisten asioidemme hoitamiseksi. Poliitiikka ei koskaan ole niin täydellistä, etteikö sitä aina voisi parantaa.

Tavallisten kansalaisten tulisi olla kiitollisia siitä, että kunnallispoliittiset eliitit hoitavat asioitamme. Kiitosta ei kuitenkaan ole meillä tapana jakaa, vähiten politiikassa. Ottaen kuitenkin huomioon miten hyvin, kaikesta huolimatta, yhteisiä asioitamme kunnissa hoidetaan, kiitoksen sana on silloin tällöin paikallaan. Tavallinen kansalainen voi aivan hyvin kiittää valtuutettua hänet tavatessaan.

Kunnanvaltuutettuja ja poliittisin perustein nimitettyjä lautakunnan jäseniä tarvitaan, koska aina tarvitaan jokin elin, joka puntaroi kokonaisuuksia ja sovittaa yhteen monitahoisia ja toisinaan yhteensovittamattomia asioita.

Pitää olla jokin taho, joka kantaa viimekätisen poliittisen vastuun. Tämä taho on puoluelaitos kokonaisuudessaan. Vaaleissa kansalaiset sitten joko antavat edelleen tukensa puolueille tai äänestävät jotakin toista vaihtoehtoa. Vaaleissa vastuu puntaroidaan.

Politiikka voi menestyä vain, jos äänestäjillä on tarpeeksi vaihtoehtoja, mistä valita. Liiallinen puolueiden samankaltaisuus vieraannuttaa äänestäjiäkin ja saa heidät kokemaan itsensä vallitsevan poliittisen koneiston suhteen irrallisiksi ja ulkopuolisiksi.

Eliittien kilpailu äänestäjien tuesta pitää kansanvallan vireänä. Eliittien tulee tarjota äänestäjille riittävän selkeitä linjavaihtoehtoja. Tämä edellyttää riittävää aivotoimintaa vaalien välillä. Tulevaisuus ei tule itsestään, vaan se tehdään tekemällä.

Poliittinen kilpailu on meilläkin erittäin kovaa. Halukkaita valtuusto- ja lautakuntapaikkoihin on enemmän kuin paikkoja on jaossa. Juuri kilpailu takaa sen, että poliitikkojen laatu ei voi koko ajan huonontumistaan huonontua.

Poliittiset puolueet paranevat vain sisältäpäin. Mikään ulkopuolinen arvostelu ei saa niitä uusiutumaan. Jotta puolueet voisivat luovasti uudistua, niiden on avauduttava uusille jäsenille, joille puoluejohdon on annettava myös valtaa ja vastuuta. Jos vanha kopla pitää kaikki ohjaket käsisään, uudistumista ei tapahdu ja puoluekalkkeuma vain pahenee. ”Urhojansa kaikkialta esiin työntää kansanvalta” -laulufraasi ei enää pitkään aikaan ole vastannut todellisuutta – jos koskaan. Muutos parempaan tulee vain sillä, että kunnolliset kansalaiset menevät mukaan puolueiden toimintaan. Jokaiselle äänioikeutetulle löytyy puolueissa mielekästä tekemistä.

Se, millaisia edustajia sitten valitaan, on arvostuskysymys. Ei ole hyväksi, että valtuustoihin valittaisiin vain esimerkiksi parhaiten taloudellisesti menestyneet tai eniten vuosia koulutuslaitoksissa viettäneet. Edustajien pitää olla edustamiensa tahojen pienoiskuva. Vaa-

leissa pitää siis olla tarjolla eri väestöpiirejä mahdollisimman hyvin edustavia henkilöitä, ei pelkkiä menestyjiä.

Asiaosaaminen saa käytännössä kuitenkin luvan väistyä edustuksellisuuden tieltä. Kunnan menestyksen kannalta olisi joka tapauksessa parempi, että päätöksiä ovat tekemässä tavalliset ihmiset, joita päätökset viime kädessä kuitenkin koskettavat, eivätkä pelkästään teknokraattiset asijaohajat. Esimerkiksi tutkinnot eivät sinänsä takaa, että niitä hankkinut henkilö olisi myös hyvä päättäjä tai että hän edes sisällön puolesta hallitsisi käsiteltäviä asioita. Itsensä tyhmäksi luke-neita ihmisiä on Suomessakin aivan tarpeeksi.

Politiikka myös ajan oloon pätevoittää valtuutetun asiantuntijaksi hänen alkuperäisestä ammattitaustastaan riippumatta. Nykyinen trendi ei ole hyvä, kun valtuustoissa tietyt akateemiset tutkinnot näyttävät riittävän pätevoitymiseen. Monivuotinen järjestökokemus ei ole korvattavissa jollakin muodollisella tutkinnolla.

Olennaista on, pystyvätkö poliittisen valtakirjan turvin toimivat valtuutetut kyseenalaistamaan virkamiesten ylivallan kunnan asioista päätettäessä. Valtuutettujen on myös kyettävä valvomaan, että virkamiehet toteuttavat poliitikkojen päätökset poliitikkojen määräämin keinoin. Virkamiesten on toteltava poliitikkoja. Poliitikkojen ei pidä olla virkamiesten sätkynukkeja.

Valtuustojen poliittista koostumusta haukkuvia kansalaisia voi vaatia esittämään rakentavamman vaihtoehdon.

Vaaleissa jokaisen sopii yrittää tulla valituiksi, jos nykyiset valtuutetut eivät miellytä. Jokaiselle valtuutettuja lämpimikseen moittivalle tekisi erinomaisen hyvää mennä lokakuiseen vesisateeseen jaka-maan vaalimainoksia ja keräämään ääniä. Eivät ne kovin helposti tule kenellekään.

Kansalaiset ottavat yhteyttä valtuutettuihin, kun heille tulee va-kavaa asiaa: sellaista, joka on yhteydenottajalle tärkeää. On varsin kohtuullista olettaa, että valtuutettu yhteydenoton hetkellä muistaa, miten yhteydenottaja on aikaisemmin häntä haukkunut. Valtuutettu ei tätä huolestuneelle kansalaiselle välttämättä näytä, sitä iloa hän ei yhteydenottajalle suo. Mutta muistikuva voi silti vaikuttaa ratkaise-

vasti valtuutetun käyttäytymiseen. Muu olisi epäinhimillistä. Valtuutettu saa myönteistä palautetta niin vähän ja harvoin, että hän kyllä muistaa myönteiset viestit.

On asioita, joista pitää päättää poliittisesti. Jos näitä päätöksiä eivät tee vaaleissa valitut valtuutetut, niitä tekevät henkilöt, joita ei ole vaaleissa valittu.

Olivatpa valtuutetut miten tyhmiä ja kelvottomia tahansa, heitä äänestäneet ovat aina tyhmempiä ja kelvottomampia.

# Viitattu kirjallisuus

- Wiberg, Matti (2004): Kenellä on äänestysvalta Suomen kunnissa? Analyysi valtuustokaudesta 2000–2004. *Valtio-opillisia tutkimuksia 57*, Turun yliopiston valtio-opin laitos.
- Wiberg, Matti (2005): Äänestysvalta Suomen kunnissa – Analyysi vuonna 2004 valituista valtuustoista. *Valtio-opillisia tutkimuksia 59*, Turun yliopiston valtio-opin laitos.

*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 suomalaiseseen 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  
OPETTÄJUUTTA 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)
- 46 Risto Eräsaari  
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN? (2002)

- 47 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi  
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo  
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen  
KUNNAN ELINKAARIHYPPY  
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri  
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho  
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto  
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto  
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN  
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila  
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberger  
VALTA KUNNASSA (2005)



Kunnallisan 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	Anja Kirves, (09) 6226 5730
Viestintäassistentti	Mari Pelander, (09) 6226 5750

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