

Kuntarakenne murroksessa

Toivo Pihlajaniemi

Kuntarakenne murroksessa

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ
KAKS

KUNTARAKENNE MURROKSESSA

Kunnallissalan kehittämissäätiön
tutkimusjulkaisut, nro 53

© Pole-Kuntatieto Oy
ja Toivo Pihlajaniemi

Taitto:
Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2006

ISBN 952-5514-39-0 (PDF)
ISSN 1235-6956

Saatesanat

Kirjoitin vuonna 2002 artikkelin, joka käsitteli toimintaympäristön muuttumisen kuntajärjestelmällemme aiheuttamia paineita. Se julkaistiin Kunnallistieteellisessä aikakauskirjassa otsikolla *Suomalainen kunta vuonna 2020*. Artikkelin sisältämä analyysi nosti esiin ristiriidan, joka on kunnille asetettujen tehtävavelvoitteiden sekä toimintaympäristö- ja olosuhdetekijöiden rajoittamien voimavarojen välillä. Siitä saattoi päätellä, että kunnat – tai ainakaan huomattava osa niistä – eivät selviäisi lähitulevaisuudessa tehtävistään varmastikaan niin kuin itse haluaisivat, eivätkä edes niin kuin perustuslaissa säädettyt kansalaisten perusoikeudet edellyttäisivät. Totesin velvoitteiden ja rajoitteiden ristiriidan muodostavan kuntiemme eteen ”ratkaisemattoman yhtälön”, josta seuraa välttämätön tarve kuntajärjestelmämme perusrakenteiden uudistamiseen.

Kirjoitus aiheutti yhteydenottoja eri tahoilta, ja aiheesta käytettiin muitakin puheenvuoroja. Yhden niistä esitti maamme kuntia edustava Suomen Kuntaliitto. Puheenvuorojen johtopäätökset olivat omieni kanssa samansuuntaisia. Nyt niissä esitetyn tai ainakin sen sukuisen rakenneuudistuksen valmistelu on käynnissä. Sisäasiainministeriö asetti toukokuussa 2005 kunta- ja palvelurakennemuutos -hankeen. Sen valmistelu etenee parlamentaarisesti ohjattuna laajalajaisena prosessina, mutta asiassa tarvitaan myös ratkaisujen hahmottamista ja arvioimista palvelevaa selvitys- ja tutkimustoimintaa. Siinä on tilaa monien kukkien kukinnalle.

Tämän tutkimustyön tarkoitus on ollut palvella tuota itsekin ”vaatimaani” uudistusta. Työ on tehty vapaaherran kammariassa, mutta perustuu melkoiselta osaltaan asioissa mukana olleena virkamiehenä saamiini ja joiltakin osin myös itse valmistelemiini tai muutoin käsittelemiini selvitys- ja valmistelu- ynnä muihin aineistoihin. Jonkin verran aiheeseen liittyvien asioiden tuntemusta on tarttunut takkiini myös dokumentoimattomana. Aineistoja on monipuolistettu ja täydennetty tieteellisemmällä kirjallisuudella sekä uusimmalla selvitys- ja tutkimustiedolla.

Kun työn otsikkona on *Kuntarakenne murroksessa*, on syytä sanoa heti, mitä noilla monin tavoin käytetyillä sanoilla tarkoitetaan tässä työssä.

Kuntarakenne muodostuu ajatuksissani seuraavista elementeistä ja kytkennöistä:

1. *Kuntajaotus*. Se jakaa maan alueen kunniksi ja osoittaa kansalaisten kunnalliset identifikaatiot. Kunta-alueella asuvat tai kiinteää omaisuutta omistavat yksilöt ja aluetta kotipaikkanaan pitävät yhteisöt kuuluvat automaattisesti kunta-alueen nimeä kantavaan kuntayhteisöön. Kuntayhteisön itsehallinnollisena forumina ja yhteisten asioiden hoitajana toimii samanniminen kuntaorganisaatio. Kuntajaotuksen kautta määräytyvät myös kuntien sijainnista riippuvat ja sisäiset luonnonolosuhteet sekä monet muut kuntakohtaiset olosuhdetekijät ynnä niistä kaikista muodostuvat kuntien keskinäiset eroavuudet.

2. *Kunnallinen toimintajärjestelmä*. Se pitää sisällensä kunnallisten tehtävien organisointia koskevat säännöt ja olemassa olevat kuntaorganisaatiot alaorganisaatioineen sekä kuntien keskinäisessä yhteistoiminnassa ja muiden organisaatioiden kanssa tapahtuvassa yhteistoiminnassa käytettävät järjestelyt.

3. *Kunnalliset tehtävät*. Niitä ovat valtion kuntien hoidettaviksi osoittamat lakisääteiset tehtävät ja kuntien itsehallinnollisen toimivaltansa nojalla hoitaaksansa ottamat vapaaehtoiset tehtävät.

4. *Kuntien tuloperusteet*. Ne on määritetty kunnallisista veroista ja maksuista sekä valtionosuuksista ja -avustuksista annetuissa laeissa, ja ne osoittavat kuntien tehtävien hoitoon käytettävien taloudellisten voimavarojen hyväksyttävät lajit sekä kuntien omien tulojen keräämisen edellytykset ja valtion rahoitusosuuksien muotoutumiskriteerit.

5. *Kuntien toimintaympäristö*. Se käsittää ne kuntien alueellisen ja toiminnallisen kompetenssipiirin ulkopuoliset toimijat, joilla on vaikutuksia kuntien toimintaan, sekä ne kyseisten toimijoiden institutionaaliset tai muutoin vakiinnutetut toimintajärjestelmät ja toiminnasta syntyvät tulokset, joiden kautta vaikutus toteutuu. Tänä päivänä kuntaympäristön keskeisimmät vaikuttajat ovat maailmanlaajuinen globalisaatio, eurooppalainen integraatio ja Suomen valtio.

Kysymyksessä on hyvinvointivaltion ja sitä toteuttavan kunnallishallinnon järjestelmän tulevaisuus. Tilanteesta, jossa kokonaisjärjestelmän keskeisten rakennetekijöiden suhteissa on niin sovittamattomalta näyttävä ristiriita kuin edellä kävi ilmi, on ainakin hypoteettisella tasolla aiheellista puhua murroksena.

Työn ensimmäisessä pääluvussa kuvataan kuntajärjestelmän syntyä ja kehitystä. Toisessa analysoidaan kuntien toimintaympäristön ja sisäisten rakenteiden keskinäisiä vaikutussuhteita. Kolmannessa luvussa arvioidaan tehtävien ja voimavarojen välisen ristiriidan ratkaisemiseen jo sovellettuja ja kokeiltavana olevia ratkaisuja. Neljännessä luvussa yritetään antaa yksi vastaus seuraavaan kysymysketjuun: Onko ristiriita poistettavissa? Jos ei, niin mitä sitten? Jos on, niin miten se voi tapahtua? Käykö ratkaisuksi yhden tai muutamien rakenteiden säätely, vai olisiko rakennelma uusittava kokonaan? Mitä kaikkea ratkaisuksi tarvitaan? Lopuksi esitetään tämän työn tarjoama kuntauudistuksen malli.

Kunnallishallinnolla on useita tarkoituksia ja sen kehittämiseen kohdistuu monenlaisia odotuksia. Olen kuitenkin käynyt käsiksi ongelmaan, jota pidän tällä hetkellä polttavimpana. Työn tarkoitus sanelee tarkastelukulman ja hanka-

luus pakottaa pitämään siitä tiukasti kiinni. Rajoitun siis miettimään, miten turvallisuus- ja hyvinvointipalvelujen jatkuvuus voitaisiin ehkä turvata. Kunnallishallinnon tärkeä toinen puolisko, itsehallinnollisen demokratian toteuttamismuodot, on mukana kuin annettuna reunaehtona.

Työtä on ollut saattamassa liikkeelle kolme tekijää: aiheen ympärillä kohtaamieni kavereiden ja ystävien kohteliaat ja mieltä hivelevät vihjaukset, Kunnallisanalan kehittämissäätiön sanoin ja teoin esittämä kannustus sekä oma haluni hankkia sen kautta oikeus harmaan vakaasta kunnallisasioiden käsittelystä irrottautumiseen – pehmeään laskuun vapaiden ajatusten villiin maailmaan.

Työ on nyt tehty. Kiitän kaikkia apua antaneita.

Toivon tämän tutkimusjulkaisun palvelevan asiassa tarvittavaa keskustelua.

Tuusulassa 4.4.2006

Toivo Pihlajaniemi

Sisällys

1	MISSÄ OLEMME JA MITEN SIIHEN ON TULTU?	11
1.1	Valtion ja kuntien suhteen tausta	11
	<i>Suomen valtion synty</i>	11
	<i>Yhtenäisvaltiorakenne – itsehallintokunnat</i>	12
1.2	Kuntajärjestelmän historia ja nykytila	13
	<i>Pitäjästä kunnaksi</i>	13
	<i>Köyhien hoitajasta peruspalvelujen järjestäjäksi</i>	15
	<i>Hyvinvointivaltion toimeenpanijaksi</i>	17
	<i>Mukana tulleita kylkiäisiä</i>	17
	<i>Turhia rakenteita alas</i>	19
	<i>Perustukset lujemmiksi</i>	21
	<i>Nyt ollaan tässä</i>	21
	<i>Mahdottoman edessä?</i>	23
	<i>Ratkaisuja etsimään</i>	24
2	MUUTTUVA TOIMINTAYMPÄRISTÖ	27
2.1	Maapallo, Eurooppa ja Suomen kunnat	27
	<i>Globalisaatiota ja integraatiota</i>	27
	<i>Ohjekirjoja ja ”avointa koordinaatiota”</i>	28
	<i>Rautainen kehikko</i>	31
	<i>Horisontin täydeltä</i>	34
2.2	Suomi ja Suomen kunnat	34
	<i>Keskusjohtoinen valtio, heterogeeninen kuntarakenne</i>	34
	<i>Kasvavat vaatimukset</i>	36
	<i>Supistuva tuki ja vähenevät omat voimat</i>	37
3	SELVIITYTYMISTEIDEN ETSISKELYÄ	39
3.1	Ratkaistavaan ongelmaan vaikuttavista tekijöistä	39
	<i>Moniaineksinen vaikutuskenttä</i>	39
	<i>Vaatimaton liikkeellelähtö</i>	40

3.2	Kuntajaotuksen kehittämisestä	40
	<i>Maltillista kannustusta ja hatusta vedettyjä optimeja</i>	40
	<i>Kävisikö Tanskan malli?</i>	41
	<i>Rajalliset mahdollisuudet</i>	41
	<i>Marginaaliset vaikutukset</i>	43
3.3	Kuntien yhteistoimintajärjestelmän kehittämisestä	45
	<i>Välttämättömyyden synnyttämä hyve</i>	45
	<i>Seutukuntia?</i>	45
	<i>Vastassa perustuslaki</i>	49
3.4	Kainuun hallintokokeilusta	50
	<i>Historiaa ja radikalismia</i>	50
	<i>Sininen ajatus</i>	50
	<i>Selvitysmies</i>	52
	<i>Syvemmälle ja syvemmälle</i>	52
	<i>Johtajien arvioita</i>	55
	<i>Paras malli toistaiseksi</i>	56
3.5	Näkökulma laveammaksi	57
	<i>"Kauhumaalailua"</i>	57
	<i>Kunta- ja palvelurakennehanke</i>	60
4	KOKONAISVALTAISEEN KUNTAUUDISTUKSEEN	62
4.1	Uudistuksen lähtökohta-asetelmat	62
	<i>Ratkaisemattomalta vaikuttava yhtälö</i>	62
	<i>Koetellut konstit eivät riitä</i>	63
	<i>Entäpä sitten?</i>	64
4.2	Minkä tulisi muuttua hyvinvointivaltiomallissa?	64
	<i>Julkisen vallan tehtävä?</i>	64
	<i>Universalismi?</i>	65
	<i>Perusoikeudet?</i>	66
4.3	Minkä tulisi muuttua valtion ja kuntien vastuunjaossa?	67
	<i>Miten paljon?</i>	67
	<i>Mitä?</i>	68
	<i>Miten?</i>	70
4.4	Minkä tulisi muuttua kuntajaotuksessa?	71
	<i>Mitä pitäisi tavoitella?</i>	71
	<i>Miten siihen päästäisiin?</i>	72
	<i>Kunta- ja palvelurakennehankkeen tarjoukset</i>	73
4.5	Minkä tulisi muuttua kunnallisessa toimintajärjestelmässä?	75
	<i>Tästä mihin?</i>	75
	<i>Toteutettaisiinko "kahden tason kuntamalli"?</i>	75
	<i>Vaikeita valintoja</i>	78
4.6	Suomalainen kunta vuonna 2020	81
	<i>Jos asia olisi vallassani</i>	81
	<i>Vuonna 2020</i>	84

LÄHTEET	85
---------	----

1 Missä olemme ja miten siihen on tultu?

1.1 Valtion ja kuntien suhteen tausta

Suomen valtion synty

Suomen valtiollinen historia on lyhyehkö. Suomi-nimellä tunnettu alue oli vuoteen 1809 saakka Ruotsin valtion osa, jolla ei ollut omia valtiollisia tunnuspiirteitä ja funktioita. Tuona vuonna siitä tuli Venäjän keisarikunnan suuriruhtinaskunta, joka sai valtiollisen autonomian. Vuonna 1917 maa irtosi Venäjästä ja siitä tuli suvereeni valtio. Vuodesta 1995 lähtien olemme jäsenenä Euroopan unionissa.

Maamme kuuluu 1600–1800-luvuilla eläneiden yhteiskuntafilosofien ajatuksiin perustuvan liberalistisen valtioteorian varaan rakennettujen valtioiden monenkirjavaan joukkoon.

Alkuperäisimpien liberalismien oppien mukaan valtioiden tehtävät olivat valtioalueen loukkaamattomuuden ja alueella asuvien kansalaisten vapauksien suojaamista (Mill s. 44–45, Locke s. 348–349 ja Theimer s. 126–128). Klassisen liberalismien puhtasoppisimpia, ultraliberalistisiksi luonnehdittuja valtiomalleja on havainnollistettu käsitteillä ”yövärtijavaltio” ja ”tuomioistuinvaltio”. (Ks. esim. Kekkonen s. 38–39 ja Kelsen s. 313.) Äärimmäistä ultraliberalismia edustavilla malleilla ei kuitenkaan ole ollut vastineita reaali maailmassa. Liberalistisen valtioteorian varaan rakennetuilla nykyaikaisilla valtioilla on ollut alusta saakka myös kansalaisten elinolosuhteisiin vaikuttavia ja yhteiskunnallista kehitystä ohjaavia toimintoja (ks. mm. Tinbergen s. 127–128). Ajan myötä valtioiden roolit ovat erilaistuneet, laajentuneet ja differentioituneet ja niiden vaikutus ja vaikuttamismuodot monin tavoin vaihdelleet. (Ks. esim. Dror s. 106, Schick s. 16–35, Wildawsky s. 2, 30 ja 128, Sipponen s. 13, Pekonen s. 12–29, Ståhlberg s. 69–99 sekä Pihlajaniemi 1990 s. 6–21 ja 97–147.)

Suomen valtion muotoutumiseen ja myöhempään kehitykseen vaikuttivat sekä olosuhdetekijät että syntyajankohta. Maan sijainti ja alueelliset ulottuvuudet

merkitsivät uudelle valtiolle erityisiä haasteita. Pohjoisesta sijainnista johtuvan luonnonolojen karuuden sekä pohjois-eteläsuunnassa pitkän maan sisäisten olosuhde-erojen vuoksi kansalaiset tulivat tarvitsemaan yhteisöllisyyttä ja paikallisyhteisöt valtiota huomattavasti enemmän kuin samaa valtioteoriaa aiemmin soveltaneissa maissa oli tavanomaista. Suvereeni Suomi syntyi sen verran myöhään, että valtioiden roolikehitys yleensäkin oli jo ohittanut klassisen liberalisminkin alkuperäisimmät sovellutukset. Valtiojärjestyksemme suunnittelijoilla oli sekä reaalista tarvetta että ideologista tilaa omille ratkaisuille.

Suomi omaksui alusta saakka ”sosiaalivaltio”-aatteen mukanaan tuomia sosiaalisia, sivistyksellisiä ja taloudellisia funktioita ja otti sittemmin toimintansa sisällön perusmalliksi Pohjoismaissa kehitellyn hyvinvointivaltio-konseptin. (Ks. mm. Kuusi s. 4, Martikainen s. 131, Vartola s. 24–27 ja Pihlajaniemi 2002 s. 414–420.)

Yhtenäisvaltiorakenne – itsehallintokunnat

Valtion perusrakenne järjestettiin maan eri alueiden ja väestöryhmien yhteenkuuluvuutta korostavan unitaristisen yhtenäisvaltiomallin pohjalle. Valtiojärjestyksen unitaristinen perusrakenne määritteli myös valtion ja itsehallintoyhteisöjen suhteiden muotoutumista ja on raamittanut niiden myöhempääkin kehitystä.

Unitarismi on toteutunut erityisen tiukkana valtion ja alueellisten yhteisöjen suhteita jäsentävissä valta- ja hallintorakenteissa. Valtiovalta toimii yhtenäisin perustein koko alueellaan. Maassamme ei ole osavaltiohallintoa. Aluehallinnon yhtenäisyyden vaatimus on viety niin pitkälle, että siihen ei ole – vaikka perustuslaki on varannut sille mahdollisuuden – käytännössä mahtunut edes maakunnallista itsehallintoa. Kansalaisten alueellista itsehallintoa on toteutettu vain kunnissa ja kuntien yhteistoimintaorganisaatioiden välityksellä. Tähän linjaan on ollut yksi poikkeus: Ahvenanmaan itsehallinto. Jäljempänä näemme, että siihen on nyt tehty toinen mutta ainakin toistaiseksi ehdollinen poikkeama vuoden 2005 alussa Kainuussa toimintansa alkaneella maakunnallisen itsehallinnon kokeilulla.

Valtion ja kuntien roolijako on vakiintunut peruskaavaan: Valtiolla on omat valtiojärjestyksen perusteita sekä koko valtioaluetta ja sillä asuvaa väestöä koskevat lainsäädännölliset, hallinnolliset ja oikeudelliset tehtävänsä. Sen lisäksi sillä on roolit kuntien tehtäviin ja niiden hoitamiseen vaikuttavana perustuslaillisten puitteiden asettajana, kuntien lakisääteisten tuloperusteiden ja tehtävävelvoitteiden määrittäjänä sekä kuntien toimintojen lainmukaisuuden valvojana. Kuntien tehtävät ovat toisaalta valtion niille lailla määräämiä ja osittain rahoittamia pakollisia tehtäviä ja toisaalta kuntien itsehallintonsa nojalla itse hoitaaksensa ottamia vapaaehtoisia tehtäviä. Mainitun roolijaon puitteissa kunnat voivat hoitaa tehtävänsä haluamallaan tavalla, itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka siltä osin kuin niihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä myös yksityiseltä sektorilta ostettuina suorituksina.

Roolijako on edellä esitetyn kaltainen, kun asiaa katsotaan suurina yleistyksinä ja muodollis-oikeudelliselta kannalta. Moninaisella lainsäädännöllä yksityiskohtiaan myöten jäsennetty ja kyseistä lainsäädäntöäkin moni-ilmeisempi reaalimaailma ei ole yhtä selkeä ja johdonmukainen.

1.2. Kuntajärjestelmän historia ja nykytila

Pitäjästä kunnaksi

Maamme kuntajärjestelmän juuret ovat valtiota vanhemmat. Kunnillamme on merkittävältä osiltaan yhteinen menneisyys seurakuntien kanssa. Kristinuskon leviäminen maahamme aloitti perhettä ja sukua laajemman yhteisöllisyyden kehittymisen. Se tapahtui pääasiassa kristinuskon harjoittamiseen liittyvien asioiden merkeissä, mutta toi mukanaan tarpeen ja mahdollisuuksia muidenkin asioiden hoitamiseen. Kansalaisten yhteisiä asioita paikallisella tasolla hoitivat aluksi kolmenlaiset alueelliset yksiköt. Niitä hoitivat kihlakunta, hallintopitäjä ja kirkkopitäjä. Kirkkopitäjän asukkaat muodostivat seurakunnan, ja kirkkopitäjän alue määräsi myös kihlakunnan ja hallintopitäjän alueen. Kirkkopitäjien tässä organisatorisessa kolmiyhteydessä saama runkoasema ja pappien henkilökohtainen yhteys seurakuntalaisiin saivat aikaan sen, että kirkkopitäjien rooli muodostui merkittävämmäksi kuin muiden pitäjäyksiköiden. Keskiajalla alkoi markkinapaikoille muodostua suurempia ja pienempiä asutuskeskuksia, kaupunkeja. Teollistuminen synnytti hieman myöhemmin eräänlaisen kaupungin ja maalaispitäjän välimuodon, kauppalan. Kaupungit ja kauppalat ryhtyivät hoitamaan alkuperäisempien tarkoitustensa ohella myös asukkaidensa yhteisiä asioita ja irrottautuivat vähitellen myös alueellisesti kirkkopitäjäjaotuksesta. Näin ne saivat itsenäisten hallintokuntien aseman. Vuosina 1865 ja 1873 annetuilla asetuksella kunnallishallituksesta maalla ja asetuksella kunnallishallituksesta kaupungissa korvattiin siihenastinen virkamiesvaltainen paikallishallinto alueella asuvien itsehallintoon perustuvalla järjestelmällä ja erotettiin myös maaseutualueilla maalliset tehtävät kirkollisista tehtävistä. Nykyaikaisen kunnallishallinnon katsotaan tulleen perustetuksi noilla asetuksilla. Vuodesta 1898 lähtien voitiin maalaiskuntien sisällä oleville tiheästi asutuille alueille perustaa niin sanottuja taajaväkisiä yhdyskuntia. (Komiteanmietinnöt 1965 A:1 s. 8–9 ja 1993:33, s. 93–94.)

Kunnalliset tehtävät kaupungeissa, kauppaloissa ja maalaiskunnissa poikkesivat toisistaan niin, että ne olivat kaupungeissa laajimmat ja maalaiskunnissa suppeimmat. Suurimmat erot aiheutuivat siitä, että tiheämpi asutus kaupungeissa ja kauppaloissa edellytti suunnitellumpaa ja säännellympää maankäyttöä kuin maaseudulla oli tarpeen. Toinen merkittävä ero oli siinä, että kaupunkikunnille kuului myös järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtäviä. (Esim. Pihlajaniemi 2002 s. 414.)

Vuosien 1865 ja 1873 asetuksilla ei puututtu kunnalliseen aluejaotukseen. Maalaiskunnan alueeksi määrättiin yhä seurakunnan alue ja kaupunkien alueet jätettiin ennalleen. Kuntajaotuksen oikeudellinen asema jäi samalla yli puoleksi vuosisadaksi eräänlaiseen siirtymävaiheeseen. Kaupungit olivat alueinakin kirkollisesta hallinnosta riippumattomia, mutta maalaiskuntien rajoja ei voitu muuttaa seurakuntien rajoista poikkeaviksi. Hallinnollisen ja oikeudellisen jaotuksen järjestely oli kuulunut perinteisesti hallitsijan yleiseen toimivaltaan. Vuonna 1898 annetulla asetuksella senaatti sai vallan liittää maalaisalueita kaupunkiin. Vuoden 1919 hallitusmuodon 50 §:n 2 momentissa sitten säädettiin: ”Muutoksia läänien lukumäärään säädetään lailla. Muita muutoksia hallinnolliseen jakoon määrää

valtioneuvosto, mikäli laissa ei toisin säädetä.” Käytännössä maalaiskuntien aluejako itsenäistettiin suhteessa seurakuntajaotukseen kuitenkin vasta vuonna 1925 annetulla lailla kunnallisen jaoituksen muuttamisesta. Se sisälsi kuntien alueita muutettaessa sekä maalla että kaupungeissa noudatettavat menettelysäännökset. (Komiteanmietintö 1965 A:1 s. 8–9, sisäasiainministeriön työryhmä 1997 s. 7, Niemivuo s. 51, Rytkölä s. 4 ja Pihlajaniemi 1998 s. 10–11.)

Kunnallisen jaoituksen muuttamisesta annettu laki synnytti muutosmenettelylle pääsäännön, jonka mukaan kuntajaotuksen muuttaminen vaatii asianomaisten kuntien myötävaikutusta ja toteutuu valtion päätöksellä. Sääntöön on liittynyt alusta saakka erilaisia muutostyyppisiä koskevia – reaalisen vaikuttamisen painopistettä joko valtion tai kuntien suuntaan vetäviä – poikkeamia, mutta se ei ole menettänyt asemaansa missään vaiheessa. Kuusikymmentäluvulla säädetty ”kuntauudistuslaki” (laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaoituksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi) olisi kyllä onnistuessaan saattanut sitä järkyttää. Lain tarkoituksena oli käynnistää yksittäisten kuntajaon muutosten rinnalla myös laaja-alainen kuntajaotuksen uudistus. Tarkoitus ei kuitenkaan toteutunut. Laki oli alusta saakka kiistanalainen, toimi heikosti ja koettiin kuntien itsenäisyyttä ja erityisesti pienten kuntien kehitystä kahlitsevaksi. Niinpä se kumottiin asiallisesti vuonna 1982 valtioneuvoston periaatepäätöksellä (Sic!) ja muodollisesti eduskunnan päätöksellä vuonna 1988. (Valtioneuvoston kannanotto kuntauudistussuunnitelmiin 1982, Rytkölä s. 3–4, Niemivuo s. 51–58 ja Hannus & Hallberg s. 39 ja 54–55.)

Vuoden 1925 laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta korvattiin vuonna 1977 lailla kuntajaosta. Se rakentui oleellisilta osiltaan entisille perusteille. Sitä puolestaan muutettiin useilla osittaisuudistuksilla ja se korvattiin kokonaan vuonna 1998 voimaan tulleella uudella kuntajakolailla. Edellä mainittu pääsääntö sisältyy siihenkin.

Olemassa oleva kuntajaotuksemme pohjautuu 1800-luvun puolivälissä toimineisiin seurakuntiin ja kaupunkeihin. Seurakuntien alueiden muotoutumisen tärkeimpänä perusteena olivat olleet vesireittien tarjoamat kulkuyhteydet. Seurakuntajaotus ja kuntajaotus olivat yleensä yhteneviä keskenään ja kytköksissä myös maakirjojen mukaisen kameraalisen kiinteistöjaotuksen kanssa. Sen vuoksi kuntajaotuksen muotoutumiseen maaseudulla vaikuttivat myös isojakojen tilajärjestelyt. Niissä tiloihin liitettiin omistajille kuuluneita maa-alueita kylärajoista riippumatta, ja myöhemmin tehdyissä kuntien perustamispäätöksissä noudatettiin sitten kyläjaotusta, vaikka kyliin kuuluvien tilojen maa-alueet sijaitsivat joskus hajallaankin. Tästä seurasi mutkikkaita kuntarajoja ja kuntien pääalueista kokonaan irrallisia, toisten kuntien ympäröimiä erillisalueita, enklaveja. Myös kaupunkien alueisiin vaikuttivat niitä perustettaessa vallinneet maanomistusolot ja niissä toteutetut järjestelyt. Kun kaupunkien alueet olivat muodostuneet lahjoituksina sekä kaupunkien porvareiden ja ympäristöpitäjien asukkaiden keskinäisissä aluevaihdoissa saaduista maista, ne olivat usein rajoiltaan jonkin verran epäselviä (komiteanmietintö 1965 A:1 s. 9, sisäasiainministeriön työryhmä 1997 s. 8 ja Pihlajaniemi 1998 s. 9).

Kuntajaotukseen on tehty aikaa myöten varsin paljon muutoksia. Sellaisia kuntajaon muutoksia, joissa jokin kunta on lakannut, on tehty Suomen itsenäi-

syyden alusta lähtien vuoteen 2006 mennessä 141. Niistä 5 liittyi sodasta johtuviin alueluovutuksiin. Sellaisenaan alueluovutuksissa menetettiin 45 kuntaa. Pienempien, vain kunnan osa-aluetta koskevien tai kunnan rajaa selkeyttävien kuntajaotuksen muutosten yhteismäärä on useita tuhansia (kuntamuutosten luettelo 1997 ja sisäasiainministeriön työryhmä 1997 s. 8–9).

Kuntien määrän kehityksessä on ollut vaihtelevia trendejä. Suurimmillaan määrä oli valtiollisen itsenäistymisemme ja toisen maailmansodan välillä 1930-luvun lopussa. Silloin kuntia oli 602. Tätä kirjoitettaessa niitä on 431. Kaupunkia oli kuntien kokonaismäärän ollessa suurimmillaan 38. Nyt niitä on 114. Kauppaloita oli enimmillään 29. Viimeiset hävisivät, kun järjestelmä lakkautettiin vuonna 1976 annetussa kunnallislaisissa kokonaisuudessaan. Taajaväkisiä yhdyskuntia oli enimmillään nelisenkymmentä. Viimeiset lakkautettiin vuonna 1956, ja vuoden 1976 kunnallislaki ei tuntenut enää myöskään niitä. (Komiteanmietintö 1993:33 s. 94 ja Pihlajaniemi 2002 s. 414.)

Kuntajaotuksen muotoutumishistorian vaikutukset näkyvät myöhemmistä muutoksista huolimatta vieläkin. Suomen kuntajaotus on muodoiltaan ja koostumukseltaan hyvin moni-ilmeinen, erikoisimpina tapauksina toisiinsa nähden sisäkkäiset sekä monista erillisistä alueista muodostuvat kunnat.

Kun itsenäistynyt Suomi järjesti hallintoansa, silloisesta kuntajaotuksesta tuli yleisen hallinnon alueellinen perusjaotus ja silloisista kunnista paikallisen itsehallinnon toiminnallisia perusyksiköjä (Rytkölä s. 141 ja Pihlajaniemi 1998 s. 15–17).

Vuonna 1917 säädetyt maalaiskuntien kunnallislaki ja kaupunkien kunnallislaki toivat kuntiin nykyaikaisen demokratian, yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvalla vaalilla valitut valtuustot (Harjula & Prättälä s. 12).

Vuoden 1919 hallitusmuoto antoi sekä kuntajaotuksen asemalle että kuntien itsehallinnolle perustuslaillisen vahvistuksen, mutta jätti tilaa ja perusteitakin valtion aseman ensisijaisuutta ja kuntien itsehallintoa korostavien painotusten kilpailulle (Harjula & Prättälä s. 31–32, komiteanmietinnöt 1983:3 s. 17–18 ja 1993:33 s. 83–85, Rytkölä s. 2 ja Ryyänen 1986 s. 70–90).

Kunnallislakeja on sittemmin uudistettu useita kertoja. Asiasisällöltään merkittävimpänä uudistuksista voitaneen pitää vuonna 1976 toteutettua kokonaisuudistusta, joka merkitsi luopumista maalaiskuntien ja kaupunkien erillisistä kunnallislajeista ja siirtymistä yhteen kuntamuotoon. Kaupunkikunnat erosivat sen jälkeen muista kunnista vain nimitykseltään. Siitä lähtien lailla säädetyt velvollisuudet ja oikeudet ovat olleet – eräitä siirtymäkauden järjestelyjä lukuun ottamatta – kaikille kunnille samat. Vuonna 1995 säädetyllä uudella kuntalailla annettiin kaupunki-nimityksen käyttöönottokin kunnan omaan päätösvaltaan. (Ks. Harjula & Prättälä s. 11–23 ja 147–148.)

Köyhien hoitajasta peruspalvelujen järjestäjäksi

Kuntien alkuperäisimmät tehtävät liittyivät köyhäinhoitoon. Siitä ne laajentuivat sosiaalivaltioajatuksen myötä ja kansanvalistusateen siivittämänä sosiaalisista, terveydellisistä ja koulutuksellisista perustarpeista huolehtimiseen. Tehtävät laajenivat yleensä sekä asiasisällöltään että määrältään. Sen vuoksi niiden hoitaminen

vaati myös organisatoris-toiminnallista kehittämistä sekä valtion ja kuntien suhteissa että kuntajärjestelmässä.

Kunnat olivat hoitaneet tehtäviään alusta saakka sekä omalla organisaatiollaan että yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Jo vuoden 1865 asetuksessa kunnallishallituksesta maalla ja vuoden 1873 asetuksessa kunnallishallituksesta kaupungeissa oli ollut myös yhteistyötä koskevia säännöksiä. Ne olivat kuitenkin varsin rajoitetut eivätkä tarjonneet sittemmin riittäviä puitteita yhä moninaisemmille aloille ulottuneiden ja määrältään lisääntyneiden tehtävien vaatiman yhteistoiminnan järjestämiselle. (Pihlajaniemi 1984 ja 1990a.)

Sosiaalivaltiollisen peruspalvelujärjestelmän toteuttaminen lisäsi merkittävästi kuntien yhteistoimintaa ja synnytti koko maan kattavan ja kaikkien kuntien mukanaoloa edellyttävän lakisääteisen yhteistoimintajärjestelmän. Järjestelmän rakentuminen alkoi vuonna 1929 annetusta laista, jolla säädettiin mielisairaaloille ja tuberkuloosia sairastavien hoitolaitoksille annettavasta valtionavusta. Laki laajensi merkittävästi yhteistoiminnan mahdollisuuksia. Sen nojalla valtionapua annettiin mm. kunnan, kuntayhtymän ja kuntien omistaman osakeyhtiön ylläpitämille sairaaloille. Laajentunut ja laajeneva yhteistoiminta sai entistä vakiintuneemman perustan vuonna 1932, jolloin säädetyllä lailla mahdollistettiin kunnista erillisen oikeushenkilön, kuntainliiton, perustaminen. Kuntainliittojärjestelmä laajentui ja sen merkitys vahvistui sittemmin huomattavasti. Näin tapahtui varsinkin 1950-luvulla, kun luotiin ns. laaja-alueisten lakisääteisten kuntainliittojen järjestelmä. Ensimmäisinä sellaiset toteutettiin vuonna 1948 tuberkuloosihoidossa ja vuonna 1952 mielisairaanhoidossa. Vuonna 1956 maa jaettiin keskussairaalapiireihin ja säädettiin laki yliopistollisista keskussairaaloista. Kuntien oli perustettava kyseisessä laissa tarkoitettuja sairaaloita ylläpitävät kuntainliitot. Vuodesta 1958 lähtien yleisten ammattikoulujen perustaminen tapahtui pääasiassa kuntainliittopohjalla. Vuonna 1959 säädettiin seutusuunnittelu pakolliseksi tehtäväksi ja perustettiin sitä hoitamaan kuntainliiton muotoon organisoidut seutukaavaliitot. Niin sanottujen suppea-alueisten kuntainliittojen määrää kasvattivat erityisesti kansanterveystyön kuntainliitot, joita perustettiin vuonna 1972 annetun kansanterveyslain nojalla. (Pihlajaniemi 1990a.)

Enimmillään kuntainliittoja oli noin 400, joista melkein puolet laaja-alueisia. Kuntainliitot hoitivat useimmiten lakisääteisiä tehtäviä, jotka oli säädetty kuntien velvollisuudeksi mutta joiden hoitaminen kuntien yhteistyönä oli voimavarojen käytön kannalta edullisempaa taikka olisi ollut yksittäisten kuntien voimavarojen mahdotonta. Laaja-alueiset kuntainliitot huolehtivat sellaisista tehtävistä – muun muassa erikoissairaanhoidosta ja merkittävästä osasta ammattikoulutusta – joiden hoitaminen oli niiden erityisluonteen vuoksi järkevää ja joissakin tapauksissa määrätty jo laissa maakuntapohjaisella tai jopa sitä harvemmalta aluejaotuksella tapahtuvaksi.

Kuntainliittojärjestelmän rinnalla kehittyi myös toinen varsin paljon sovellettu yhteistyömuoto. Siinä kunnat sopivat, että toinen kunta hoitaa jotkin tehtävät toisen kunnan puolesta. Valtakunnallinen lainsäädäntö vauhditti myös tällaista yhteistyötä. Sitä edellytti mm. peruskoulun yläasteen organisoiminen, yleinen oikeusaputoiminta ja kuluttajatoiminta sekä palo- ja pelastustoimi. Laajinta tämän lajin yhteistoimintaa on ollut opetus- ja sivistystoimessa. (Pihlajaniemi 1990a.)

Hyvinvointivaltion toimeenpanijaksi

Sosiaalivaltiovaihetta seurasi hyvinvointivaltioajattelun varaan rakentuva kausi. Hyvinvointivaltio-konseptin synnystä enempää kuin sen sisällöstäkään ei ole yhtenäistä käsitystä. Siitä kuitenkin on varsin laaja yksimielisyys, että se liittyy tarkoituksensa puolesta kansalaisten hyvinvointiin, mahdollisuuksiensa puolesta taloudelliseen kasvuun ja toteutusympäristönsä puolesta länsimaista demokratiamallia ja markkinatalousjärjestelmää soveltaviin maihin. Se pyrkii edistämään kansalaisten hyvinvointia ja yhdenvertaisuutta sekä niiden edellytyksenä olevaa taloudellista kasvua ja puuttuu näissä tarkoituksissa vapaiden markkinoiden aiheuttamiin ongelmiin ja markkinoilla esiintyviin häiriöihin. Konseptin reaalisisissä toteutuksissa on kuitenkin monia ja suuriakin eroja. (Ks. esim. Anttonen & Sipilä s. 191–236, Lehto s. 14–16 sekä Kiander & Lönnqvist s. 20–24.)

Hyvinvointivaltiota pidetään – oikeutetusti – ennen muuta pohjoismaisena ilmiönä. Täällä se sai selkeimmin arvoperustaisen ja legitiimeimmän aseman sekä pisimmälle menevät käytännön sovellutukset. Niiden ideaalisena tavoitteena oli kaikkiin kansalaisiin ulottuva universaali hyvinvointi, ja ne laajensivat sekä julkisen vallan kokonaisroolin että erityisesti kuntien roolin Pohjoismaissa huomattavasti laajemmaksi kuin niiden ulkopuolella on tavanomaista. (Ks. Anttonen & Sipilä s. 147–190, Mäki erit. s. 82–85, 94 ja 98–99 sekä Kiander & Lönnqvist s. 23–24, 30, 70–71 ja 74–77.)

Hyvinvointivaltion kannatus on ollut laajaa myös Pohjoismaiden ulkopuolella. Siihen kuitenkin kohdistuu myös kritiikkiä, niin pragmaattiselta kuin ideologiselta pohjalta. (Ks. Kiander & Lönnqvist s. 124–130 ja Ovaska s. 37–43.)

Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin tarkoituksena oli saada aikaan kaikkia kansalaisia palveleva, julkisen vallan vastuulla toimiva ja pääasiassa ylläpitämä turva- ja hyvinvointipalvelujen järjestelmä. Sellainen syntyi asteittain, ja sen on katsottu tulleen 1980-luvulle tultaessa loppuun rakennetuksi myös Suomessa. Hyvinvointi-Suomen kunnat hoitavat noin kaksi kolmasosaa julkisen sektorin tehtävistä. Tehtävät ovat suurimmalta osaltaan lakisääteisiä, mutta pakollisten tehtäviensä ohella kunnat voivat hoitaa ja hoitavat myös monenlaisia vapaaehtoisia tehtäviä. (Ks. esim. komiteanmietintö 1993:33 s. 89, 98–99 ja 105.)

Kaikki kunnat ovat vastuussa yhtä laajasta lakisääteisten tehtävien kirjosta, ja niillä on – periaatteellisessa ja muodollis-oikeudellisessa mielessä – keskenään samanlaajuiset oikeudet vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen.

Mukana tulleita kylkiäisiä

Hyvinvointipalvelujen kautta tapahtuneet julkisen vallan kokonaistehtävän laajentuminen ja kuntien roolin kasvu vaikuttivat monin tavoin myös valtion ja kuntien toimivaltajakoon ja ohjaussuhteisiin.

Hyvinvointivaltiota rakennettiin lakipohjaisesti. Kutakin hyvinvointivaltioliseksi katsottua tehtäväaluetta varten säädettiin erityinen laki tai lainsäädäntö. Sillä tehtävä määritettiin yhteisesti hoidettavien asioiden ja julkisen vallan piiriin kuuluvaksi ja osoitettiin sen hoitovastuu. Vastuu lankesi yleensä kunnille. Samalla tehtävä siirtyi kuntien kannalta vapaaehtoisten, aidoimmin itsehallinnollisten

tehtävien kategoriasta ulkopuolelta määrättyjen toimeenpanoluontoisten tehtävien kategoriaan. (Ks. komiteanmietintö 1993:33 s. 98–101, Ryynänen 1986 s. 47–50, 171–196 ja 516–518 sekä Pihlajaniemi 2003a s. 266–267.)

Sen lisäksi, että hyvinvointivaltion rakentaminen laajensi ja lakisääteisti kuntien tehtäväalaa, se aiheutti muutoksia myös lakia alemmilla normeilla tapahtuvaan kuntien ohjaukseen. Uusista tehtävistä aiheutuneiden organisatoristen ja toiminnallisten järjestelyjen ei uskottu voivan tapahtua ilman ohjausta riittävän tehokkaasti ja riittävän yhtäläisiä tuloksia tuottaen. Tämän arvion seurauksena oli suuri määrä ministeriöiden ja keskusvirastojen ynnä muiden valtion viranomaisten antamia lakia alemmanasteisia normeja. Ne lisäsivät kuntien tarjoamien palvelujen yhdenmukaisuutta ja toimintojen ennustettavuutta, mutta synnyttivät myös ”tulvavahinkoja”. Normeja tuli niin paljon, että niihin perehtyminen vei suuren osan soveltajien työajasta, eivätkä he silti ehtineet niitä kaikilta relevanteilta osilta edes lukea. Sen vuoksi normittaminen alkoi saada sivuvaikutuksenaan myös tarkoituksensa vastaisia seurauksia. Kokonaistilanteen sittemmin vähitellen valjetessa siitä nousi esiin hämmentäviä seikkoja myös oikeusjärjestyksen perusperiaatteiden toimivuuden kannalta. Normeja oli annettu kovin monilla ja hyvin alhaisillakin hierarkiatasoilla, eikä niiden antamista ollut aina perustettu laissa olevaan tai laista johdettuun valtuutukseen. (Ks. komiteanmietinnöt 1982:21 s. 20–40 ja 51–86 sekä 1986:10 s. 8–9, 26–34 ja 38–43, Niemivuo s. 18–27 ja Ryynänen 1986 s. 102–106.)

Valtion kuntiin kohdistaman ohjaamisen lisääntyminen ei jäänyt lainsäädännön ja alemmanasteisen normiston muodostamaan normitulvaan. Samoihin aikoihin valtio rakensi integroituna prosessina toimivaa kokonaisvaltaista suunnittelujärjestelmää, joka sulki piiriinsä kaikki jo hoidettavina olevat asiat ja niitä koskevat uudistukset sekä mahdollisia uusia asioita koskevat selvitykset ja valmistelut. Voimiensa päivinä, 70-luvulla, tämä suunnittelujärjestelmä muodosti perinteisen normi- ja toimivaltahierarkian ylä- ja ulkopuolelle eräänlaisen metanormijärjestelmän, joka ohjasi kerralla koko perinteistä normi- ja toimivaltajärjestelmää ja kaikkea julkisen vallan toimintaa. Sen vaikutukset valtio-organisaatiossa olivat tavanomaista normiohjausta pehmeämmät, mutta kuntiin se ja sen osajärjestelminä toimivat sektorisuunnitelmat vaikuttivat lakinormien tavoin. (Komiteanmietintö 1993:33 s. 100–101, Laurila erit. s. 64–65, Ryynänen 1986 erit. s. 52–53 ja Pihlajaniemi 1990b erit. s. 120–129.)

Kuntien tehtävien rahoittaminen oli perinteisesti perustunut – itsehallintoperiaatteen mukaisesti – ensi sijassa kuntien itsensä keräämiin veroihin ja maksuihin. Valtio oli osallistunut osasuorituksillaan kuntien lakisääteisiin tehtäviin sekä tasoittanut kuntien sijaintiolosuhteista ja kokoeroista sekä väestö- ja elinkeinorakenteista johtuvia voimavaraeroja. Samoin tuli olemaan myös hyvinvointivaltiossa, mutta vastuun jakautumisesta säädettiin tehtävä- ja lakikohtaisesti. Kun valtio sääti kunnille lakisääteisen tehtävän, se sääti samalla siihen osoitettava valtionosuudesta tai -avustuksesta. (Komiteanmietinnöt 1989:56 erit. s. 7–15 ja 1993:33 s. 107–108 sekä Pihlajaniemi 2002 s. 416–417.)

Hyvinvointivaltion toteutus paransi ja laajensi kansalaisia palvelevaa turva- ja hyvinvointiverkostoa sekä lisäsi kuntien tehtäviä ja sitä kautta myös kuntien toimivallan määrällisiä ulottuvuuksia. Siihen liittyneet normitulva, sektorisuun-

nittelujärjestelmä ja tehtäväsidonnainen valtiosuusjärjestelmä heikensivät kuitenkin kuntien toimivallan suvereeniutta. Kuntien yhteiskunnallinen merkitys kasvoi, mutta niiden itsehallinnollinen asema heikkeni. (Komiteanmietinnöt 1983:3 s. 22–23 ja 46–47, 1989:56 s. 30–34, 1993:33 s. 100–101, Ryyänen 1986 s. 495–496 ja 516–518 sekä Pihlajaniemi 1990b s. 204–213.)

Turbia rakenteita alas

Hyvinvointivaltion rakentamisvaihetta seurasi kaksi rinnakkaista kehitysprosessia, joita voi luonnehtia tarpeettomien rakenteiden purkamiseksi ja tarpeellisten vakiinnuttamiseksi.

Valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen ja kuntien itsehallinnon välillä on ollut aina jännitettä. Valtion ohjauksen perusteeksi on yleensä esitetty kansalaisten keskinäisen yhdenvertaisuuden tai kunnille säädettyjen uusien velvoitteiden toteutumisen varmistaminen. Hyvinvointivaltion rakentamisella tavoiteltujen arvojen paino oli niin suuri, että se riitti työntämään itsehallinnon puolustuksen sivuun. Rakentamisvaiheen päätyttyä sille tuli jälleen tilaa. Kun hyvinvointipalvelujen järjestelmä oli saatu kaikkialla maassa valmiiksi, alettiin ajatella, että sen ohjausta oli mahdollista keventää. Samaan aikaan tapahtui myös asennemuutosta yhteisökeskeisestä yksilökeskeiseen suuntaan. (Ks. esim. komiteanmietinnöt 1983:3 s. 48–50 ja 1993:33 s. 103–105.)

Muuttuneita ajatuksia ja asenteita seurasi hallinnon järjestelmään keskittyvä kehittämisvaihe, jota leimasi pyrkimys desentralisaatioon. Useat komiteat, toimikunnat ja työryhmät laativat selvityksiä, joille oli yhteistä, että ne pyrkivät siirtämään julkisen vallan painopistettä valtion keskushallinnosta pois päin, sekä valtionhallinnon sisällä että ennen muuta valtion ja kunnallishallinnon välillä. Selvitykset koskivat kunnallishallinnon itsehallinnollisen olemuksen vahvistamista, tehtävien ja toimivallan siirtoa valtion keskushallinnosta paikallishallintoon ja kuntiin, päällykkovaltaisten valtion viranomaisten toimintojen saattamista luottamushenkilöelinten kontrolliin, valtion hallintoviranomaisten kansalaisiin ja kuntiin kohdistaman normiohjauksen ja valtiosuuksilla tapahtuvan kuntien taloudellisen ohjauksen purkamista sekä kuntien vapauksien lisäämistä toimintojensa organisoimisessa. Henkisessä mielessä ehkä pisimmälle menevää desentralisaatiopyrkimystä edustivat jälleen kerran tehdyt yritykset organisoida maakuntapohjalla tapahtuva kuntien yhteistoiminta yhtenäiseksi maakuntahallinnoksi. (Komiteanmietinnöt 1982:21, 1982:71, 1983:3, 1983:57, 1986:10, 1986:12, 1987:2, 1989:56 ja 1992:34 sekä kunnalliskomitean ehdotukset 1992, kuntien valtiosuustoimikunta 1995:n mietintö ja kuntien itsehallintohankkeen raportti 2000.)

Poikki- ja yleishallinnolliset selvitykset eivät aiheuttaneet kuntien itsehallinnolliseen asemaan rakenteellisia eivätkä välittömästi muitakaan muutoksia, mutta ne palvelivat asiaa koskevan keskustelun uutta tuleamista.

Tehtävien ja toimivallan suorien siirtojen toteuttaminen hajautui ministeriöittäin ja hallinnonaloittain tapahtuvaksi. Kun siirtoja valmistelivat ne, joilta siirtyvät tehtävät ja toimivalta lähtisivät ja kun kunnat potentiaalisina vastaanottajina eivät olleet kovin innostuneita valtiolta siirrettäviin lisätehtäviin, siirrot

jäivät pieniä asiaryhmiä koskeviksi ja suhteellisen vähälukuisiksikin, eikä niiden merkittävydestä ole selkeää kokonaiskäsitystä.

Normitulvan purkaminen alkoi yksittäisten normien kumoamisena, mutta sitä tehostettiin antamalla vuonna 1989 määräaikaaisesti voimassa ollut normilaki. Se säänteli lakeja alemmanasteisten normien antamisen valtuutusäännöksiä, valmistelua, antamista ja julkaisemista. Vuonna 2000 voimaan tulleeseen uuteen perustuslakiin sisällytettiin sitten lakeja alemmanasteisten normien antamista pysyvästi rajoittavat säännökset.

Valtionosuusjärjestelmään tehtiin 1980- ja 1990-luvuilla useita laajuudeltaan vaihtelevia uudistuksia. Vuonna 1984 toteutetulla kokonaisuudistuksella siirryttiin lukuisia osajärjestelmiä sisältävästä tehtäväkohtaisesta järjestelmästä kolme osajärjestelmää – yleisen ja kaksi sektorikohtaista – käsittävään järjestelmään. Se satoi vielä suuren osan valtion rahoitusosuuksista tiettyihin tarkoituksiin. Vuonna 1993 toteutetusta uudistuksesta lähtien valtionosuuksien määräytymisperusteina on käytetty kyllä yhä sektorikohtaisia kriteereitä, mutta rahojen kohdistamisessa kunnilla on ollut vapaat kädet. Sen jälkeiset uudistukset ovat kohdistuneet pääasiassa järjestelmän niihin elementteihin, joiden tarkoituksena on kuntien välisten tuloerojen tasoittaminen.

Normien purkamisen ja valtionosuusjärjestelmän uudistusten sivutuotteena poistui valtakunnallisten sektorisuunnitelmien ja kunnallisten tehtävien välinen ohjaussuhde. (Ks. myös Ovaska s. 49–50.)

Kuntien toiminnallisten vapauksien lisäämiseksi tehtäviensä hoidon organisoimisessa käynnistettiin 1980-luvun loppupuolella ns. vapaakuntakokeilu. Siitä seurasi muuan muassa kuntien oman ja yhteisen toiminnan muotoja koskevan yleissäännösten uudistaminen vuonna 1993 annetulla kunnallislain osittaisuudistuksella. Uudistuksen tavoitteena oli kuntien päätösvallan lisääminen tehtäviensä hoidon sekä kuntien välisen yhteistoiminnan organisoimisessa. Sen merkittävin muutos kohdistui kuntainliittojärjestelmään. Kuntainliitot korvattiin vähemmän säännellyillä kuntayhtymillä. Kuntalaissa olevia yhteistoimintasäännöksiä vahvistettiin erityissektoreiden lainsäädäntöön nähden niin, että myös erityistehtäviä hoitavien kuntayhtymien organisoinnin oli siitä lähtien tapahduttava uudistettujen kuntalain säännöksiä mukaisesti. Seurauksena muutoksista on ollut, että samoilla maantieteellisillä alueilla eri tehtäviä hoitavien kuntayhtymien viidakko on harventunut, ja eri tehtäväsektoreiden myöhempääkin lainsäädäntöä on kehitetty viime vuosina sitä edistävään suuntaan. Muilta osin vapaakuntakokeilun työn tulokset vakinaistettiin vuonna 1995 voimaan tulleella uudella kuntalailla.

Maakuntahallinnon rakentaminen törmäsi poliittisiin ristiriitoihin. Pientä kehitystä siihenkin suuntaan silti tapahtui. Vuonna 1990 annetulla lainsäädännöllä tehtiin mahdolliseksi maakuntien yksityisoikeudellisten edunvalvontaorganisaatioiden, maakuntaliittojen, ja lakisääteisten alueidenkäytön suunnitteluorganisaatioiden, seutukaavaliittojen, yhdistäminen. Liittojen yhdistäminen tapahtui kaikissa maakunnissa, ja ne saivat käyttöönsä maakunnan liitto -nimikkeen. Vuonna 1994 tuli voimaan lainsäädäntö, jolla maakuntien liitoille osoitettiin lakisääteinen aluekehitysviranomaisen rooli ja siihen liittyvät velvollisuudet.

Kaiken kaikkiaan desentralisaatio eteni käytännössä vaivalloisesti ja pienenhököin askelin mutta monin eri tavoin vuosituhatlupien loppuvuosiin saakka. (Vrt.

myös komiteanmietintö 1993:33 s. 105.) Sen eri toteuttamismuodot vahvistivat kuntien itsehallintoa, mutta lakisääteiset lisätehtävät, eräät normiohjaamisen korvikkeina käyttöön otetut uudet ohjausmuodot ja erityisesti 1990-luvulla tapahtunut kuntien taloudellisten voimavaraerojen kasvu sekä ainakin välillisesti myös jäljempänä selostettava perusoikeusuudistus vaikuttivat samaan aikaan itsehallintoa supistavasti ja sen reaalisia toteuttamismahdollisuuksia eriyttävästi. (Ks. kuntien itsehallintohankkeen raportti 2000, erit. s. 100–101, 144–152 ja 158–159 sekä H. Koski, erit. s. 374–375.)

Perustukset lujemmiksi

Perustuslakimme on suojannut alusta saakka kansalaisten vapauksia erityisillä perusoikeussäännöksillä. Vuonna 1995 maassamme toteutettiin hallitusmuotoon sisältyneen perusoikeussäännösten kokonaisuudistus. Uudistuksella täsmennettiin ja täydennettiin vapausoikeuksia, lisättiin niihin läheisesti liittyviä oikeusturva-, osallistumis- ja tasa-arvoisuusoikeuksia sekä otettiin mukaan uudet taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ynnä ympäristöä koskeva perusoikeus. Laajentuneet ja vahventuneet säännökset siirrettiin sitten vuonna 2000 voimaan tulleeseen uuteen perustuslakiimme.

Perusoikeuksien ideologiset olemukset määräytyvät perustuslain säännöksissä, mutta niiden sisällöt täsmentyvät monilta osin tavallisessa lainsäädännössä. Oikeuksien toteuttamismahdollisuuksiin vaikuttavat moninaiset voimavarojen kohdentamisratkaisut, ja niiden viimekätinen toteutuminen tai toteutumatta jääminen riippuu sitäkin moninaisemmista käytännön toimista. Vastuu oikeuksien toteuttamisesta kuuluu julkiselle vallalle. Ensisijainen vastuu on periaatteessa valtiolla, mutta kokonaisvastuu jakaantuu pääosiltaan valtion ja kuntien kesken ja voi eräiltä osin kuulua myös muille itsehallintoyhteisöille ja julkisia tehtäviä hoitaville yksityisille yhteisöille. (Ks. komiteanmietintö 1982:21 ja Tuori 1999, erit. s. 847–850, 852–853 ja 857–859.)

Perusoikeussäännöstö ja erityisesti sen uudet sosiaalisia, sivistyksellisiä ja taloudellisia perusoikeuksia koskevat osat merkitsivät hyvinvointivaltio-konseptin perustuslaillistamista. Alemmanasteinen lainsäädäntö, lainkäyttöratkaisut sekä tieteellinen ja muukin julkinen keskustelu tuovat niiden sisällölle vähitellen yhä täsmällisemmän ja konkreettisemmän tulkinnan.

Nyt ollaan tässä

Kuntien asemaa ja kunnissa toteutettavaa kansalaisten itsehallintoa nykyisin säätelevät keskeisimmät perustuslailliset säännökset ovat vuonna 2000 voimaan tulleen uuden perustuslain 121 §:ssä, sen 1–3 momenteissa: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon on perustuttava asukkaiden itsehallintoon.” ”Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kuntajaon perusteista säädetään lailla.” ”Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.” (Ks. lähemmin Harjula & Prätälä s. 26–55, erit. s. 26–27.)

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista on säädetty vuonna 1995 voimaan tullessa kuntalaissa ja kuntajaon perusteista vuonna 1998 voimaan tullessa kuntajakolaissa.

Kuntalain säännökset antavat kunnalle edelleen mahdollisuuden hoitaa lailla säädettyjä tehtäviään omalla organisaatiollaan ja yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa sekä hankkia tehtävien hoidon vaatimia palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta. Vapaaehtoisesti hoitamissaan tehtävissä kunnalla on nämä oikeudet suoraan itsehallinto-oikeutensa perusteella. Yhteistoiminnan muotoja koskevien kuntalain säännösten mukaan toiminta perustuu aina sopimukseen. Kunnat voivat sopia, että toinen kunta hoitaa toisen kunnan jonkin tehtävän sen puolesta. Niin ikään ne voivat sopia, että toisen kunnan elin toimii yhteisesti hoidettavissa asioissa myös toisen kunnan elimenä. Kunnan viranhaltijalle siirrettävissä oleva tehtävä voidaan sopia annettavaksi myös toisen kunnan viranhaltijalle. Tehtävä voidaan antaa myös kuntien (perussopimuksella) perustaman erillisen oikeushenkilön, kuntayhtymän, hoidettavaksi. (Lähemmin Harjula & Prättälä s. 89–140, erit. s. 132–140.)

Merkittävin kuntalain mukainen yhteistoimintamuoto on edelleen kuntayhtymä. Lukumääräisestä vähentymisestä huolimatta niitä on vielä tätä kirjoitettaessa yli 200. Pakolliseen jäsenyyteen perustuvia lähinnä maakuntapohjaisia kuntayhtymiä niistä on 54 (18 maakunnan liittoa, 19 erikoissairaanhoidon kuntayhtymää ja 16 erityishuollon kuntayhtymää sekä Kainuussa vuosina 2005–2012 tapahtuvan hallintokokeilun aikana muun muassa edellä mainituille kuntayhtymille kuuluvia tehtäviä hoitava Kainuun maakunta -kuntayhtymä). Joukko kuntayhtymiä hoitaa sellaisia lakisääteisiä tehtäviä, jotka voidaan hoitaa peruskunnissa tai kuntien yhteistyönä. Tähän ryhmään kuuluvat 67 kansanterveystyön kuntayhtymää, 57 ammattikoulutusta järjestävää kuntayhtymää ja 11 ammattikorkeakoulukuntayhtymää. Muut kuin edellä mainitut kuntayhtymät hoitavat lailla säätlemättömiä vapaaehtoisia tehtäviä.

Pääkaupunkiseudulla on kehitetty sen erityisoloista ja -vaatimuksista lähtevä erityinen yhteistoimintaorganisaatio yhteistyövaltuuskunta. Sen tehtävänä oli alun perin huolehtia pääkaupunkiseudun kuntien antamista selvitys-, tutkimus- ja valmistelutehtävistä, mutta sittemmin sille on annettu tiettyjä tehtäviä (jätehuolto, ilmansuojelu ja joukkoliikenteen yhteistariffit) myös suoraan lain perusteella.

Muitakin kuin edellä esille tulleita yhteistoimintamuotoja kunnat harjoittavat. Yhteistoimintaa tapahtuu myös yksityisoikeudellisten sopimusten perusteella, kuntien ja mahdollisesti muiden yhteisöjen muodostamien yhdistysten, säätiöiden, osuuskuntien ja osakeyhtiöiden puitteissa sekä ostopalvelusopimusten ja palvelusetelisopimusten muodossa.

Kuntajaotuksen kehittämistä ja sen vaatimia muutoksia säätelevä uusi kuntajakolaki tuli voimaan vuoden 1998 alussa. Sen jälkeen sitä on ehditty muuttaa jo kaksi kertaa. Lain keskeisimmät elementit ovat kuntajaotuksen kehittämistä ja muutoksien edellytyksiä säätelevissä säännöksissä. Lain 1 §:n mukaan kuntajaotusta on kehitettävä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Lain 3 §:ssä on säädetty kaikentyyppisiä kuntajaon muutoksia koskevat yleiset edellytykset, joista ainakin yhden on täyttyttävä jokaisessa muutostapauksessa. Kuntajaon muutos voidaan tehdä, jos se edistää

palvelujen järjestämistä alueen asukkaille, parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita, parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai edistää kuntien toimintakykyä ja toimintojen taloudellisuutta. Lain 4 §:ssä on asetettu erityiset edellytykset muutoksille, jotka merkitsevät uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä. Jos sellaista muutosta ovat esittäneet asianomaisten kuntien valtuustot yhdessä ja se ei ole edellä mainittujen kuntajaotuksen kehittämistä ja yleisiä edellytyksiä koskevien 1 ja 3 §:ien vastainen, se on toteutettava esityksen mukaisena. Muutoin sellainen muutos voidaan toteuttaa, jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei sitä vastusta tai jos muutosta on vaatinut vähintään viidesosa jonkin kunnan äänioikeutetuista ja se perustuu sisäasiainministeriön määräämän kuntajakoselvittäjän ehdotukseen, joka on saanut enemmistön kannatuksen kaikissa asianomaisissa kunnissa järjestetyissä kansanäänestyksissä. Lain 5 § sisältää erityiset edellytykset muutoksille, jotka merkitsevät vain jonkin tai joidenkin kuntien alueen supistumista tai laajentumista eivätkä uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä. Sellainen muutos voidaan tehdä, jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei sitä vastusta tai se ei vaikuta minkään kunnan asukasmäärään yli viidellä prosentilla eikä pinta-alaan yli kymmenellä prosentilla taikka sitä puoltavat erityisen painavat yleiset edellytykset. (Lähemmin Pihlajaniemi 1998 s. 27–40.)

Uudistunut lainsäädäntö aiempaa runsaampine yhdistymisavustuksineen ja eräitä erikoistilanteita koskevine erityismenettelyineen on saanut aikaan selvää aktivoitumista. Kokonaisia kuntia koskevien kuntajaotuksen muutoksien tahti on ollut sen voimassaoloaikana edeltäviin vuosiin verrattuna yli kaksinkertainen. Kuntien lukumäärä on lain voimaantulon jälkeen vähentynyt 21:llä. Sitä huomattavasti suurempi joukko tapauksia on ollut selvitettävänä, mutta jäänyt selvitysten tuloksien perusteella taikka kunnallisten kansanäänestysten tuloksien tai asianomaisten kuntien valtuustojen kannanottojen vuoksi toteutumatta. Lisäksi lain nojalla on tehty useita kymmeniä osa-alueiden siirtoja kunnasta toiseen ja toteutettu neljällä kuntajaotukseltaan enklaavien vuoksi huomattavan rikkonaisella alueella erityinen kuntajaon eheyttämismenettely.

Julkisen vallan tehtäväkokonaisuuteen ja kuntien tehtäviin käytettävissä olevien taloudellisten voimavarojen raamit määräytyvät valtion ja kuntien verotusta ja muita tulonhankintaoikeuksia koskevan lainsäädännön säännöksillä. Kyseisillä säännöksillä on vaikutuksensa myös valtion ja kuntien välisiin sekä kuntien keskinäisiin voimavarasuhteisiin. Tietoisemmin noihin suhteisiin vaikutetaan kuitenkin valtionosuuksia ja -avustuksia koskevalla lainsäädännöllä.

Tällä erää valtionosuuksia ja -avustuksia koskevat säännökset ovat pääosiltaan kuntien valtionosuuslaissa, valtionavustuslaissa, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa, mutta niitä on eräiltä osin myös muissa laeissa.

Mahdottoman edessä?

Kuntajärjestelmä on ollut viimeksi kuluneet vuosikymmenet melkoisissa haasteissa ja myllerryksessä. Niistä se on selviytynyt vähintäänkin kohtalaisesti.

Hyvinvointipalvelujen järjestelmä rakentui luonnollisen evolutiivisesti ja ideologiansa kanssa sopusointuisessa järjestyksessä: heikompia alueita ja sosiaaliryhmiä palvelevat osat ensiksi ja muut sen jälkeen. Rakentamisvaiheen mukanaan tuomat ja pitemmän päälle tarpeettomat kylkiäiset on suurimmaksi osaksi purettu ja keskeisimmät perusrakenteet ovat saaneet perustuslain suoman vahvistuksen.

Ajoittain ilmenneistä erimielisyyksistä sekä joistakin yliyrittämisen ja ehkäpä myös aliosaamisen aiheuttamista takerteluista huolimatta hyvinvointivaltioprojektin voi katsoa tuleen valmiiksi. Valtiojohto (puheissa) ja kansalaiset (mielipidetiedusteluissa) sanovat olevansa siitä ylpeitä. Kansalaiset kokevat sen tuottamat arvot niin merkittäviksi, että ilmaisevat olevansa valmiita maksamaan niistä nykyistä enemmänkin. (Ks. myös Ovaska s. 239.) Kuntien edessä ei näy silti helppoja aikoja.

Edellä olen todennut, että valtio on aina kantanut kunnille lailla määräämistään tehtävistä taloudellisen vastuun vain osittain. Hyvinvointivaltiota rakennettaessa valtion rahoitusosuus kuitenkin kasvoi sekä absoluuttisesti että suhteellisesti. Vuosi 1992 muodosti sitten jyrkähkön taitekohdan. Siitä lähtien valtionosuudet ja avustukset vähenivät voimakkaasti vuosituhannen loppuun saakka. Viime vuosien pientä käännettä ei voi pitää paluuna ”hyviin aikoihin”. Sellaisesta ei ole edes lupausta.

Valtion ja Suomen Kuntaliiton yhdessä laatimat ennusteet osoittavat vääjäämättömästi, että *suuri ja jatkuvasti kasvava osa Suomen kunnista ei selviä tulevana vuosina nykyisistä tehtävistään nykyisillä perusteilla kertyvillä tuloillaan ja nykyisillä toimintatavoillaan* (Kunnallistalous vuosina 2004–2008 s. 5–8, 12–13 ja 18).

Tänä päivänä havaittavissa on jo hyvinvointivaltioajatuksen perusteita ja perusoikeussäännöksiä relevanssia horjuttavia ilmiöitä ja näköaloja.

Varsinkin harvaan asutut ja muuttotappiosta kärsivät tai muutoin omilta tuloperusteiltaan muita heikommät kunnat ovat joutuneet purkamaan palveluvarustustaan niin että on vähintään kyseenalaista, ovatko ne enää perusoikeussäännöksiä mukaisia. Jatkuvasti heikentyvän tuloperustan vuoksi näiden kuntien tulevatkin näköalat ovat huonot. (Ks. Tuori 2001 s. 18–21, Nikula sekä Pihlajaniemi 2002 s. 417 ja 423–424.)

Tiheästi asutuilla ja muuttoliikettä vastaanottavilla alueilla ongelmia on syntynyt ja syntyy siitä, että palveluita ei kyetä aina rahoittamaan ja rakentamaan riittävän nopeasti tai ne toteutuvat joiltakin osin laadultaan vajaina (ks. myös Pihlajaniemi 2002 s. 417 ja Ovaska s. 67–69).

Ratkaisuja etsimään

Sisäasiainministeriö asetti toukokuussa 2005 kunta- ja palvelurakenneuudistus-hankkeen. Hankkeen valmistelu etenee parlamentaarisesti ohjattuna laaja-alaisena viranomastyönä, mutta asiassa tarvitaan myös ratkaisujen hahmottamista ja arvioimista palvelevaa selvitys- ja tutkimustoimintaa. (Kunta- ja palvelurakenneuudistus -hanke, asettamispäätös.)

Tällä tutkimuksella tarjotaan vapaaehtoista palvelusta hankkeelle. Sen tarkoituksena on selvittää ja arvioida keinoja kunnille asetettujen tehtävävelvoit-

teiden ja niiden toteuttamisedellytysten välisen ristiriidan ratkaisemiseen. Työn tarkoitus on arvosidonnainen mutta toteutustapa tutkimuksellinen. Sen analyysillä, johtopäätelmillä ja ehdotuksilla haetaan ratkaisuja, jotka voisivat turvata hyvinvointivaltiollisten arvojen toteutumismahdollisuuden tulevaisuudessa.

Tutkimuksen tavoite on pelkistettävissä vastauksien etsimiseksi kysymykseen, millaisella kuntajärjestelmällä – jos lainkaan – on mahdollista selviytyä hyvinvointivaltiomallin edessä lähivuosikymmeninä olevista haasteista.

Ratkaistavan ongelmakentän kartoittamiseksi analysoidaan kuntajärjestelmäämme kohdistuvia paineita ja haasteita sekä arvioidaan niiden ratkaisemiseen aiemmin tarjottuja ja kokeiltavana olevia keinoja sekä pohdiskellaan muita mahdollisuuksia.

Millaisia paineita ja haasteita kuntajärjestelmällemme ja sen toimintaedellytyksille tulee globalisaatiosta ja Euroopan integraatiosta sekä suomalaisperäisestä yhteiskuntakehityksestä ja Suomen valtion taholta?

Mihin riittävät jo koetellut ja kokeiltavana olevat keinot? Mitä voidaan saada aikaan eniten esillä olleilla keinoilla, kuntia yhdistelemällä ja kuntien välistä yhteistyötä lisäämällä? Mitä on mahdollista saavuttaa menossa olevilla seutuyhteistyökokeiluilla ja Kainuun hallintokokeilulla?

Mitä on tai mitä voi olla hyvinvointivaltion edessä, jos riittävän kokonaisvaltaista rakenneuudistusta ei haluta tehdä tai saada aikaan?

Onko tilanne niin vaikea, että ratkaisu on mahdollista löytää – jos sitä lainkaan on – vain kaikkia keskeisiä rakennetekijöitä koskevasta kokonaisvaltaisesta uudistuksesta?

Millä tavoin hyvinvointivaltion perusideaa ja toiminta-ajatusta pitäisi ehkä kehittää? Minkälaisista tehtävistä julkisen vallan tulisi lähivuosikymmeninä vastata? Tulisiko valtion ja kuntien välisten tehtävä- ja kustannustenjakovastuiden uudistamisen kuulua keinovalikoimaan?

Minkälaiset tehtävät pitäisi hoitaa koko maassa yhtäläisin perustein? Minkälaiset tehtävät tulisi hoitaa julkisen vallan – valtion ja kuntien – omin toimin? Minkälaiset tehtävät olisi annettava tai voitaisiin antaa muiden toimijoiden hoidettaviksi?

Mikä tulisi olla valtion ja mikä itsehallintoyhteisöjen vastuu perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien toteuttamisessa sekä muiden lakisääteisten palvelujen laadun, saavutettavuuden ja riittävyyden takaamisessa?

Voitaisiinko valtion ja itsehallintoyhteisöjen tehtävä- ja kustannusvastuut suhteuttaa itsehallintoyhteisöjen olosuhde- ja toimintaedellytystekijöihin tavalla, joka turvaisi perusoikeuksien toteutumisen ja mahdollistaisi kuntien selviämisen tehtävistään? Olisiko erilaisissa ympäristöolosuhteissa toimivien ja sisäisiltä toimintaolosuhteiltaan erilaisten kuntien tehtävävastuita eriytettävä? Mitkä tehtävät tulisi voida hoitaa itsehallinnollisesti kaikkein syrjäisimmillä ja vähäväestöisimmilläkin alueilla?

Millä tavoin alueelliseen kompetenssiin perustuva paikallinen itsehallinto olisi organisoitava? Millaisista oikeussubjektiviteetin omaavista hallintoyksiköistä se muodostuisi ja mitä järjestelmällisiä tasoja siinä tarvittaisiin? Mitä tehtäviä hoidettaisiin kansalaisia lähimpänä olevalla tasolla ja mitä muilla tasoilla?

Kysymysten käsittelyssä syntyneestä vaihtoehtoisten vastauksien joukosta pyrin jäsentämään optimaalisen kombinaation, muodostan tämän tutkimuksen tarjoaman mallin Suomen oloihin lähivuosikymmeninä sopivimmaksi kuntajärjestelmäksi sekä hahmottelen prosessia, jota noudattaen kokonaisuuden osina toteutettavat uudistukset voitaisiin saada aikaan.

2 Muuttuva toimintaympäristö

2.1 Maapallo, Eurooppa ja Suomen kunnat

Globalisaatiota ja integraatiota

Maailmassa on ollut kautta aikojen monenlaisia ilmiöitä, joilla on pyritty valtioiden rajat ylittävään ja jopa maailmanlaajuiseen vuorovaikutukseen tai sen edistämiseen. Sillä, mitä nykyisin kutsutaan globalisaatioksi, ymmärretään pyrkimystä taloudellisten toimintojen – lähinnä rahan liikuttamisen, kaupankäynnin ja investointien – maailmanlaajuiseen vapauttamiseen valtioiden protektionistisissa tarkoituksissa niille asettamista esteistä. (Vrt. Kiander & Lönnqvist s. 116 ja 117 sekä Globalisaation hallinta ja Suomi s. 4.)

Euroopan integraationa tunnettu prosessi on lähtenyt liikkeelle hyvin samanlaisista tarkoituksista Euroopan puitteissa mutta kehittynyt sisällöltään globalisaatiota laaja-alaisemmaksi ja syvemmälle ulottuvaksi sekä muodostunut samalla sitä oleellisesti institutionaalisemmaksi. (Ks. esim. Myllymäki & Kallio-koski s. 44–75.)

Globalisaatio alkoi Suomessa 1980-luvulla tehdyillä rahapoliittisilla avausratkaisulla. Eurooppalaiseen talouteen Suomi alkoi integroitua jo 1960-luvulla kaupan vapauttamista koskevien sopimusjärjestelyjen kautta. Poliittisempaa sävyä saavan integroitumisen ensimmäinen askel oli vuonna 1989 tapahtunut liittyminen Euroopan neuvoston jäseneksi. Vuonna 1995 maamme integroitui Euroopan unioniin ja samana vuonna toimintansa aloittaneeseen Maailman kauppajärjestöön WTO:hon.

Ratkaisut ovat muuttaneet radikaalisti Suomen valtion toiminnallista asemaa ja liikkumatilaa, ja ne vaikuttavat myös Suomen kuntien toimintaan.

Globalisaatio vaikuttaa kuntiin useampaa reittiä. Elinkeinoelämän menestykset ja tappiot globalisaation avaamassa kilpailussa heijastuvat sekä kuntien omiin verotuloihin että valtion kunnille maksamiin rahoitusosuuksiin. Koventuva kilpailu tuottaa menestyksiä ja tappioita myös yksilöiden tasolla. Niillä on

vaikutuksensa paitsi valtion ja kuntien tulokertymiin myös niiden toimintatarpeiden laajuuteen. Oma lukunsa ovat ne välilliset vaikutukset, jotka nämä voitot ja tappiot tuottavat kunnille muuttovirtojen sekä väestö- ja elinkeinorakenteen muutoksien kautta. (Ks. esim. Sosiaali- ja terveystietomus 2002 s. 12–23, 25–31 ja 67–71, Väyrynen s. 79, 152, 217 ja 256 sekä Kuntademokratian vihreä kirja s. 18–22.)

Merkityksensä on myös sillä, että globalisaation vaikutukset Suomeen ja Suomen kuntiin tulevat organisatorisesti Euroopan integraatioon kietoutuneina (ks. esim. Väyrynen s. 31, 77 ja 81). Kauppapolitiikka kuuluu EU:ssa niin sanottuun yhteisötoimivaltaan. Sen vuoksi WTO:n kokouksissa sekä EU:ta että sen jäsenvaltioita edustaa Euroopan yhteisöjen komissio, joka puhuu siellä suuren markkina-alueen edustajana ja jolla siten on suuri vaikutusvalta. (Ks. Pullinen s. 6 ja 7.) Kun WTO:ssa sovitut pelisäännöt kohtaavat suomalaiset toimijat, niissä on mukana vahva annos eurooppalaista unionismia.

Ohjekirjoja ja ”avointa koordinaatiota”

Eurooppalaisen integraation vaikutus on globalisaation vaikutuksiin nähden paljon moninaisempaa mutta keskeisimmiltä osiltaan samanlaista.

Normatiivisessa muodossa tapahtuva ja välitön eurooppalaisen integraation vaikutus suomalaiseen kunnallishallintoon tulee toistaiseksi Euroopan neuvoston sekä lähinnä sen vuonna 1985 tekemän ja vuonna 1988 voimaan tulleen Euroopan paikallisen hallinnon peruskirjan kautta. Peruskirjaan on liittynyt yli 40 eurooppalaista valtiota, mutta sen on ratifioinut jonkin verran pienempi joukko. Suomi ratifioi sen vuonna 1991. (Ks. komiteanmietintö 1993:33 s. 113–114, Harjula & Prättälä s. 73–74 sekä Euroopan paikallishallinnon peruskirja, hyväksymisestä annettu laki, voimaansaattamisasetus ja sopimuksen teksti, SopS 65 ja 66/1991.)

Peruskirja määrittää eurooppalaisen paikallishallinnon yhteiset arvot ja itsehallinnollisen olemuksen sekä tehtäviä ja toimivaltarakenteita ynnä niiden sääntelyä koskevat perusteet (artiklat 1–11). Säännökset ovat monilta osin varsin yleisluontoisia, ja niihin sisältyy merkittävää joustoa. Huomattavin jousto peruskirjan substanssisäännöksiin syntyy siitä, että sopimukseen liittyvä maa voi valita niitä sisältävistä 31 kappaleesta 20, joita se aikoo noudattaa. Valinnan vapautta on tosin rajoitettu niin, että kappaleista 10 on valittava 14 nimetyn kappaleen joukosta (12 artiklan 1. ja 2. kohdat). Sitäkin ehkä merkittävämpi jousto muodostuu käytännössä siitä, että kukin sopijapuoli voi määritellä itse ne paikallis- ja aluehallintoviranomaiset sekä alueet, joihin se aikoo peruskirjaa soveltaa (13 ja 16 artiklat). (Ks. myös komiteanmietintö 1993:33 s. 114 sekä Harjula & Prättälä s. 72.)

Suomi ilmoitti noudattavansa peruskirjan kaikkia velvoitteita, mutta rajasi sen soveltamisen kuntiin (ks. Ryyänen 1999 s. 90). Näin se vältti tätä kautta syntyvät paineet maakunnallisen tai muun kuntia laaja-alaisemman itsehallinnon järjestämiseen. Suomen lainsäädännön ja organisatoristen järjestelyjen on sittemmin katsottu tulleen saatetuiksi sopusointuun peruskirjan määräyksien kanssa (komiteanmietintö 1993:33 s. 117–118).

Euroopan neuvostossa on valmisteltu paikallisen itsehallinnon peruskirjan rinnalle myös alueellisen tai maakunnallisen itsehallinnon peruskirjaa, mutta sen valmistelu on edennyt jossain määrin takellellä eikä sitä ole saatu valmiiksi.

EU-integraatio strukturoi valtioyhteisöllisiä rakenteita. Se jakaa valtiollisen suvereniteetin Euroopan unionin ja jäsenmaiden kesken. Sekä unioni että jäsenvaltio toteuttavat valtiollisia tarkoituksia, mutta niistä kumpikaan ei ole täysivaltainen – perinteisessä mielessä suvereeni – valtio. (Ks. myös Myllymäki & Kalliokoski s. 22–25, 27–29, 39–40 ja 73–75.)

Euroopan unioni on toistaiseksi valtioiden välisiin sopimuksiin perustuva valtiollisia tarkoituksia ja tehtäviä toteuttava yhteisö, joka on itsekin saanut ja tavoittelee yhä enemmän ja enemmän normaalivaltion ominaisuuksia. Sillä on kuitenkin yksi ominaisuus, joka erottaa sen tyypillisestä eurooppalaisesta normaalivaltiosta ja pitää sisällään jossain määrin hämmentävän sukulaisuuden. Eurooppalaisten valtioiden perustuslait ja niiden sisältämät valtiojärjestykset ovat poliittis-taloudellisiin ideologioihin nähden neutraaleja ja ”sallivat” siten periaatteessa täydelliseen moniarvoisuuteen perustuvan politiikan. Euroopan unioni sen sijaan on sidottu perussopimuksillaan taloudelliseen kasvuun ja esteettömään kilpailuun perustuvan markkinatalouden toteutukseen. Merkittävää on, että jos ratifiointikierroksella (tätä kirjoitettaessa vaikeuksissa) oleva Euroopan perustuslaki hyväksytään, tuo sidonnaisuus siirtyy myös siihen. Tässä suhteessa unioni muistuttaa niitä itäisen Euroopan vasta kaatuneita valtioita, joiden perustuslait tekivät niistä niin ikään yhden talouspolitiikan, sosialistisen suunnitelmatalouden, toteuttajia. (Vrt. sopimus Euroopan unionista 2 ja 3 artikkelit, sopimus Euroopan perustuslaista I-3 artikla, Sosialististen neuvostotasavaltojen liiton perustuslaki 10–16 pykälät ja Saksan demokraattisen tasavallan perustuslaki 9 artikla.)

Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä niiden kuntien välinen toimivaltajako määräytyy ideaalitasolla läheisyys- tai toissijaisuusperiaatteeksi suomenetun subsidiariteettiperiaatteen kautta. Se edellyttää yhteisöllisen päätöksenteon pysyttämistä niin lähellä kansalaisia kuin mahdollista. Unioni voi silti vaikuttaa siihen, miten valtiot ja kunnat toimivat. Kuntiin nähden vaikutus on kuitenkin välillisempää. (Ks. myös Myllymäki & Kalliokoski s. 41–42.)

Euroopan unionin perustamissopimukset eivät oikeastaan ”tunne” kunnallishallintoa. Unionin rajojen sisäisellä eurooppalaisella kunnallishallinnon järjestelmällä ei siten ole yhteistä perustuslaillista arvoperustaa ja toimintastruktuuria. Siitä tosiasiaista on kaksisuuntaisia seuraamuksia. Unioni ei kohdista jäsenmaidensa kunnallishallinnon järjestelmään välitöntä säädösohjausta, eikä jäsenmaiden kunnallishallinnon järjestelmillä ole perustuslaillista suojaa unionin ohjaukseltaan vastaan. (Ks. myös Myllymäki & Kalliokoski s. 41, Ryynänen 1999 s. 99–100 sekä Harjula & Prättälä s. 70.)

Perustuslakiehdotus pitää sisällään säännöksen, jolla unioni sitoutuisi ”kunnioittamaan jäsenvaltioiden – kansallista identiteettiä – myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta” (sopimus Euroopan perustuslaista I-5 artiklan 1. kohta). Lupauksen merkitystä tai mahdollisen ”perustuslaillistumiskehityksen” muutoinkaan mukanaan tuomia vaikutuksia ei kannata, niin epävarmassa tilanteessa kuin asiassa nyt on, käydä enempää analysoimaan tai ennustamaan. Turvallisempaa ja helpompaa on tarkastella jo olemassa olevia vaikuttamispyrkimyksiä.

Nähtävissä olevat EU:n vaikuttamistendenssit voidaan jakaa karkeasti kahteen kategoriaan. Toiset niistä ovat sellaisia, jotka sisältyvät unionin säätämään yhteisöainsäädäntöön tai jotka ehkä johtavat joskus lainsäädännölliseen legitimaatioon ja vakiinnuttamiseen; toiset ovat sellaisia, jotka perustuvat pehmeämpien ja epäsuorempien ohjauskeinojen varaan ja voivat jäädäkin ”vain” tosiasialliseksi ja epäviralliseksi vaikuttamiseksi. Kolmaskin vaikutusten laji on, ja se saattaa olla ainakin toistaiseksi jopa merkityksellisin. Tarkoitan tässä vaikutuksia, joihin unioni ei varta vasten ja ainakaan julkilausutusti pyri mutta joita jäsenmaiden ja niiden kuntien voi olla suotavaa tai jopa välttämätöntä ottaa vastaan. Kaikista näistä vaikutusmuodoista voi nähdä aineksia tai enteitä Nizzan huippukokouksessa vuonna 2000 hyväksytystä Euroopan unionin perusoikeuskirjasta ja komission vuonna 2001 julkaisemasta ”Eurooppalaisen hallintotavan valkoisesta kirjasta”. Säännellympien keinojen vaikutus tulee kuntiin jäsenvaltioiden välityksellä. Muut vaikuttavat moninaisemmilla tavoilla.

Perusoikeuskirja annettiin aikanaan Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission juhlallisena julistuksena mutta on sittemmin sisällytetty myös sopimukseen Euroopan perustuslaiksi. (Ks. myös Harjula & Prättälä s. 75.) Se pitää sisällään länsimaissa tyypilliset ja Suomessakin tutut perusoikeusjärjestelmän elementit: vapaus-, oikeusturva-, osallistumis- ja tasa-arvoisuus oikeudet (artiklat 1–13, 18–33, 39–50), taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (artiklat 14–17, 34–36) sekä laadukkaan ympäristön varmistamiseen pyrkivän säännöksen (37 artikla) ynnä ehkä EU:n olemusta omaperäisimmin heijastelevan korkeatasoista kuluttajansuojaa lupaavan säännöksen (38 artikla).

Perusoikeuskirja myöntää, takaa ja sallii asioita, joiden toteutus vaatii useimmiten jäsenvaltioiden toimia. Lisäksi se säätää jotkin niistä koskemaan jäsenmaiden kansalaisten ohella koko unionin kansalaisia (esim. 15, 36 ja 39 artiklat) ja jopa kolmansien maiden kansalaisia (15 artiklan 3. kohta). Peruskirjalla on siten vaikutuksia jäsenmaiden toimintaan. Vaikutukset ovat sitä suurempia, mitä kauempana jäsenmaiden omat perusoikeussäännökset ja muu lainsäädäntö ovat peruskirjan sisällöstä. Suomen kaltaisissa maissa, joiden perusoikeussäännökset ja reaaliset yhteiskuntaolot vastaavat laajalti ja pitkälle menevästi peruskirjan sisältöä, vaikutukset ovat latentimpia ja vähäisempiä. Peruskirja rajoittaa tällöin lähinnä vain kansallisten perusoikeussäännösten ja muun lainsäädännön perusoikeuksia koskevien säännöksiä muuttamista sekä laajentaa kansallisella lainsäädännöllä omille kansalaisille myönnettyjä perusoikeuksia eräiltä osin kaikkia eurokansalaisia koskeviksi.

Eurooppalaisen hallintotavan valkoinen kirja toteaa aluksi ongelmat, joihin sillä haetaan ratkaisuja. Euroopan poliittiset johtajat ovat sen mukaan paradoksaalisessa tilanteessa. Kansalaiset odottavat heiltä ratkaisuja, mutta luottavat politiikkaan ja vallanpitäjiin yhä vähemmän tai ovat menettäneet kiinnostuksensa. Erityisen vakavasti ongelma koettelee Euroopan unionia itseään. Se koetaan vaikeaselkoiseksi, etäiseksi ja virkaintoiseksi (s. 3).

Ratkaisujen perustaksi määritetään hyvän hallinnon viisi periaatetta: *avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus*. Kirja katsoo niiden muodostavan demokratian ja oikeusvaltion perustan jäsenmaissa ja pitää niitä välttämättöminä demokraattisemman hallintotavan kehittämässä. Se to-

teaa niistä jokaisen tärkeäksi jo itsessäänkin, mutta pitää niitä kokonaisuutena, joka on toteutettava samalla kertaa sellaisenaan. Vain sitä kautta politiikka voi muodostua tehokkaaksi ja periaatteiden soveltaminen vahvistaa myös suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita. (S. 11–12.)

Ongelmien ratkaisuksi hahmoteltu kokonaisuohjelma on varsin luonnosmainen ja erittäin viitteellinen. Sillä pyritään monitasoiseen ja monitahoiseen vuorovaikutukseen jäsenmaissa toimivien yhteisöjen ja jäsenmaiden kansalaisten kanssa. Keinoina marssitetaan esiin tuttuja iskusanoja – verkostot, kansalaisyhteiskunta, osallistuminen, läpinäkyvyys ja kumppanuus – sekä lanseerataan niitä omaleimaisemmalta tuntuva ”avoimen koordinaation menetelmä”. (Kuntien ja muun paikallishallinnon kannalta oleelliset ohjelman osat ovat kirjan sivuilla 13–20 ja 24–25.)

Ohjelman slogaanimaisuuden ja abstraktisuuden vuoksi sen merkitystä on vaikea arvioida. Sen toteutus voisi lievittää unionin ongelmia, mutta varmemmalla näyttää, että se ohentaisi edustuksellisen demokratian toteutumista, sekoittaisi unionin ja jäsenvaltioiden välisiä ja jäsenvaltioiden sisäisiä kompetenssijärjestelmiä sekä heikentäisi jäsenvaltioiden ja kuntien suhteellista asemaa. (Tämänsuuntaisia epäilyksiä näyttää olleen ohjelman laatijoillakin. Eurooppalainen hallintotapa s. 25. Ks. myös Antola s. 361 ja 362 sekä Aarrevaara & Seppälä s. 394.)

Vaikka ohjelmasta unionin, jäsenvaltioiden ja kuntien muodostamalle kokonaisuudelle koituvien voittojen ja tappioiden yksiselitteinen arviointi onkin mahdotonta, sen voi kuitenkin sanoa, että Suomessa, jonka valtiorakenne on unitaristinen ja jonka kunnilla on valtiojärjestelmän osana erityisen suuri merkitys, vaikutukset olisivat keskimääräistä vahvemmat ja laajemmat.

Sekä EU:sta tulevan normatiivisen ohjeistuksen että avoimen koordinaation menetelmän vaikutukset näkyvät toistaiseksi hahmottomana kajona kaukaisessa horisontissa. Paljon selkeämpinä näkyvät ne vaikutukset, jotka saavat alkunsa unionin ideologisesta perusolemuksesta, toimivaltarakenteista ja rajoittamatonta kilpailua korostavasta politiikasta ja ovat yhdensuuntaisia nykyaikaisen globalisaation tavoitteiden ja vaikutusten kanssa.

Rautainen kehikko

Globalisaation ja integraation hyödyllisyydestä ja haitallisuudesta keskustellaan runsaasti. Kukaan ei näytä kyseenalaistavan sitä, että niihin liittyvä taloudellinen kilpailu synnyttää rahana mitattavia tuloksia, joillekin ja jonnekin. Sitäkään ei epäillä, että kilpailussa on aina häviäjiä. Kyseleväisempi keskustelu koskee kove-nevan taloudellisen kilpailun inhimillisiä, ekologisia ja – tämän työn kannalta relevantteja – yhteiskunnallisia vaikutuksia. Keskustelua käydään useimmiten abstraktisti, makrotaloudellisten ja poliittisten teorioiden tasolla, melko usein puolesta tai vastaan -asetelmasta käsin. Kriittisemmät tutkijat katselevat eri suuntiin viittaavia tilastoja ja kyselevät, voisivatko globalisaatio ja integraatio olla sekä uhka että mahdollisuus. Jotkut heistä kytkevät kysymyksen myös hyvinvointivaltion tulevaisuuteen. Kriitikkojen analyysit antavat tulokseksi sekä hyötyjä että haittoja. Tuloksista tehdään, päättelijän ideologisista tai muista arvoarvostelmis-

ta riippuen, erilaisia – jopa vastakkaisia – johtopäätöksiä: Hyvinvointivaltio on globaalissa kilpailussa liian raskas taakka, joten se on purettava. Hyvinvointipalvelut voivat edistää myös taloudellista kasvua ja olla kilpailuvaltti, joten hyvinvointivaltio voidaan säilyttää. Globalisaation oloissakin esiintyy ja globalisaatio aiheuttaakin sosiaalisia ongelmia, joten hyvinvointivaltio on säilytettävä. (Ks. esim. Kiander & Lönnqvist, erit. s. 2–3, 116–125, 127–134 ja Väyrynen s. 58–59, 216–218, 260–262 ja 277–279.)

Tähänastisessa keskustelussa tai tutkimuksessakaan ei näy keskittyyn sellaisiin makrotasoihin mutta silti konkreettisiin olosuhdetekijöihin, jotka erottavat globalisaatio- ja integraatiokilpailuun osallistuvat maat rakenteellisesti toisistaan. Näille tekijöille on ominaista, että ne on saatu pyytämättä ja ne ovat tulleet jäädäkseen. Hyötyjen ei ole tarvinnut ne saadakseen eikä tarvitse ne säilyttääkseenkään nähdä mitään vaivaa. Käräjien onnettomuudeksi niistä ei voi päästä eroon millään tavalla.

Rakenteellisten erilaisuustekijöiden ”unohtaminen” on auttanut niin globalisaation ideologisoimista kuin iskulauseen ”globalisaatio on sekä mahdollisuus että uhka” yleistämistä kaikenlaisia asioita ja alueita koskevaksi. Samalla se näyttää johtaneen tutkijoitakin niin erittelemättömiin vaikutusanalyysihin, että niillä ei voi edes periaatteessa tunnistaa kaikkia globalisaation oleellisimpiakaan vaikutuksia. (Ks. esim. Kiander & Lönnqvist s. 116–131.)

Oma käsitykseni on, että nimenomaan rakenteelliset olosuhdetekijät ja niiden eroavuudet ovat varsinkin pitemmällä aikavälillä globalisaation ja integraation kansallisvaltioille ja kunnille synnyttämässä kilpailuasetelmassa ratkaisevassa asemassa.

Sekä tämän päivän globalisaatiolla että eurooppalaisella integraatiolla tavoitellaan suuruuden ekonomian tuottamia hyötyjä. Tämä tarkoitus määrittää niiden toimintalogiikan. Sen säännöillä tapahtuvassa kilpailussa osallistujan oma suuruus on rakenteellinen kilpailuetu ja pienuus kilpailuhaitta.

Osallistujan koko ei kuitenkaan ole ainoa rakenteellinen tekijä, joka tekee globalisaatiosta ja integraatiosta hyötymisen jollekin helpommaksi kuin joillekin toisille ja tappion lankeamisen jollekin todennäköisemmäksi kuin muille. Sen kanssa samantapaisesti, ja monissa tapauksissa samansuuntaisesti, vaikuttaa osallistujan sijainti suhteessa suuriin markkinoihin.

Mitä runsasväkisemmistä maista ja kunnista on kysymys ja mitä lähempänä suuria markkinoita ne ovat, sitä helpompi niiden on hyötyä integroitumisesta ja globaalistumisesta. Kaikista edullisin tilanne on suurille tiheästi asutuille ja tiheään asutuksen ympäröimille maille ja kaupungeille. Pienimmät ja syrjäisimmät maat ja kunnat joutuvat kovimpien haasteiden eteen ja ankarimpien paineiden alaisiksi. Läntisen maailman hämmästelemä Kiina-ilmiö ei ole tämän logiikan valossa yllätys vaan itsestäänselvyys. Jos nykyisenlainen globalisaatio jatkuu ja Kiina kytkeytyy siihen yhä tiiviimmin, ilmiö vain vahvistuu.

Mutta maan ja sen kuntien toimintaedellytyksiin rakenteellisesti vaikuttavat edut ja haittatekijät eivät jää edes kokoon ja sijaintiin. Samantapaisesti vaikuttavia tekijöitä on muitakin, esimerkiksi luonnonolojen lauhkeus tai karuus. Ne eivät kuitenkaan näytä kohdistuvan yhtä usein samansuuntaisina samoihin alueisiin. (Ks. myös Pihlajaniemi 2002 s. 420–421.)

Suomi ja sen kunnat ovat tulleet globalisaation vaikutuksesta maailmanlaajuisilla markkinoilla tapahtuvan taloudellisen kilpailun vaikutusten piiriin. Maamme on maailman väestökeskuksiin nähden pieni, perifeerinen ja luonnonoloiltaan kohtalaisen karu maa. Vähäinen oma väestömme muodostaa yrityksillemme pienet kotimarkkinat. Vaikeahkoista olosuhteista ja pitkistä matkoista suurille markkinoille aiheutuu paljon kustannuksia. Millaiset edellytykset meillä on selviytyä globaalissa markkinatalouskilpailussa?

Keinoiksi, joilla menestyksemme saavutettaisiin ja turvattaisiin, tarjotaan useimmiten tuotantokustannusten saattamista kilpailijamaiden tasolle, tuotannonllista erikoistumista ja muita osaavammiksi kouluttautumista. Voiko noilla tekijöillä eliminoida maamme pienuuden ja syrjäisyyden sekä muiden epäedullisten rakenteellisten olosuhdetekijöiden vaikutukset? Joissakin tapauksissa ja lyhyellä tähtäyksellä voi, jos mukana on onnea. Pitemmällä tähtäyksellä ja vapaan tiedonkulun maailmassa se vaatisi, että ehkä saavutettu etevämyytemme jalostuisi geneettiseksi. Realistisempaa on lähteä siitä, että Suomessa asuvien on tiedostettava ja tunnustettava – ennen kaikkea itsellensä – yhteisöllisen pienuutensa, syrjäisen asemansa ja arktisten olojensa merkitys. Ne ovat nykyisenaikaisessa globalisaatiokilpailussa pysyvä kilpailuhaikka. Ratkaisuja on etsittävä tämä realiteetti huomioon ottaen.

Selviytyäkseen globaalissa kilpailussa maamme joutuu pönkittämään *jatkuvasti* yritystensä hintelää ja muille etumatkaa antavaa ponnistusalaustaa. Sekä Suomen valtio että sen kunnat joutuvat tekemään koko ajan kaiken, millä saavat ja voivat tukea asukkaidensa omistamien sekä alueellaan toimivien yritysten kilpailukykyä. Myös Euroopan unioni osallistuu näihin talkoisiin rakennerahastojensa kautta, mutta se osuus tulee, niin kuin viimeaikaisista uutisista tiedämme, lähivuosina radikaalisti pienenemään.

Tukeminen voi tapahtua jossain määrin suorina raha-avustuksina ja suuremmissa määrin epäsuorasti keventämällä yritysten, niiden omistajien ja yritysten tuottamien hyödykkeiden verotusta sekä viime kädessä myös työntekijöiden palkkaveroa ja verotuksen kokonaistasoa (ks. myös Myllymäki & Kalliokoski s. 152–157 sekä Kiander & Lönnqvist s. 119–124). Tukien muodosta riippumatta ne merkitsevät voimavarojen siirtämistä julkisen vallan alkuperäisempiin tehtäviin käytettävissä olevien potentiaalien ulkopuolelle.

Globalisaatio vaikuttaa kuntiin sekä suoraan että valtion välityksellä. Kuntien omien alueiden elinkeinoelämän menestykset ja tappiot globalisaation avoimassa kilpailussa heijastuvat niiden omiin verotuloihin. Koko maan elinkeinoelämän menestykset ja tappiot vaikuttavat valtion kunnille maksamiin rahoitusosuuksiin ja -avustuksiin. Kun globalisaation koventama kilpailu tuottaa menestyksiä ja tappioita sekä kasvattaa tuloveroja myös yksilöiden tasolla, niilläkin on vaikutuksensa valtion ja kuntien tulokertymiin. Sitä kautta nekin vaikuttavat valtion ja kuntien yksilöihin kohdistamiin tulontasaus- ynnä muihin tukitoimiin sekä valtion kunnille suorittamiin osuuksiin ja avustuksiin.

Integraatio on merkinnyt globalisaatiolle ominaisen kilpailun institutionalisoinnista ja asiasisällöllistä laajentamista Euroopassa. Sen kautta Suomi ja sen kunnat ovat kilpailussa, jonka vaikutukset ulottuvat suorina tai välillisinä yhteiskuntaelämän kaikille sektoreille. Kilpailua käydään neljän vapauden – tavaroiden,

palvelujen, pääoman ja ihmisten vapaan liikkuvuuden – oloissa. Suomi ja sen kunnat ovat kilpailun vaikutusten kohteena, mutta niistä itsestäänkin on tullut sekä kilpailuareenoita että kilpailijoita. Keski-Euroopan suurten maiden keskeinen sijainti, lauhkea ilmasto sekä tiheä ja tasainen väestö suovat niille meihin nähden rakenteellisen ja pysyvän kilpailuedun. Sen korvaaminen tulee vaatimaan Suomen valtiolta ja kunnilta kovempia ponnistuksia kuin varsinaisesta globalisaatiosta aiheutuu.

Kaiken kaikkiaan: *Globalisaatio ja integraatio muodostavat Suomen kaltaiselle maalle ja sen julkiselle sektorille rautaisen kehikon. Se puristaa valtion ja kuntien varsinaisiin tehtäviinsä käytettävissä olevat voimavarat pienemmiksi kuin rakenteellisilta kilpailuedellytyksiltään vahvempien maiden ja niiden kuntien käytettävissä olevat vastaavat voimavarat.*

Horisontin täydeltä

Markkinaehtoisten toimintojen loputtomaan kasvuun ja rajoittamattomaan kilpailuun perustuva taloudellinen globalisaatio ja sen toteutukseen kytketty valtiollinen integraatio aiheuttavat hyötyjensä ohella suuria ja moninaisia ongelmia niin ihmisten elämän yhdenvertaisuudelle ja inhimillisyydelle kuin luonnonjärjestelmän tasapainoisuudellekin. Sen vuoksi ne eivät voi olla valtioyhteisöllisen toiminnan lopullinen viitekehys. Niiden asema on kuitenkin juuri nyt niin hallitseva, että ne täyttävät horisontin. Kun niille ei näy reaalista vaihtoehtoa, niihin on suhtauduttava toistaiseksi jatkuvasti etenevänä ilmiönä. Tälläkin ”realiteetilla” on julkisen sektorin voimavarakehitykseen ulottuva heijastusvaikutuksensa.

Globalisaation ja integraation jatkuva eteneminen sekä siihen liittyvä taloudellisen kilpailun laajeneminen ja kiihtyminen saavat aikaan sen, että myös paineet supistaa julkisen sektorin varsinaisiin tehtäviinsä käytettävissä olevaa voimavaroosuutta jatkuvat ja kovenevat.

2.2 Suomi ja Suomen kunnat

Keskusjohtoinen valtio, heterogeeninen kuntarakenne

Miten Suomen valtio on vastannut ulkomaailmasta tulleisiin paineisiin ja haasteisiin, ja mitä se vaikuttaa Suomen kuntiin?

Suomen valtion oma valtiojärjestys on, kuten edempänä on selostettu, rakennettu yhtenäisvaltioperiaatteelle. Lähes kaikissa Euroopan maissa valtion ja kuntien välissä on kuntia laajemmilla alueilla toimivaa itsehallintoa, joko federalistisen valtiomallin mukaisena osavaltiohallintona tai desentralistisen valtiomallin mukaisena maakuntahallintona. Suomessa sellaista ei ole kummassakaan muodossa. (Ahvenanmaan itsehallinto ja Kainuun hallintokokeilu ovat ainakin toistaiseksi järjestelmän poikkeuksia.) Kansalaisten itsehallintoa kuntia laajemmilla alueilla toteutetaan vain kuntien yhteistoimintaorganisaatioiden välityksellä. Valtio-organisaatiomme unitaristinen perusrakenne sekä siihen sopeutettu valtion ja kuntien roolijako poikkeavat siten oleellisesti siitä, mikä on yleistä muualla Euroopassa. Tässä suhteessa erotumme myös pohjoismaisesta valtioper-

heestä, jonka muilla jäsenillä on perinteisesti ollut ja on edelleenkin jonkinasteinen maakuntahallinto. (Komiteamietintö 1992:34 s. 40–42 sekä liite 2.)

Kuntien tehtävät vaihtelevat Euroopan eri maiden kesken suuresti. Suomen kuntien hoitama tehtäväkokonaisuus on kuitenkin huomattavasti eurooppalaista keskitasoa suurempi ja ylittää kaikkien Pohjoismaiden ulkopuolisen Euroopan maiden kuntien hoidossa olevat tehtäväkokonaisuudet. Tehtävät ovat osittain pakollisia ja osittain vapaaehtoisia. Suurin osa niistä on lakisääteisiä. Ne pitäisi toteuttaa sekä asianomaisten erityislakien säännösten että perusoikeussäännöksissä säädettyjen periaatteiden mukaisesti ja niin ollen eri kunnissakin yhdenvertaisesti. (Ks. myös komiteamietintö 1993:33 s. 137–138, Harjula & Prättälä s. 78–86 sekä Kuntademokratian vihreä kirja s. 23.)

Vaikka Suomen kuntien hoidettava tehtäväalue onkin hyvin laaja ja kaikille kunnille yhtäläinen, sitä hoitavat väestöltään ja alueeltaan hyvin erisuuruiset kunnat.

Asukasluvultaan suurin kunta on yli 2 000 kertaa niin suuri kuin pienin kunta ja pinta-alaltaan laajin kunta yli 2 000 kertaa niin laaja kuin pienin kunta. Tilannetta vielä jyrkentää se, että asukasluvultaan suurimmat kunnat ovat pinta-alaltaan suppeita ja pinta-alaltaan laajimmat kunnat asukasmäärältään kohtalaisen pieniä. Keskimääräiseltä asukasluvultaan Suomen kunnat ovat samaa luokkaa mutta pinta-alaltaan laajempia kuin eurooppalaiset kunnat.

Kun kuntajaotuksen alueellinen ja väestömääräinen heterogeenisuus sekä kuntien laaja ja moninainen tehtävävastuu ovat liittyneet yhteen samassa maassa, siitä on ollut seurauksena niin ikään varsin omaperäinen ilmiö. Suomessa on samalla kertaa sekä pien- että suurkuntaongelma: väestömäärältään pienimmät kunnat selviävät vain vähäisestä osasta tehtäviään omin voimin, ja alueeltaan suurimpien kuntien on vaikea järjestää asukkaidensa palvelut saavutettavuudeltaan muiden kanssa yhdenvertaisesti.

Myös muut kuntajaotukseen liittyvät rakenteelliset erot ovat meillä suuria. Pohjois-eteläsuunnassa pitkän maamme kunnat toimivat hyvin erilaisissa luonnonoloissa. Kuntien talousmaantieteelliset ja logistiset asemat sekä fyysiset aluerakenteet poikkeavat huomattavasti toisistaan. Kuntien väestö- ja elinkeinorakenteet ovat kovin erilaisia. Suuri joukko kunnista on alueeltaan vesistöjen jakamia tai liikenne- ja viestiyhteyksiltään muutoin rikkonaisia. Kaikilta tässä mainituiltakin ominaisuuksiltaan Suomen kunnat poikkeavat toisistaan enemmän kuin on tavallista Euroopassa. (Ks. myös sisäasiainministeriön työryhmä 1977 s. 5–6 sekä Pihlajaniemi 2002 s. 420.)

Suuret ja moninaiset olosuhde-erot ”näkyvät” myös kuntakoon ja kunnallisen toiminnan suhteita koskevien tutkimusten tuloksien ristiriitaisuutena. (Ks. Ovaska s. 73–75 ja 240–243.)

Kuntien yhteistoiminnan määrä ja muodot vaihtelevat Euroopan eri maissa huomattavasti. Se voidaan kuitenkin todeta, että kuntien keskinäistä yhteistoimintaa on tuskin missään Euroopan maassa niin runsaasti ja monimuotoisesti organisoituna kuin Suomessa. Tässä suhteessa maamme poikkeaa selvästi myös muista Pohjoismaista. Se johtuu siitä edellä mainitusta seikasta, että kuntia laajempien alueiden itsehallinnollinen toiminta on järjestetty muualla Pohjoismaisakin pääosiltaan maakuntahallinnoksi.

Suomi on kohtalaisen laaja ja keskimääräisesti harvaan asuttu mutta väen-
tiheydeltään ja väestönsä asuinolosuhteilta suuresti vaihteleva maa. Siitä johtuu,
että kuntiemme omien tulojen perusta ja kuntalaisten asumis- ja elinkustannuk-
set vaihtelevat suuresti. Myös näiden seikkojen suhteen maamme muistuttaa
muuta Pohjoismaita (poisluettuna Tanska), mutta eroaa useimmista muista Eu-
roopan maista.

Kuntien toiminnan rahoitusjärjestelmien sekä valtion kunnille antaman ta-
loudellisen tuen määrien vertaaminen Suomen ja muiden Euroopan maiden kes-
ken on olosuhteiden ja tehtävien erilaisuuden vuoksi epätarkoituksenmukaista.
Se voidaan kuitenkin todeta, että meillä itsehallinnon tärkeänä elementtinä pi-
detty oma tulovero on harvinaisuus Euroopassa. Julkisen sektorin tehtävistä ra-
hoitetaan sen vuoksi meillä suurempi osuus kuntalaisilta kerättävillä varoilla kuin
on tavallista muualla Euroopassa. (Ks. myös komiteanmietintö 1993:33 s. 127.)
Tästä taas johtuu, että tarve kuntien rakenteellisten toimintaedellytyserojen ta-
soittamiseen on meillä erityisen suuri.

Kasvavat vaatimukset

Maamme karujen ympäristöolojen ja sisäisten olosuhde-erojen todettiin edellä
vaikuttaneen niihin tilanearvioihin, jotka johtivat valtiojärjestyksemme unita-
ristiseen perusrakenteeseen ja siihen sovitettuun paikallisen itsehallinnon järjes-
telmään sekä myös sittemmin omaksuttuun hyvinvointivaltio-konseptiin. Nuo
olosuhdetekijät katsottiin aikanaan sellaisiksi, että yksilöt tarvitsevat täällä kun-
tia ja muita yhteisöjä ja kunnat valtiota enemmän kuin muissa samaa valtioteo-
riaa soveltavissa maissa on ollut tavanomaista.

Hyvinvointivaltion rakentaminen lisäsi valtion ja kuntien yhteistä tehtävä-
määrää ja muutti sen jakautumaa aiempaa kuntapainotteisemmaksi. Sen jälkeis-
ten parinkymmenen vuoden aikana toteutettu desentralistinen rakennemuutos
jatkoi yhä kuntien tehtävien lisäämistä. Suomen kunnat hoitavat nykyisin jo noin
kaksi kolmasosaa julkisen sektorin tehtävistä. Viime vuosien aikana on tapahtu-
nut joitakin pieniä siirtoja myös päinvastaiseen suuntaan. Pääsääntö näyttää kui-
tenkin olevan yhä, että jos valtio ottaa ”julkiselle vallalle” jonkin uuden tehtävän,
sen edellyttämät käytännölliset järjestämis- ja toimeenpanotehtävät osoitetaan
kunnille.

Mikä on valtiojärjestyksemme perusrakenteita hahmoteltaessa vallinneiden
tilanearvioiden merkitys tulevaisuuden kannalta, ja mitä niihin nähden uutta ja
relevanttia on näkyvissä?

Suomi pysynee nykyisellä paikallaan, nykyisessä koossaan ja nykyisissä muo-
doissaan. Tällaista ennustetta voi puolustaa jopa sellaisenaan suurpiirteisellä asian
luonne -fraasilla. Valtakuntien rajat ja niillä määritellyt alueet edustavat pikemmin
pysyvyyttä kuin muutosta. Niitä ei muuteta helposti eikä irrallisina asioina. Ne
muuttuvat harvoin ja useimmiten seurauksena jostakin hyvin syvälleikävästä.

Näkyvissä ei ole mitään maantieteellisen sijaintimme siirtymiseen viittaavaa.
Valtioalueemme pohjois-eteläulottuvuuteenkaan ei ole odotettavissa tyypistäviä
”korjauksia”, eikä alue taida – Karjalaa takaisin kaipaavien toiveista huolimatta
– leventyäkään. Sijainnin mukanaan tuomia arktisia luonnonolojamme on syytä

pitää pysyvinä. Kasvihuoneilmiö voi niihin ehkä vähitellen jollain lailla vaikuttaa, mutta ei nähtävissä olevana aikana muuttaa ratkaisevasti suhteessa muuhun ympäristöön. Rajojemme sisäiset suuret ja moninaiset olosuhde-erot ovat mitä todennäköisimmin virikkeinä, mutta myös harminamme silmänkantamattomaan tulevaisuuteen.

Maan sijaintiin ja sisäisiin luonnonoloihin liittyvien rakennetekijöiden sekä niistä kunnille aiheutuvien toimintaedellytysten eroavuuksien kannalta valtiota, kuntia ja hyvinvointivaltiollisia palveluja tarvitaan yhtä suurella syyllä kuin tähän saakka. Globalisaation ja integraation koventaman kilpailun aiheuttamat sosiaaliset ja alueelliset eriarvoistumistendenssit ovat tuoneet ja tuovat jatkossakin tarpeeseen oman lisänsä. Kuntien kannettava taakka on kasvanut ja uhkaa kasvaa tulevaisuudessa myös Suomen valtion toimien seurauksena.

Supistuva tuki ja vähenevät omat voimat

Taloudellinen vastuu julkisista palveluista on perinteisesti jakautunut valtion ja kuntien kesken. Valtio on vastannut valtiollisiksi katsotuista omista tehtävistään ja tullut vähitellen kantamaan osavastuuta kunnallisista tehtävistä. Valtion taloudellisella osallistumisella on ollut kaksoistarkoitus. Se on suorittanut ”osuutensa” kunnille lailla määräämiensä tehtävien rahoituksesta ja tasoittanut olosuhde-, aluejako- ynnä muista rakenteellisista tekijöistä johtuvia kuntien toimintaedellytysten eroja. Valtio on kuitenkin kantanut kunnille lakisääteisesti määräämistäänkin tehtävistä vain toissijaisen osavastuun.

Viime vuosikymmenen alkuvuosina valtionosuudet ja avustukset kunnille laskivat aiempaa oleellisesti alemmalle tasolle. Valtio tarvitsi rahat rahamarkkinoiden vapautusta seuranneen pankkikriisin selvittämiseen. Valtionosuuksien pienenemisellä oli siten elimellinen yhteys globalisaatiokehitykseen. Sen lisäksi sillä oli ajallinen yhteys EU-integraatioon valmistautumiseen. Kuntasektori tuli siinä yhteydessä – ehkä vähemmin keskusteluin kuin muutoin olisi tapahtunut – sopeutetuksi niihin molempiin.

Nyt on edessä seuraava suuri sopeutuminen, tällä kertaa väestömuutokseen. Kysymys ei ole uudesta asiasta. Väestörakenne on ollut, muun muassa muutto-liikkeiden vuoksi, alituissa ja viime vuosinakin merkittävässä muutoksessa. Muutos on nyt saamassa kertaluontoisen ja omaleimaisen lisän sotaa seuranneina vuosina syntyneiden suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisestä. Se aiheuttaa kuluvan vuosikymmenen lopulla ja erityisesti 2010-luvulla sekä kunnallisten palveluiden tarpeen huomattavan lisääntymisen että niiden tuottamisessa tarvittavien voimavarojen merkittävän vähenemisen. Ilmiön arvioidaan jatkuvan heijastusvaikutuksineen ainakin vuoteen 2030 saakka. Tapahtuva muutos kohdistuu koko kuntakenttään, mutta toteutuu eri kunnissa erilaisella voimalla. Siitä aiheutuu sekä yleistä kuntien toimintaedellytysten vaikeutumista että kuntien välisten edellytyserojen kasvua. (Ks. Kauppinen s. 30–35, 65–66, 72–74 ja 100–101.)

Siitä, miten aiemmin käsitellyt ulkoiset paineet ja alkava väestömuutos suhteutuvat toisiinsa, ei ole toistaiseksi mahdollista saada kuvaa kuntakohtaisella tarkkuudella. Yleisellä tasolla niitä kuitenkin yhdistää tietty sukulaisuus. Kovim-

mat paineet niistä tulee kunnille, joiden paineensietokyky on jo muutoinkin heikompi kuin muiden.

Päävastuu hyvinvointipalveluista on langennut ja näyttää jäävän tästä eteenpäinkin kunnille, vaikka se ei ehkä sopisikaan hyvin yhteen perusoikeussäännöksen kanssa. Siitä selviäminen vaatisi, että ulkoisille paineille ja väestömuutos-trendeille taikka niiden vaikutusten kompensoimiseksi tehtäisiin jotain olennais-ta. Kun valtiolla ei ole eikä nykynäkymillä tule jatkossakaan olemaan siihen re-aalisia mahdollisuuksia, tuon päävastuun suhteellinen osuus kasvaa.

Kun integraation ja globalisaation vaikutuksista aiemmin todettu yhdistetään tässä jaksossa sanottuun, päädytään johtopäätökseen, että *julkinen valta ei kykene lisäämään eikä edes säilyttämään ennallaan varsinaisiin tehtäviinsä käytettävissä olevaa taloudellista panostusta. Se merkitsee, että valtio voi osoittaa voimavaroistaan nykyisestään vähenevän osuuden kunnallisten tehtävien hoitoon, mutta myös sitä, että kuntien on pystyttävä keventämään verotustaan ja supistamaan omienkin voimavarojensa kohdistamista palvelutehtäviinsä.*

3 Selviytymisteiden etsiskelyä

3.1 Ratkaistavaan ongelmaan vaikuttavista tekijöistä

Moniaineksinen vaikutuskenttä

Laaja ja näihin päiviin asti kasvanut tehtäväala on asettanut kunnille kovat haasteet ja olosuhde- ynnä muiden rakenteellisten tekijöiden kuntakohtainen vaihtelu aiheuttanut suuria eroja haasteista selviytymisen edellytyksiin. Ympäristöstä tulevat lisäpaineet koventavat haasteita ja eriyttävät yhä selviytymisedellytyksiä.

Ne rakenteelliset tekijät ja niiden osatekijät, jotka vaikuttavat – yhdessä tai erikseen ja suoraan tai toistensa kautta – siihen miten kunnat voivat haasteistansa selvitä, voidaan jäsentää seuraavanlaisiksi luetteloksi:

- kuntien toimintaympäristö
 - globalisaatio ja sen vaikutusjärjestelmät
 - eurooppalainen integraatio ja sen vaikutusjärjestelmät
 - Suomen valtio ja sen vaikutusjärjestelmät
- kuntien hoidettavina olevat tehtävät
 - lakisääteiset tehtävät
 - vapaaehtoiset tehtävät
- kuntien tuloperusteet
 - omien tulojen keräämisen ehdot
 - valtion rahoitusosuuksien muotoutumiskriteerit
- kuntajaotus
 - kunnan alue
 - kunnassa vallitsevat luonnonolosuhteet
 - kunnan talousmaantieteellinen asema
 - kunnan logistinen asema
 - kunnan alueellinen koko
 - kunnan väestömääräinen koko

- kunnan väestö- ja elinkeinorakenne
- kunnan yhdyskuntarakenne
- kunnallinen toimintajärjestelmä
 - kunnallisten tehtävien organisointia koskeva säännöstö
 - kunnassa oleva organisaatio alaorganisaatioineen
 - muiden kuntien kanssa tapahtuvassa yhteistoiminnassa käytettävät järjestelyt
 - muiden tahojen kanssa tapahtuvassa yhteistoiminnassa käytettävät järjestelyt.

Luettelo antaa viitteitä asiaan vaikuttavien tekijöiden muodostaman kokonaisuuden laajuudesta ja moninaisuudesta. Reaalimaailma on tietenkin tätäkin tarua ihmeellisempi.

Vaatimaton liikkeellelähtö

Valtio on ollut, kuten aiemmin jo kävi ilmi, jonkin aikaa tietoinen kuntien nykyisten tehtävien ja toimintatapojen sekä voimavarojen välille muodostuneesta ja kasvavasta ristiriidasta. Se ei ole yhtä selvää, tapahtuiko herääminen ajoissa ja oliko sen aikaansaama tietoisuus ristiriidan syvyydestä riittävä. Sitäkin voi kysyä, onko ongelmaa katsottu tarpeeksi laajasta näkökulmasta ja alettu ratkoa relevantteimmilla keinoilla.

Ongelman ratkaisuja etsiskelevässä keskustelussa sekä selvitys- ja kokeiluhankkeissa keskityttiin aluksi – tutuksi tulleseeseen tapaan – kuntajaotukseen ja kuntien yhteistoimintaan.

3.2 Kuntajaotuksen kehittämisestä

Maltillista kannustusta ja hatusta vedettyjä optimeja

Kuntajaotusta on kehitetty kahdella viime vuosikymmenellä kuntien omaan tahtoon perustuvien tapauskohtaisten ratkaisujen kautta mutta valtion tukitoimin kuntia aktiivisuuteen kannustaen.

Monet tunnetut ja tuntemattomammat ajattelijat ovat esittäneet kuka minkinlaisia optimaalisia kuntakokoja tai kuntamääriä, joihin siirtyminen ratkaisisi kuntien voimavaraongelmat.

Vuonna 1998 voimaan tulleella kuntajakolain kokonaisuudistuksella pyrittiin erityisesti aktivoimaan kokonaisten kuntien yhdistämistä merkitseviä kuntajaotuksen muutoksia. Se lisäsi huomattavasti muutoksia koskevaa selvitystoimintaa, mutta johti myös toteutuneiden yhdistämisratkaisujen selvään lisääntymiseen.

Valtiovalta tavoitteli aktivoimisella ensisijaisesti helpotusta kuntatalouteen. Varsin pian kävi kuitenkin ilmeiseksi, että sitä sillä ei ainakaan lyhyellä tähtäyksellä ja riittävästi saatu aikaan.

Kunta- ja palvelurakennemuutos -hankkeen käynnistäminen näyttää yhä lisänneen kuntajaotusmuutoksiin liittyviä aktiviteetteja. Muutoksien tarvetta selvittää taikka niistä keskustellaan ympäri maata.

Kävisikö Tanskan malli?

Viime aikoina keskusteluun on tuotu myös Tanskan laaja-alainen kuntajaotuksen uudistus. Se on tulossa voimaan vuoden 2007 alussa ja vähentää maan kuntien määrän yhdellä kerralla nykyisestä 269:stä 98:aan (ja maakuntien määrän 14:stä 5:een). Mutta sopiiko se, mikä käy ehkä Juutinmaalle, ilman muuta Pohjan perukoille?

Suomi on väestömäärältään Tanskaa hieman pienempi mutta pinta-alaltaan lähes kahdeksan kertaa suurempi. Tanskan koko väestö asuu pinta-alaltaan Pohjois-Pohjanmaan maakuntaa vastaavalla alueella. Tanskan mallia ei siten voi edes periaatteessa soveltaa sellaisenaan meille.

Tanskan kuntien väestömääräinen keskikoko on uudistuksen jälkeen lähes viisi kertaa suurempi kuin Suomen kuntien nykyinen väestömääräinen keskikoko, mutta niiden alueellinen keskikoko jää uudistuksen jälkeenkin puoleen siitä, mitä Suomen kuntien keskimääräinen aluekoko on nyt. Jos Suomen kuntajaotus muutettaisiin Tanskan mallin alueellisia kuntakokoja mukailevaksi, kuntiemme määrä kasvaisi nykyisestä lähes kolminkertaiseksi. Sellainen mallin soveltaminen ei auttaisi vaan vaikeuttaisi kunnallisten tehtävävastuiden ja voimavarojen välisen ongelman ratkaisua, eikä se taitaisi saada nykyisessä tilanteessa kovin laajaa kannatusta.

Jos kuntajaotuksemme muutettaisiin Tanskan mallin väestömääräisten kokokriteerien mukaiseksi, kuntiemme keskimääräinen aluekoko laajenisi nykyisestä yli kolminkertaiseksi. Kun laaja-alueisin kunta Tanskassa on uudistuksen jälkeen hieman alle 1 500 neliökilometriä, Suomen itä- ja pohjoisosissa on jo nyt 34 sitä laaja-alueisempaa kuntaa, kaikkein laajin yli kymmenkertainen. Tanskalaisen väestömääräkriteerien soveltaminen laajentaisi maamme tämän puolikkaan kunnat palvelujen saavutettavuuden ja kansalaisten osallistumisen kannalta keltottomiksi.

Tanskalaisen ”ekskursion” opetus näyttää olevan, että suomalaiset ratkaisut on syytä johtaa Suomen olosuhteista, niiden tarjoamat mahdollisuudet hyödyntäen ja niihin sisältyvät pidäkkeet varteenottaen.

(Vertailut perustuvat Tanskan sisä- ja terveysministeriön, Tanskan ja Suomen tilastovirastojen sekä Suomen Maanmittauslaitoksen numerotietoihin vuodelta 2005.)

Rajalliset mahdollisuudet

Tehtävien kasvu ja voimavarojen supistuminen asettavat kuntien suoriutumiskyvyn koville ja aiheuttavat siten paineita myös kuntajaotukselle. Samalla ne korostavat kuntajaotuksesta riippuvien luonnonolosuhde- sekä alue- ja yhdyskuntarakenne-erojen kunnille aiheuttamia selviytymiskykyeroja. Sitä kautta kuntajaotukseen kohdistuvat paineet kumuloituvat suoriutumiskyvyltään heikoimpiin kuntiin. Kuntajaotuksen muutoksilla voidaan olosuhde- ynnä muihin rakennetekijöihin ja niiden aiheuttamiin selviytymiskykyeroihin vaikuttaa, mutta vaikutussuhde on hyvin komplisoitu. Muutoksien vaikuttavuus vaihtelee tekijästä toiseen, ja myös vaikutuksen suunta voi olla eri tekijöiden suhteen erilainen ja ris-

tiriitainenkin. Joihinkin tekijöihin vaikuttaminen on vaikeata ja jopa mahdollonta.

Helpoimmin hallittavaa kuntajaotusmuutoksen suotavuuden etukäteisarviointi on silloin, kun hoidettava ongelma on itse kuntajaotuksessa.

Kunnallisessa jaotuksessamme on eräitä kummajaisia – muun muassa sisäkäisiä kuntia ja useasta alueesta muodostuvia kuntia – joiden poistaminen on rationaalisuuskriteereillä ilmiselvästi hyödyllistä ja yleisen edun kannalta perusteltua. Niin ikään meillä on runsaasti sellaisia kuntia, jotka ovat pieniä alueeltaan ja erittäin pieniä asukasmäärältään ja jotka eivät pysty hoitamaan itse edes keskeistä osaa vastuullaan olevista tehtävistä. Myös näiden kuntien ”kasvattaminen” olisi, jos asiaa arvioi rationaalisilla kriteereillä ja yleisen edun kannalta, kiistattomasti hyödyllistä. Kuntajaotuksen muutokset – ja vain ne – tarjoavat keinon tässä tarkoitettujen hyötyjen saavuttamiseen.

Kun arvioitava tapaus sisältää monia ongelmia ja ratkaisussa huomioon otettavat relevantit vaikuttavat tekijät lisääntyvät, arviointi vaikeutuu ja muutoksen reaaliset mahdollisuudet käyvät rajallisemmiksi.

Ehkä suurin ja ”hankalimmin käyttäytyvä” tekijä on maan erittäin epätasainen väestöjakautuma. Siitä johtuu, että kunnan *väestömääräinen optimikoko* – jos sellainen olisi määritettävissä ja voitaisiin vielä toteuttaakin – merkitsisi alueellista kokoa, joka olisi palvelujen tasavertaisen saavutettavuuden ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta harvaan asutuilla alueilla liian suuri ja tiheimmin asutuilla alueilla toiminnallisesti tarpeettoman pieni. Palvelujen riittävän ja tasavertaisen saavutettavuuden mahdollistava kunnan *alueellinen optimikoko*, jos se voitaisiin määrittää ja toteutettaisiin, merkitsisi puolestaan tiheästi asutuilla alueilla asukkaiden itsehallinnollisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta kovin suurta ja harvimmin asutuilla alueilla tulonmuodostuksen kannalta liian pientä väestömääräistä kokoa.

Lähes yhtä ”vaikea” tekijä on kuntien vastuulla olevien monien tehtävien keskinäinen eriluontoisuus. Joidenkin tehtävien tehokas hoitaminen vaatisi hyvin suurta asiakaspohjaa. Jotkut tehtävät ovat sellaisia, että ne voidaan hoitaa laadukkaasti vain, jos niistä päättävät ja niitä hoitavat tuntevat asiakkaansa ja heidän konkreettiset elinolosuhteensa. Joidenkin muiden tehtäväryhmien sopivimmat asiakaspohjat voivat olla jotain aivan muuta. Kunnan koon ja tehtävien hoidon menestyksellisyyden välillä ei siten ole eri tehtäväryhmät yhdenmukaisena läpäisevää riippuvuutta. Kunnan koko on aina joidenkin tehtävien kannalta sopivampi kuin toisten ja joidenkin kannalta sopimattomampi kuin toisten.

Kuntien väestö- ja elinkeinorakenteiden kehitystä on periaatteessa mahdollista ohjata tasapainoisempaan suuntaan monillakin yhteiskuntapolitiikan keinoilla, mutta globaali kilpailu, EU-integraatioon kuuluva vapaan liikkuvuuden edistämisyritelmä sekä taloudelliseen kasvuun ja markkinaehtoisuuteen sitoutetut talous- ja yleispolitiikka rajoittavat monin ja merkittävin tavoin niiden tosiasiallisia käyttömahdollisuuksia. Kuntajaotuksen muutoksilla väestö- ja elinkeinorakenteisiin voidaan vaikuttaa vain vähäisesti ja kuntien kannalta kyseenalaisella nollasummapelillä.

Kuntien logistiin asemaan voidaan vaikuttaa liikenne- ja viestiyhteyksiä rakentamalla. Sen mahdollisuuden rajat muodostuvat lähinnä poliittisista ja ta-

loudellisista voimavaroista sekä niiden alueellisista paino- ja määräeroista. Kuntajaotuksen muutokset saattavat joissakin tapauksissa avata yhteyksien rakentamista ehkäiseviä poliittisia lukkoja, mutta niiden käytön tarkoituksenmukaisuutta ja legitimiyyttä tällaisiin tarkoituksiin ei voida pitää itsestään selvänä.

Kuntien sijaintiin liittyviä tai sisäisiä luonnonoloja ja maantieteellisiä ominaisuuksia ei voida muuttaa, vaikka olisi tahtoa ja voimavarojakin – ei kuntajaotuksen muutoksilla eikä yleispolitiikallakaan.

Kuntajaotuksen toinen tarkoitus on jäänyt yleisessä keskustelussa säännönmukaisesti ja tutkimuksessakin lähes täysin vaille huomiota, mutta on toteutettavissa kuntajaotuksen muutoksissa otettava huomioon. Kuntajaotuksen tarkoituksiksi on laissa säädetty *asukkaiden itsehallinnon* ja *yleisen hallinnon* palveleminen. Kunta-alueet toimivat nykyisin perusyksikköinä ainakin neljässä ylikunnallisissa, kahdessakymmenessäviidessä valtiollisissa ja neljässä Euroopan unionin toimintoja palvelevassa aluejaotuksessa. Kuntajaotukseen tehtävien muutoksien tulee siten edistää tai ainakin olla sopusoinnussa myös niiden toimintojen kannalta. Tälläkin vaatimuksella on merkittävä sijansa kuntajaotusmuutoksien suotavuuden arviointikriteereissä, ja se rajoittaa osaltaan kuntajaotuksen muutosten soveltuvuutta yhteiskuntapoliittisten ongelmien instant-ratkaisuiksi. (Ks. myös Pihlajaniemi 1998 s. 15 ja 92.)

Vielä on syytä ottaa esiin yksi kuntajaotukseen ja sen muutoksiin heijastuva seikka. Historiallista kehitystä, joka johti kaupunkien ja muiden kuntien oikeuksien ja velvollisuuksien eroista luopumiseen ja yhteen kuntamuotoon, seurasi muualla maailmassa yleensä myös kaupunki-käsitteen kunnallisoikeudellisesta käytöstä luopuminen. Se korvautui epävirallisilla tai muutoin vapaamuotoisemilla mutta sisällöltään edelleenkin kaupunkimaiseen yhdyskuntarakenteeseen kytketyillä käyttötavoilla. (Ks. Pöyhönen s. 17–21.) Näin ei tapahtunut Suomessa. Meillä alkoi 1980-luvulla aiempaa väljemmillä perusteilla tapahtuva kaupunkien perustamisalto. Vuoden 1995 kuntalaki pysytti yhä kaupunki-käsitteellä kunnallisoikeudellisen aseman ja jopa helpotti sen asiasisällöltään löystynyttä käyttöä. Kaupungista tuli ”arvonimi”, jonka kunta voi suoda itse itselleen, jos katsoo täyttävänsä kaupunkimaisen yhdyskunnan vaatimukset. Niinpä Suomi on nyt yksi maailman kaupungistuneimmista maista, ja meillä on useita alueeltaan maailman suurimpiin kuuluvia kaupunkeja. Tuo nimellinen arvotekijä, joka saa mitä maaseutumaisimmat kunnat ”muuttamaan” itsensä kaupungeiksi, aiheuttaa epäasiallisia tavoitteita ja turhia ristiriitoja myös kuntajaotuksen muutoksiin.

Marginaaliset vaikutukset

Kuntajaotusta on muutettu ja tehtyjä muutoksia on myös tutkittu. Tuoreimmat tutkimukset ovat koskeneet kuntien yhdistymisen vaikutuksia kuntien menoihin (Moisio & Uusitalo), kuntien yhdistymisen vaikutuksia itsenäisyydestään luopuvien kuntien näkökulmasta (Leinamo), kuntien yhdistymisessä toteutettuja prosesseja (A. Koski) sekä valtion määräämän kuntajakoselvittäjän tehtäviä ja toimivaltaa kuntajaotusta muutettaessa (Sutela & Savolainen). Niistäkin käy selkeästi ilmi maamme kuntajaotuksen heterogeenisuus. Siitä syystä kuntajaotusta ja sen muuttamista koskevista empiirisistä tutkimuksista on vaikea saada sellaisia,

että ne tuottaisivat yleistettävissä olevia tuloksia. (Ks. A. Koski s. 31, Leinamo s. 130, Moisio & Uusitalo s. 20. Sutelan ja Savolaisen tutkimuksessa tämä ”ongelma” ei tule tutkimuksen luonteen vuoksi esille.)

Tämän työn kannalta relevantein tulos löytyy ensimmäisenä mainitusta tutkimuksesta. Sen mukaan kuntien yhdistymiset eivät ole pienentäneet kuntien kokonaiskäyttömenoja. Yhdistyminen pienensi kyllä yleishallinnon menoja, mutta kun sitä huomattavasti suurempien sosiaalitoimen, terveydenhuollon ja opetustoimen sektoreiden menot samanaikaisesti pysyivät ennallaan tai lisääntyivät, yhdistymisen jälkeiset kokonaismenot pikemminkin kasvoivat. Kuntien tulonmuodostukseen yhdistymisillä ei näyttänyt olleen vaikutusta. (Moisio & Uusitalo s. 45–61.)

Totesin itse tuon tutkimuksen luovutuksen johdosta järjestetyssä tiedotustilaisuudessa, että tulos ei ollut kuntien yhdistämisprosesseissa mukana olleelle yllätys. Yhdistymiset on toteutettu yleensä tilanteissa, joissa asianomaiset kunnat tai ainakin jokin niistä on kokenut palvelunsa puutteellisesti järjestetyiksi tai kokonaan uhatuiksi. Tämä tilanne on sanellut yhdistämisen tavoitteet. Primäärisenä tavoitteena ei ole ollut kuntien toimintojen taloudellisuus vaan kuntalaisten lakisääteisten palvelujen varmistaminen tai parantaminen. (Pihlajaniemi 2003b.) Vaikutuksensa asiassa on ollut myös yhdistymisavustuksilla, jotka ovat osaltaan tehneet palvelutason parantamisenkin mahdolliseksi.

Toteutettuja muutoksia seuratessa syntynyt oma arvioni on, että niiden hyötyjen osalta, joita muutoksilla on niitä esittäessä ilmoitettu tavoiteltavan, saavutukset ovat olleet useimmiten menetyksiä suurempia. Asiasisällöllisesti tai alueellisesti laajemmista näkökulmista ja varsinkin koko kuntajaotuksen tasapainoisuuden kannalta katsottuna tilanne on moniselitteisempi, viimeksi mainitulta kannalta myös täysin tutkimaton.

Edellä sanottuun on ennen kuntajaotuksen kehittämisestä saatavissa olevien rationaalisuushyötyjen kokonaismerkityksen arviointia aiheellista lisätä vielä yksi paljon puhuva havainto. Maamme 100 pienimmän kunnan väestöosuus oli vuoden 2001 lopussa 3,1 % koko maan väestöstä ja saman vuoden menojen osuus 2,9 % koko kunnallisesta menotaloudestamme. Kuutta suurinta kuntaa koskevat vastaavat luvut olivat 28,1 % ja 32,8 %. Pienimmät 100 kuntaa kuluttavat siten asukastaan kohden keskimääräistä hieman vähemmän ja kuusi suurinta keskimääräistä selvästi enemmän kansakunnan taloudellisia voimavaroja (Pihlajaniemi 2002 s. 421).

Lukuja voi lukea myös seuraavasti: Sadan pienimmän kunnan lopettaminen poistaisi kunnallistalouden kokonaistilinpidoista 2,9 %:n menot. Mutta kun kuntia ei voi lopettaa likvidoimalla vaan yhdistämällä, seurauksena olisi lisäyksiä tilinpidon muille riveille. Lisäyksien yhteismäärä riippuisi siitä, millaisiin kuntiin lakkautettavat kunnat sulautettaisiin. Jos niistä tulisi kuuden suurimman tai muiden niitä menotaloudeltaan vastaavien kuntien osia, lisäyksien yhteismäärä olisi poistojen määrää suurempi.

Kuntajaotuksen muutoksien mahdollisuudet ja rajat tiivistyvät tässä työssä käsiteltävän ongelmavyöhyksen kannalta seuraavaan: *Kuntajaotuksen muutoksien rationalisointihyödyt riippuvat tapauskohtaisista olosuhteista sekä muutoksilla tavoiteltavien hyötyjen prioriteeteista ja ovat joka tapauksessa kokonaismerkitykseltään*

vähäisiä. Muutoksien mahdollisuuksia arvioitaessa huomioon on otettava myös, että kuntakokoa suurentamalla saavutetun rationalisointihyödyn kääntöpuolena voi olla palvelujen etääntyminen ja on aina – vaikeasti hinnoiteltava mutta reaalinen – demokraattisen päätöksenteon etääntyminen kuntalaisista. Kunnallisten tehtävien ja voimavarojen välillä koko valtakunnassa ja erityisesti harvaan asutuilla alueilla olevan ristiriidan poistamiseen kuntajaotuksen muutoksilla voidaan vaikuttaa vain marginaalisesti.

3.2 Kuntien yhteistoimintajärjestelmän kehittämisestä

Välttämättömyyden synnyttämä hyve

Kuntien tehtävälän laajuudella ja kuntarakenteen heterogeenisuudella on ollut kiinteä yhteys kuntien yhteistoiminnan tarpeeseen. Sen vuoksi kuntajaotuksen muutokset ja kuntien välinen yhteistyö mielletään usein samojen ongelmien vaihtoehtoisiksi ratkaisumalleiksi.

Ilmiöiden välillä on muutakin sukulaisuutta. Myös yhteistyöhön on ryhdytty pikemminkin välttämättömyyden pakosta kuin rationaalisuuden tavoittelemiseksi. Se on kyllä oikeastaan luonnollista. Viehän yhteistoiminta asioita oman suvereniteetin ulkopuolelle. Kun se yleensä vaatii ylimääräisiä organisatorisia järjestelyjä, sitä ei useinkaan voida pitää myöskään omaa organisaatiota potentiaalisesti tehokkaampana tehtävien hoitotapana. Oma lukunsa on vielä se, että yhteistoimintajärjestelmät aiheuttavat aina valta- ja vastuusuhteiden eriytymistä ja sekaantumistakin.

Useimmiten yhteistyö on lähtenyt liikkeelle valtion säätämän lain velvoittamana tai kuntien toteamasta omien organisaatioiden riittämättömyydestä jonkin tai joidenkin välttämättömien tehtävien hoitamiseksi. Joskus yhteistyön syyinä on tehtävien luonne sinänsä. Niitä ei yksinkertaisesti voi hoitaa ilman ympärillä olevien kuntien myötävaikutusta.

Osa lakisääteisestä yhteistyöstä on ollut pakollista kaikille kunnille. Sen lisäksi kaikki kunnat ovat tarvinneet yhteistyötä vähintäänkin kuntarajat ylittäviä maankäyttöä koskevia ja yhdyskuntateknisiä toimintoja järjestettäessä. Niille kunnille, joiden omat toimintaedellytykset ovat kaikkein heikoimpia, yhteistoiminta on ollut välttämättömintä ja toteutunut monimuotoisimpana.

Vaikka kuntayhtymät ovat lukumäärältään vähentyneet, kuntien välinen yhteistoiminta on lisääntynyt ja monimuotoistunut viime vuosikymmeninäkin (esim. Pihlajaniemi 2002 s. 421).

Seutukuntia?

Viime vuosina valtio on keskittänyt huomionsa seutukuntiin pohjautuvan kunnallisen toiminnan kehittämiseen. Se, mitä seutukunnilla ja seutukunnallisilla toiminnoilla sekä niiden kehittämisellä tarkoitetaan ja tavoitellaan, on ollut jossain määrin moniselitteistä. Visiot ovat vaihdelleet kiinteään ja koko maan kattavaan aluejakoon perustuvasta uudesta kuntamuodosta vapaaehtoisuuteen pe-

rustuvaan nykyisenlaisen yhteistyön lisäämiseen. Se on joka tapauksessa selvää, että kysymys on kunnallisista tehtävistä ja kunnallisista toimintajärjestelmistä.

Sisäasiainministeriö asetti vuoden 1999 lopulla ministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyöhön perustuvan seutukuntayhteistyön ja kuntarakenteen kehittämishankkeen. Asettamispäätöksessä edellytettiin hankkeen laativan ennen varsinaista toimeksiantoa ja tehtäväänsä ryhtymistä esiselvityksen. Sen laadinnan tuli tapahtua sisäasiainministeriön ja Suomen Kuntaliiton asiantuntijoiden yhteistyönä. Varsinaisen selvityksen tuli puolestaan valmistua niin että tarvittavat hallituksen esitykset voitaisiin antaa eduskunnalle keväällä 2001. (Seutukuntayhteistyön ja kuntarakenteen kehittämishanke, asettamispäätös.)

Ministeriön kuntaosaston ja kuntaliiton asiantuntijat pohtivat esiselvityksessään niin seutukuntayhteistyön kehittämisen lähtökohtia, rajoituksia ja keskeisiä tavoitteita kuin kytkentöjä muihin hankkeisiin.

Lähtökohtatilannetta eriteltiin silloinkin voimassa olleesta seutukuntajao- tuksesta ja jo tapahtuvasta yhteistyöstä lähtien: Koko maan kattava ”virallinen” seutukuntajaoitus on aluepolitiikkaa jäsentävä aluejaotus ja toimii monitasoisesti, informatiivisesti ja välillisesti. Se palvelee Euroopan unionin rakennepolitiikan kohdentamista ja kansallisen aluepolitiikan toteutusta, johon osallistuvat EU:n ja Suomen valtion ohella Suomen kunnat ja yksityinen sektori. Seutukunnilla ei ole hallinto-organisaatioita, ja niiden rajat eivät määritä minkään viranomaisen kompetenssialueita. Jaotuksen perusluonne on valtiollinen, mutta sen pohjalta tai sitä läheisesti noudattaen on muodostunut sekä kuntien omien tehtävien hoitamiseen että EU:n ja Suomen valtion aluepolitiikan tarpeisiin liittyvää kuntien yhteistoimintaa. Reaalisen seutukunnittaisen yhteistyön määrä ja muodot vaihtelevat. Valtaosaltaan yhteistoiminta on organisoitu sopimuksiin tai yhtäpitäviin päätöksiin perustuviksi vapaamuotoisiksi asiantuntijatyöryhmiksi. Maakunnan liiton tapaista tai muutakaan monitoimialaista seutukuntapohjaista kuntayhtymää ei ole millään seudulla. Kaikkialla yhteistyötä ei esiinny lainkaan. (Seutukuntayhteistyön ja kuntarakenteen kehittämishanke, esiselvitys s. 3–7.)

Hankkeen rajoitusten hahmottaminen aloitettiin arvioimalla erityisen seutukuntahallinnon tarvetta ja mahdollisuuksia. Se suljettiin maan pieneen kokoon ja seutukuntaidentiteetin heikkouteen viitaten käytettävissä olevien vaihtoehtojen ulkopuolelle. Sen jälkeen käsiteltiin kysymystä mahdollisen yhteistyöjärjestelmän kiinteärajaisuudesta ja organisatorisesta integriteetistä. Tältä osin päädyttiin toteamukseen: ”Kuntalain toimivuutta koskeneen hallituksen selonteon yhteydessä tehdyt ja muut – – selvitykset – – osoittavat, että kuntakentällä ei ole koettu tarvetta – koko maata koskevista paineista puhumattakaan – seutukuntahallinnon tai seutukuntayhteistyönkään ’järjestelmän’ taikka sellaiseen liittyvien uudentyyppisten organisaatioiden kehittämiseen.” (Em. esiselvitys s. 6–7.)

Rajausten jälkeen hahmoteltiin kehittämishankkeen täsmennetyt tarkoitukset. Hankkeen tarkoitus olisi tuottaa ehdotuksia, joilla voitaisiin lisätä vapaaehtoista seutukuntayhteistyötä muun muassa palvelutarpeiden tyydyttämisessä, elinkeinopolitiikassa ja maankäytön suunnittelussa sekä ympäristöhuollossa. Hanke selvittäisi tarpeita lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien muutoksiin. Kehittämistoimet olisi kohdistettava itse itsensä aidoiksi seutukunta-alueiksi tuntevien kuntaryhmien yhteistoimintaan kuntien varsinaisten tehtävien toteutta-

misessa. Välittömästi tehtävät järjestelyt olisi perustettava verkostomaiseen yhteistyöhön. Vapaaehtoisesti kokeiltavaksi olisi voitava ehdottaa myös organisatorisesti integroitua monitoimialaista hallintomallia ja kiinteärajaista aluetta edellyttäviä järjestelyjä. Ehdotuksilla tulisi pyrkiä seutukuntayhteistyön sellaiseen kehittämiseen, että sillä voitaisiin edistää kuntajärjestelmän kokonaisrakenteen suotuisaa kehittymistä. (Em. esiselvitys s. 7–8.)

Vielä saman vuoden aikana sisäasiainministeriö käynnisti, tällä kertaa hallinto-osastonsa esityksestä, toisen seutukuntayhteistyötä koskevan kehittämishankkeen. Myös tämän seutukuntien tuki -hankkeen tavoitteeksi tuli ”tukea ja edistää vapaaehtoista seutukunnittaista yhteistyötä erityisesti julkisten palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi, menestyksellisen elinkeinopolitiikan harjoittamiseksi sekä maankäytön suunnittelun ja ympäristöhuollon tehokkaaksi toteuttamiseksi”. Tavoitettaan hankkeen tuli toteuttaa parantamalla kuntien vapaaehtoisen seudullisen yhteistyön mahdollisuuksia ja houkuttelevuutta sekä tukemalla seutukunnittaisten kehittämisstrategioiden muodostamista edistäviä yhteistoimintakokeiluja. Hankkeen toimikausi määrättiin päättyväksi kesäkuussa 2005. (Seutukuntien tuki -hanke, asettamispäätös.)

Kun uusi hanke koski – vaikka lähestyikin asiaa toisella tavalla – aiemmin asetetun seutukuntayhteistyön ja kuntarakenteen kehittämishankkeen kanssa samaa aihepiiriä, päätettiin aiemman työ jättää esiselvitysvaiheeseen ja sulauttaa myöhemmin asetettuun hankkeeseen.

Seutukuntien tuki -hankkeen aluksi valittiin kokeilualueet ja keskityttiin valmistelemaan erityistä kokeilulainsäädäntöä. Sen tarkoituksena oli säätää kokeilun perusteista sekä parantaa kuntien keskinäisen yhteistyön mahdollisuuksia ja siirtää valtiolle normaalisti kuuluvaa toimivaltaa kuntien yhteisesti käytettäväksi kokeiluun valittavilla alueilla. Kokeiluun valittiin kahdeksan aluetta: Hämeenlinnan seutukunta, Lahden kaupunkiseutu, Loimaan seutukunta, Nivalan-Haapajärven seutukunta, Oulun kaupunkiseutu, Pieksämäen seutu, Pohjois-Lapin seutukunta sekä Turunmaan seutukunta. Kokeilulainsäädäntö, varsinkin valtion toimivallan siirtoa koskevat säännökset, vaati kovaa vääntöä mutta valmistui ja annettiin 1.8.2002.

Itse tukihanke päättyi vuonna 2005, mutta siihen liittyvät alueelliset kokeilut saavat jatkua vuoden 2012 loppuun saakka. Hankkeesta on valmistunut kaksi seurantaraporttia ja loppuarvio.

Jo ensimmäinen väliraportti nosti esiin rationaalisuuden kannalta harmillisen, vaikkakaan ei kovin yllättävän seikan. Päällekkäisten rakenteiden ja ajankäytön lisääntymisen vuoksi yhteistyön ei voitu odottaa tuottavan ainakaan lyhyellä tähtäyksellä merkittäviä säästöjä, ja siitä aiheutui myös uusia kustannuksia. Positiiviset odotukset raportissa asetettiin laadun paranemiseen ja palvelutarjonnan varmistamiseen kunnissa, joissa se ei ole muutoin mahdollista. Syvemmälle menevänä ongelmana nousi esiin kysymys, miten yhteistyön ja sen vaatimien rakenteiden lisääntyminen vaikuttaa kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin ja perustuslailla suojattuun kunnalliseen itsehallintoon. (Seutukuntien tuki -hanke, ensimmäinen väliraportti, s. 52–53.)

Kokeilujen tehtäväsisällölliset ja organisatoriset sovellutukset näyttävät vastaavan tilannekuvaa, joka heijastui jo edellä selostetusta aiemman seutukuntayh-

teistyön kehittämishankkeen esiselvityksestä. Kuntakenttä ei ole kokenut merkittävää tarvetta sisällöltään laaja-alaiseen seutukuntapohjaiseen yhteistyöhön. Se näkyy tämän toisen hankkeen toisessa väliraportissa olevista kokeilujen sisältökuvauksista ja -arvioista (seutukuntien tuki -hanke, toinen väliraportti, s. 60–68, 76–85, 92–100, 108–114, 122–131, 136–152, 166–174, 182–192) ja tiivistetty raportin ehkä keskeisimpään johtopäätelmään: ”Jos seutuyhteistyön kehittymistä kuvataan portaina, voidaankin sanoa että porras, joka vie yhteistyön kuntien perustoimintojen alueelle koskettamaan kuntien peruspalveluita ja kuntien itsehallintoa, on suurempi kuin kaikki sitä edeltävät yhteensä. Tälle portaalalle astumiseen ei monellakaan seudulla ole ollut uskallusta. Vasta tämä askel voi kunnolla kertoa sen, mitä hyötyjä seutuyhteistyöstä on mahdollista saavuttaa.” (Em. väliraportti, s. 242.)

Hankkeen loppuraportin johtopäätöksistä muodostuu kursailematon tilinpäätös tämän toimintamallin kannattavuudesta: ”Seutuyhteistyö kuntien ongelmien ratkaisijana on ollut kollektiivinen illuusio, joka on kuntarakenteen sopeuttamisen muotona kelvannut kaikille. – – Hankeen muotoilun vaiheessa valtio, kunnat, Kuntaliitto ja myös akateeminen alan tutkimus liputtivat seutuajattelun puolesta voimakkaasti. [Tästä väittämästä käy ilmi, että raportin kirjoittajat eivät ole olleet tietoisia sisäasiainministeriön aiemmasta seutukuntahankkeesta tai sen edellä selostetusta esiselvityksestä.] – – Seutuyhteistyö on prosessina edennyt paljon hitaammin kuin kollektiivinen illuusiomme antoi ymmärtää. – – Toivottu muutos oli seudullisten palveluiden ja kehittämistoiminnan lisääntyminen. – – Näin ei kuitenkaan tapahtunut. – – Seutuyhteistyön syveneminen on hidastunut tai jopa pysähtynyt, kun siinä on edetty tarpeeksi pitkälle. – – yhteistyötä on saatu aikaan esim. elinkeinotoiminnassa ja yhdyskuntasuunnittelussa ja mahdollisesti tukipalveluissa – – Vastustus nousee, kun yhteistyötä ollaan viemässä kuntien peruspalveluiden puolelle. – – Toiminnallisesti tiiviillä seuduilla, joissa on selkeä keskus, on tuloksena ollut kriittisyyden kasvu keskusta kohtaan. – – Myös päätösvallan karkaamista oman kunnan käsistä pelätään seuduilla aidosti. – – Keskuskunnan näkökulmasta tilanne on voinut johtaa turhautumiseen, koska – – yhteistyö ei ole edennyt veturikaupungin haluamalla aikataululla. – – Toiminnallisesti hajanaisilla seuduilla yhteistyö on pysähtynyt keskusteluun seudun rakenteesta ja seudun kuntien suuntautumisesta. – – yleisellä tasolla seutuyhteistyötä pidetään hyvänä kehityssuuntana. – – seudulliset ratkaisut eivät ole toivottavia, jos ne muuttavat asioita omassa kunnassa.” (Seutukuntien tuki -hanke, loppuarvio, s. 268, 272–275.)

Tilanne selittynee yhtäältä sillä, mitä edellä on todettu *kuntien prioriteeteista omalla itsehallinnolla ja yhteistoiminnalla hoidettavan toiminnan kesken, yhteistoiminnan edellyttämästä ylimääräisestä organisoitumisesta sekä yhteistoiminnan aiheuttamasta toimivalta- ja vastuusuhteiden eriytymisestä ja sekaantumisesta ja toisaalta sillä, että ”seudut” eivät ole* (tässä kokeilussa tai yleisemminkään) monissa tapauksissa *aitoja yhteisöjä*. Niiden eri osissa on usein erilainen kulttuuri. Alueiden keskuksilla, reunoilla ja eri kulmillakin on oikeasti tai kokemuksellisesti erisuuntaisia intressejä ja niihin perustuvia erilaisia tavoitteita. Asukkaat ja heitä edustavat peruskuntien luottamushenkilöt eivät koe seutuja ”yhteisiksi omikseen”. Niihin pohjautuville organisaatioille tai yhteistoimintajärjestelmille

ei haluta siirtää tärkeitä ja konkreettisia tehtäviä, mikäli ne pystytään hoitamaan itse.

Vastassa perustuslaki

Toimintakulujen jakautumasta päätellen maamme kunnat hoitavat nykyisin noin neljänneksen tehtävistään kuntayhtymiksi organisoituna yhteistoimintana (ks. esim. kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston ennakkotiedot 2004). Muiden yhteistoimintamuotojen määrää ja suhteellista merkitystä on vaikeampi mitata. Voidaan kuitenkin todeta, että toisilta kunnilta tai toisten kuntien viranhaltijoilta ostettujen palvelujen muodossa tapahtuva yhteistoiminta on varsin runsasta ja laajentunut jatkuvasti uusillekin tehtäväalueille. Sen lisäksi tulevat vielä muut vapaamuotoisemmin organisoidut yhteistoiminnot.

Varovasti arvioiden voi päätyä siihen, että kuntien välinen yhteistoiminta kattaa nykyään jo yli kolmanneksen kuntien toiminnan kokonaisvolyymista. Tätä arviota merkityksellisempää kuitenkin on, että yhteistoiminnan suhteellinen osuus vaihtelee kunnittain, eikä se johdu välttämättä yhteistoimintahalujen tai -kykyjen eroista. Objektiivisetkaan tarpeet eivät saa aina vahvoja kuntia vapaaehtoiseen yhteistyöhön, mutta voimavarojen rajat pakottavat heikot kunnat sellaiseenkin yhteistyöhön, joka ei tarjoa yhtä hyvää tulosta kuin tarjoaisi oma toiminta. Tällaisissa tapauksissa kuntien tehtävistä suurin osa ja tärkeimmätkin tehtävät voivat olla yhteistoiminnan piirissä. Tältä suunnalta tulevat vastaan myös yhteistoiminnan perimmäiset rajat.

Yhteistyön uusien muotojen kehittelyä ja toimintojen lisäämistä eivät rajoita vain mahdolliset asenteet tai yhteistyömallien kyseenalainen rationaalisuus. Niitä ehdottomampi, joskin viime aikoina paineiden alaiseksi joutunut ja ehkä vähän venynytkin raja löytyy yhteistoiminnan piiriin siirrettyjen asioiden määrän ja laadun, siirtämisessä noudatettujen menettelyjen sekä yhteistoimintajärjestelmien ominaisuuksien suhteista kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin ja perustuslailliseen suojaan.

Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan ottanut kantaa siihen, miten, mitä, missä määrin ja millaisilla organisatorisilla edellytyksillä kuntien tehtäviä ja toimivaltaa voidaan siirtää itsehallintoa ja sille perustuslaissa säädettyä suojaa loukkaamatta ylikunnallisen yhteistoiminnan piiriin. Näistä lausunnoista hahmottuu seuraavanlainen linja: Kuntien velvoittaminen lailla yhteistoimintaan rajoittaa jossain määrin kunnallista itsehallintoa. – – Siitä on perustuslakivaliokunnan käytännössä kuitenkin pidetty jo usean vuosikymmenen ajan mahdollisena säätää tavallisella lailla. – – Tavallisella lailla voidaan puuttua itsehallinnon keskeisiin periaatteisiin vain niin, että se ei merkitse itsehallinnon tekemistä asiallisesti merkityksettömäksi. – – Yhteistyöjärjestelyt eivät saa – – supistaa oleellisesti siihen osallistuvien kuntien yleistä toimialaa – – siirtää kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä hyvin laajamittaisesti yhteisille toimielimille – – vaikuttaa oleellisesti kuntien hallintoon – – vaarantaa kunnallisen itsehallinnon perusteisiin sisältyvää periaatetta kunnan päätösvalan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille – – mahdollistaa yhden kunnan pääsyä asemaan, jossa se voisi yksipuolisesti sanella koko yhteisön toimintaa – – eivätkä merkitä päätök-

sentekomenettelyä, jossa yksi kunta voisi saada yhden muun kunnan kanssa liittoutumalla ehdottoman enemmistön. (PeVL 11/1984 vp, PeVL 42/1998 vp, PeVL 11a ja 11b/2002 vp sekä PeVL 65/2002 vp.)

Jos olemassa olevaa tilannetta verrataan perustuslakivaliokunnan vetämään linjaan, päädytään seuraavaan johtopäätöksen: *Voimavaroiltaan heikoimpien kuntien tehtävistä ja toimivallasta on jo siirtynyt niin suuri ja keskeinenkin osa yhteistoimintajärjestelmiin, so. välittömästä itsehallinnosta välilliseen itsehallintoon, että se tie alkaa olla loppuun kuljettu. Jos samanlainen kehitys jatkuisi, siitä seuraisi tulo-perusteiltaan heikoimpien kuntien itsehallinnon ja itsehallintoa suojaavien perustuslain säännöksiä relevanssin mureneminen asiallisesti merkityksettömiksi.*

Edellä sanottu koskee myös viime vuosien uutta ilmiötä, kunnallisten tehtävien ja niiden osien ulkoistamista koko kunnallisen järjestelmän ulkopuolelle. Ilmiö sinänsä kaikkine vaikutuksineen on oman messunsa arvoinen, mutta ei vaadi sen pitämistä näillä sivuilla tätä toteamusta laajempaan. Aihe on keskeisenä osana vuoden 2003 lopulla vuosiksi 2004–2006 asetetun kunnallisen demokratian kehittämishankkeen työtä. (Ks. Kuntademokratian vihreä kirja s. 3–17.)

3.3 Kainuun hallintokokeilusta

Historiaa ja radikalismia

Kainuun hallintokokeilu ansaitsee oman lukunsa. Siihen on ainakin kaksi painavaa perustetta.

Kokeilu sai konkretisoituessaan muodot, jotka tekivät siitä käsitteellisesti maakunnallisen itsehallinnon sovellutuksen. Se merkitsi historiallista avausta Suomessa.

Toinen peruste on kokeilun asiasisällön merkittävyys. Avauksesta kehkeytyi radikaalein yritys, mitä kunnallisten tehtävien ja voimavarojen välisen ristiriidan ratkaisemiseksi maassamme oli siihen mennessä tehty ja on tähänkään mennessä tapahtunut. Mutta kuinka kaikki kävikään?

Sininen ajatus

Kokeilun alullepanossa oli harjoitellun väistöliikkeen ja ”väärien” toiveiden tilalle tarjottavan korvikkeen piirteitä.

Pohjois-Suomen maakuntien liitot olivat vuonna 2001 laatineet vuoteen 2010 ulottuvan alueitansa koskevan yhteisen kehittämisohjelman. Ohjelmassa ehdotettiin muun ohessa työnantajien sosiaaliturvamaksujen puolittamisen ja työn kustannuksista perittävän arvonlisäveron poistamisen kokeilemistä siten, että edellistä kokeiltaisiin Lapissa ja jälkimmäistä Kainuussa vuosina 2002–2006. (Kainuun Sanomat 17.10.2001: Tietoteollisuutta, verkostoja, osaamista, aluepolitiikkaa.)

Valtioneuvostossa vallinneisiin ajatuksiin ei sopinut sitoutuminen valtion tuloja näin laaja-alaisesti ja -alueellisesti supistavaan kokeiluun. Silloinen pääministeri Paavo Lipponen osallistui Kajaanissa 15.10.2001 pidettyyn Pohjois-

Suomen kehittämisseminaariin, jossa edellä mainittu ohjelma esiteltiin yleisölle ja luovutettiin valtiovallalle. Niin sanotun maan tavan mukaan esityksiä vastaanottavat ministerit tietävät hyvissä ajoin ennen vastaanottotilaisuutta, mitä esitykset sisältävät, ja tapa vaatii heiltä kiitoksien lisäksi esitysten jonkinlaista kommentointia. Niin tiesi ja niin kommentoi myös pääministeri Lipponen. Hän ilmoitti sosiaaliturvamaksukokeilun koskevan tässä vaiheessa Lapin kolmea pohjoisinta kuntaa, sivuutti arvonlisäveron poistamiskokeilun kokonaan ja otti sen sijasta esille ”edellisenä iltana keksimänsä ’sinisen ajatuksen’ Kainuun maakuntakokeilusta”. (Kainuun Sanomat 17.10.2001: Pääministeri patistaa kamppailuun kauhuskenaariota vastaan. Kainuussa sopisi kokeilla uudenlaista maakuntaa.)

Olivatpa ”sinisen ajatuksen” alkumotiivit mitkä tahansa, ajatus sai siivet. Kainuun liitto käynnisti asian valmistelun jo 12.11.2001 asettamalla sitä varten työryhmän. Työryhmän valmistelun pohjalta, ja maakunnan kuntien ja järjestöjen edustajille pidetyn seminaarin sekä kuntien hallitusten puheenjohtajille ja kunnanjohtajille järjestetyn neuvottelukokouksen käsiteltäviä asioita, Kainuun liitto, Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskus sekä Kajaanin kaupunki tekivät 28.2.2002 aiesopimuksen Kainuun hallintokokeilusta.

Sopimuksella sitoutettiin Kainuu *maakunnallisen alue- ja paikallishallinnon yhteistyön kehittämiskokeiluun* ja tarjouduttiin pilotiksi uusien käytäntöjen mahdollisessa laajentamisessa muuallekin valtakuntaan. Kokeilun alkuvaiheet keskittyisivät elinkeinopolitiikkaan sekä palvelutuotannon ja terveydenhuollon järjestämisen kokeilutavoitteiden selvittämiseen. Muut osat kokeilusta alkaisivat vuoden 2004 kunnallisvaalien jälkeen. Koko kunnallista palvelutuotantoa tarkasteltaisiin uudelleen ja se muodostettaisiin kunta-, seutukunta- ja maakuntatasoilla toimivaksi järjestelmäksi. Elinkeinopoliittinen yhteistyö toteutettaisiin sopimuksilla. Muilta osin tavoitteena olisi hallintomalli, johon kuuluisi ylimpänä päätöksentekuelimenä suoralla kansanvaalilla, alueellinen edustus turvaten valittava maakunnallinen valtuusto sekä puoliksi valituista valtuutetuista ja puoliksi asemansa perusteella määrättävistä virkamiehistä koostuva maakuntahallitus. Hallituksen puheenjohtajana toimiva maakuntajohtaja valittaisiin ”nykyisen kuntalain mahdollistaman pormestarimallin mukaisesti vaaleilla valtuustovaalien yhteydessä”. (Ilmeisesti kiireessä jäi huomaamatta, että laki ei sallinut silloin eikä salli ainakaan lähitulevaisuudessa vaaleilla valittavaa pormestaria. ”Kuntalain mukaisella pormestarimallilla” on tarkoitettu yleisessä keskustelussa lain tarjoamaa mahdollisuutta valita kunnanvaltuustolle ja -hallitukselle yhteinen puheenjohtaja. Lakia ollaan nyttemmin muuttamassa ns. Tampereen mallin mukaisen pormestarijärjestelmän mahdollistamiseksi, mutta siihenkään ei liity vaaleilla tapahtuvan valinnan mahdollisuutta. Ks. HE 8/2006 vp.)

Valtioneuvostolle sopijapuolet esittivät, että se määritteli sopimuksen ja jatkoneuvottelujen pohjalta kokeilun tavoitteet ja aikataulun sekä nimittäisi selvitysmiehen selvittämään tarvittavan kokeilulainsäädännön sisällön. Eduskuntaan suuntautuvana toivomuksena esitettiin, että tarvittava lainsäädäntö hyväksyttäisiin menossa olevalla istuntokaudella. (Kainuun hallintokokeilu, aiesopimus.)

Selvitysmies

Sisäasiainministeriö asetti 21.3.2002 kokeilua valmistelevan hankkeen ja nimesi selvitysmiehen, Juhani Perttusen, selvittämään sen sisältöä. Aiesopimuksessa esiintynyt ”*maakunnallinen alue- ja paikallishallinnon yhteistyön kehittämiskokeilu*” koki tässä vaiheessa ainakin verbaalisen tason syvenemisen. Selvitysmies ehdotti Kainuussa *kokeiltavaksi kansanvaltaista maakuntahallintoa*, jolla olisi toimivaltaa maakunnan kehittämiseen liittyvissä asioissa, joka vastaisi keskeisistä hyvinvointipalveluista ja jonka suunnattavaksi koottaisiin myös maakuntaan tulevaa valtion rahoitusta. Hallintomalliksi selvitysmies ehdotti vaaleilla valittavan maakuntavaltuuston ja maakuntahallituksen käsittävää päätöksentekokoneistoa. Valtuustoon hän ehdotti valittavaksi 41 valtuutettua ja vaalijärjestelmäksi tavanomaisista suhteellisista vaaleista revidoitua järjestelmää, joka takaisi, että jokaisesta kunnasta tulisi valtuustoon vähintään yksi valtuutettu. Maakuntavaltuusto jakaisi maakuntaan osoitettavan valtion rahoituksen ja ohjaisi sen käyttöä sekä toimisi maakunnallisten kuntayhtymien ylimpänä päättävänä elimenä. Maakuntahallitus valmistelisi ja toimeenpanisi maakuntavaltuuston päätökset sekä hoitaisi alueiden kehittämisestä annetussa laissa tarkoitetun maakunnan yhteistyöryhmän tehtävät; se toimisi kulloistenkin tehtävien mukaisesti kolmessa erilaisessa kokoonpanossa. Maakuntajohtaja valittaisiin vaaleilla maakuntavaltuuston vaalien yhteydessä ja toimisi maakunnan liiton johtajana ja maakuntahallituksen puheenjohtajana sen kaikissa kokoonpanoissa. Maakuntahallinnon toiminnallinen organisaatio käsittäisi kolme kuntayhtymää: maakunnan liiton, sosiaali- ja terveyspiirin kuntayhtymän sekä koulutuksen kuntayhtymän. Sosiaali- ja terveyspiirin kuntayhtymän tehtäväksi tulisi maakunnan koko erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuolto sekä eräät ympäristöterveydenhuollon tehtävät. Sosiaalipalveluista sen vastuulle tulisivat lastensuojelu, kriisi- ja päivystyspalvelut, osaamisen kehittäminen, perheneuvola, lastenvalvojan tehtävät, päihdehuolto sekä vanhusten laitoshuolto. Koulutuksen kuntayhtymä järjestäisi lukio-opetuksen, ammatillisen toisen asteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulutuksen. (Ks. Perttunen, erit. s. 11–15.)

Selvitysmiehen työhön liittyen ja sen kanssa samanaikaisesti työskenteli myös kauppa- ja teollisuusministeriön asettama työryhmä, joka käsitteli Kainuun elinkeinopolitiikan tehostamista. Sen esityksillä ei kuitenkaan ole ollut suoria vaikutuksia hallintokokeilusta annettuun lakiin ja siihen perustuvaan kokeiluorganisaatioon, joten sitä ei ole tarpeen käsitellä tässä tämän enempää. (Ks. HE 2/2004 vp.)

Syvemmmälle ja syvemmmälle

Kokeilumallin käsitteellinen syveneminen jatkui jatkovalmistelussa. Selvitysmiehen käyttämä ilmaus ”*kansanvaltaisen maakuntahallinnon kokeileminen*” korvautui hallituksen eduskunnalle antamassa lakiesityksessä *maakunnallisen itsehallinnon kokeilemisella*. Syvenemiseen voi kuitenkin löytää varsin arkisen selityksen. Jos kokeilua ja siihen sisältyviä peruskuntien tehtäviä- ja toimivaltasiirtoja olisi käsitelty vain kansanvaltaisen maakuntahallinnon nimellä tapahtuvana kuntien yh-

teistoiminnan organisointikokeiluna eikä pidetty sitä myös maakunnallisen itsehallinnon soveltamiskokeiluna, kokeilulain säätäminen tavallisena lakina olisi ollut vaikeasti perusteltavissa (ks. HE 198/2002 vp s. 1 ja 43–48 sekä lakiehdotuksen 1 ja 3 §). Vaikeutettu lainsäätämisyjärjestys olisi taas vaarantanut lain läpimenon. Jos tätä dilemmaa ei olisi ollut, toisiansa tavoitteleva sanapari – maakunta ja itsehallinto – olisi ehkä pysynyt jäähyaitiossaan.

Oleellisempaa on kuitenkin kysyä, mistä oli oikeasti kysymys. Kokeilusta annettu laki (343/2003) siirsi suurimman osan Kainuun kuntien lakisäätteisistä tehtävistä kokeiltavalle maakuntahallinnolle, ja hallinnon ylimmäksi päätöksentekoeleimeksi tuli suorilla vaaleilla valittava valtuusto. Noilla perusteilla kokeilu täytti Suomeakin velvoittavan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan itsehallinto-käsitteelle asettamat vaatimukset (3 artikla). Suomen eduskunnan perustuslakivaliokunta otti kantaa kokeiluhallinnon olemukseen käsitellessään hallituksen antaman lakiesityksen käsittelyjärjestystä. Valiokunta katsoi, että ”kokeilun kohteena on sellainen kuntaa suuremmalla hallintoalueella toimeenpantava itsehallintojärjestelmä, josta perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla säädetään lailla” ja että kyseisellä perustuslain säännöksellä ”on sen esitöiden mukaan ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita – kuten maakuntia – itsehallinnon periaatteiden mukaisesti” (PeVL 65/2002 vp s. 2–3/5).

Yleisessä keskustelussa itsehallintoon on usein liitetty ja liitetään yhäkin verotusoikeus. Tällaisella kytkennällä ei ole ollut eikä ole vielääkään perustuslaillista pohjaa. Nykyinen perustuslaki (121 §:n 3 momentti) vahvisti kyllä kunnille kuuluvan verotusoikeuden mutta ei sitonut sitä käsitteellisesti itsehallintoon. Maassamme voi olla itsehallintoa, jonka toiminta rahoitetaan muutoin kuin tuon hallinnon kantamilla veroilla. Niin ollen sekään, että Kainuun maakunnan kokeiluhallinnolla ei ole omaa verotusoikeutta, ei tehnyt sitä joksikin muuksi kuin itsehallinnon kokeilemiseksi.

Kainuun maakunta tuli kokeilusta annetun lain mukaan hoitamaan pääosan kuntien vastuulla olleista sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetustoimen tehtävistä sekä vastaamaan maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta, maakunnan suunnittelusta ja maakunnan alueen kehittämisestä.

Terveydenhuollon alalla maakunta vastaa erikoissairaanhoidosta, perusterveydenhuollosta ja osasta ympäristöterveydenhuoltoa, sosiaalisektorilla päihdehuollosta, lastensuojelutehtävistä, kasvatus- ja perheneuvolatoiminnasta, vanhus-ten laitoshoidosta ja osasta kehitysvammaisten erityishuoltoa, opetustoimessa lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestämisestä sekä elinkeinopolitiikassa muualla maassa valtion keskushallinnon viranomaisten päätösvaltaan kuuluvasta Euroopan yhteisön rakennerahastojen ja niiden vastinrahoituksen suuntaamisesta käyttötarkoituksiinsa sekä maakunnan kannalta merkittävän ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältävän kansallisen kehittämisrahoituksen suuntaamisesta lainsäädännön mukaisiin käyttötarkoituksiin.

Laki säätää maakunnalle myös oikeuden antaa lausuntoja ja tehdä esityksiä viranomaisille. (Ks. HE 198/2002 vp s. 1, 11–16, 51–53 ja annetun lain pykälät 4 ja 9–11.)

Maakunnan organisaatio rinnastettiin kuntayhtymiin ja sidottiin muilta kuin siinä säädetyiltä osiltaan kuntalain ja muiden lakien kuntayhtymiä koskeviin

säännöksiin. Sen vuoksi kunnat voivat antaa maakunnalle muitakin kuin kokeilulaissa säädettyjä tehtäviä. (Ks. kokeilulain 3 §:n 1 momentti ja kuntalain 3 §.)

Maakuntavaltuusto tultiin valitsemaan kunnallisvaalien yhteydessä välittömillä, salaisilla ja suhteellisilla vaaleilla. Vaalit tulivat poikkeamaan tavanomaisista kunnallisvaaleista niin, että kunnat toimivat niissä ikään kuin vaalipiireinä ja tavanomaisen laskentatavan mukaista tulosta korjataan siten, että maakunnan jokaisesta kunnasta tulee valituksi ainakin yksi valtuutettu. (Ks. kokeilulain 24, 28, 32 ja 34–36 §.) Vaaleja koskeviin säännöksiin tehtiin eräitä selvennyksiä jo ennen 2004 käytyjä ensimmäisiä valtuustovaaleja annetulla lain muutoksella (219/2004). Ensimmäisistä vaaleista saadut kokemukset osoittivat, että kuntakiintiöihin perustuva vaalituloksen monimutkainen korjaaminen vaikeuttaa kansalaisten osallistumista eikä kuitenkaan takaa pienten kuntien tyydyttävää edustusta. Sen vuoksi sisäasiainministeriö käynnisti, Kainuun kuntia kuultuaan, valmistelut lainmuutokseen, joka poistaa kuntakohtaiset kiintiöt ja ottaa käyttöön normaalien kunnallisvaalien mukaisen menettelyn. Maakunta on siinä yhtenä vaalipiirinä. Hallitus antoi asiaa koskevan esityksen eduskunnalle joulukuussa 2005. (Sisäasiainministeriö 2005a, HE 215/2005 vp.)

Aiesopimukseen sisältynyt ja selvitysmies Perttusen esittämä vaaleilla tapahtuva maakuntajohtajan valitseminen ei läpäissyt valtioneuvostoa ja eduskuntaa. Kokeilulakiin tuli säännös (19 §:n 1 momentti), jonka mukaan maakuntajohtajan valitsee maakuntavaltuusto valtuuston toimikaudeksi.

Maakunnan toimintaorganisaatio tuli kokeilulain perusteella muodostumaan kolmesta kuntayhtymästä: Kainuun liitosta, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymästä sekä Kainuun koulutuskuntayhtymästä (5 §). Myös tämä konstruktio pantiin uuteen tarkasteluun jo ennen varsinaisen kokeilutoiminnan aloittamista. Kokeilulain antamisen jälkeen tapahtuneessa kokeilun toteutuksen valmistelussa törmättiin organisatorisesta kolmijaosta aiheutuviin ongelmiin. Kolmen kuntayhtymän malli ei olisikaan paras tapa asiantuntemuksen hyödyntämisessä, ja sen toteuttaminen merkitsisi, että toiminnassa tarvittaisiin kolme tai neljä kirjanpitoa, tilinpäätöstä ja työnantajaa. Seurauksena olisi tarpeetonta byrokratiaa ja ylimääräisiä kustannuksia. Näistä syistä lakia muutettiin niin että se salli, jos maakunnan kunnat niin sopivat, maakuntahallinnon toimintaorganisaation koostua kolmen kuntayhtymän sijasta yhdestä kuntayhtymästä. (HE 2/2004 vp s. 1–3 ja lakiin tehdyllä muutoksella, 219/2004, sen 5 §:ään lisätty 2 momentti.) Maakuntahallinto aloitti vuoden 2005 alussa toimintansa lainmuutoksella mahdollistetussa yhden kuntayhtymän organisaatiomuodossa.

Kokeilun valmistelua ja käynnistystä koskeneessa sisäasiainministeriön raportissa todettiin, että valmistelu eteni kokonaisuutena sujuvasti ja asetettuihin määräaikoihin mennessä. Esiintyneet ongelmat keskittyivät maakunnan kehittämisrahaan liittyvien menettelyjen sekä vaikeasti toimiviksi ja maakuntavaltuuston asemaa heikentäviksi osoittautuneiden vaalijärjestelmän säännöksiä valmisteluun. Mahdollisten tulevien riskien merkittävimpänä lähteenä raportissa pidettiin maakuntahallinnon rahoitusjärjestelmää. (Kainuun hallintokokeilu, valmistelua koskeva väliraportti, s. 19–20.)

Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitos teki sisäasiainministeriön toimeksiannosta kokeilusta ensimmäisen ”riippumattoman ulkopuolisen arvioin-

nin”. Tämän työn kannalta keskeisimmät johtopäätökset joulukuussa 2005 valmistuneessa raportissa ovat tiivistettyinä seuraavat:

”Kainuun malli on ollut poliittis-hallinnolliselta eliitiltä onnistunut tulkin-
ta yhtäältä siitä, millaisia muutoksia Kainuun toimintaympäristön haasteet vaa-
tivat ja toisaalta siitä, kuinka radikaali uudistus poliittisessa ilmapiirissä on ollut
mahdollinen. – – Kainuun hallintokokeilu sopii toimintaympäristön haasteisiin
hyvin myös siitä syystä, että siinä on pyritty uudistamiseen monella eri rintamal-
la. – – Hankekokonaisuus on muodostunut sopivassa suhteessa vapaaehtoisuu-
desta ja pakosta. Kunnat lähtivät hankkeeseen mukaan vapaaehtoisesti, mutta
esimerkiksi kuntien palveluiden yhdistämiseen ne veloitettiin lailla, mikä oli
– – oikea ratkaisu. – – Hankeen tavoitteen painotus on – – muuttunut siten, että
keskeisellä sijalla on palveluiden turvaaminen kaikille kainuulaisille, kun alku-
vaiheessa korostettiin enemmän elinkeinopolitiikan ja aluekehittämisen merki-
tystä. – – tärkeimmäksi keinoksi on noussut voimavarojen kokoaminen. – – Ko-
koaminen – – toimii – – onnistuneesti, mikäli sen myötä pystytään tulevaisuu-
dessa tarjoamaan lähipalvelut kaikille kainuulaisille kohtuullisten välimatkojen
puitteissa. Toinen onnistumisen kriteeri on – –, että Kainuussa onnistutaan pal-
velutuotannon kustannustehokkaassa kehittämisessä niin, että kuntien maakun-
nalliseen toimintaan luovuttama rahamäärä pienenee – –.” (Kainuun hallintoko-
keilu, ensimmäinen arviointiraportti, s. 92–107, erit. 92–93.)

Johtajien arvioita

Toistaiseksi vähäisen seuranta-aineiston täydentämiseksi haastattelin kokeilulain
säättämisen jälkeisessä käynnistämisvaiheessa Kainuun liiton väliaikaisena maa-
kuntajohtajana toiminutta Timo Säckistä ja varsinaiselle kokeiluhallinnolle va-
littua ensimmäistä maakuntajohtajaa Hannu Leskistä. Pyysin heitä arvioimaan
Kainuussa kokeiltavan hallintomallin kykyä selviytyä eteen tulevista haasteista.
Käyttämäni kysymyssarja oli molemmille sama ja sillä tavoin ”inhottava”, että
siihen sisältyi lyhyitä ja pitempiä aikajänteitä sekä vaihtoehtoisia haasteasetelmia.
Haastattelu tapahtui niin että vastaajien esittämät arviot eivät voineet vaikuttaa
toisiinsa.

Kainuun malliin suoraan kohdistuva osa kysymyssarjasta kuului näin: Tar-
joaako Kainuun malli; jos oletamme, että maamme kunnille säädetyt tehtävävas-
tuut ja tuloperusteet säilyvät nykyisellään; ratkaisun tehtävistä selviämiseen? Jos
vastaus on kyllä, mihin saakka malli riittää ratkaisuksi? Jos vastaus on ei, voidaan-
ko selviytymiskyky saada aikaan ”rukkaamalla” mallia? Millaisia korjauksia mal-
liin voisi tai olisi ehkä aiheellista tehdä selviytymiskyvyn parantamiseksi? Olisi-
ko myös valtion ja kuntien välistä tehtäväjakoa ja/tai kustannusten jakoa aiheel-
lista muuttaa? Mitä seuraa, jos valtion kustannusvastuuosuus entisestään supis-
tuu?

Molemmat haastateltavat katsoivat, että Kainuun mallilla selvittää nykyi-
sistä tehtävistä nykyisillä tuloperusteilla saatavilla voimavaroilla – ei kuitenkaan
aivan ehdoitta. Säckisen mukaan selviäminen edellyttää, että ”tehtäviensä hoidon
parhaiten organisoineiden kuntien käytännöt on onnistuttava siirtämään koko
maakunnan käytännöiksi”. Leskisen mukaan tehtävistä selvittää, mutta se vaatii

”menojen kasvun puolittamista”. Vastaajien esittämien varauksien taustalla on sama tilannearvio, vaikka he ilmaisivat ehtonsa eri tavoin. Kokeilua edeltävillä toiminta- ja palvelurakenteilla jatkaminen kasvattaisi menoja enemmän kuin odotettavissa olevat tulot kasvavat.

Molemmat pitivät valtion ja kuntien välisten tehtävä- ja kustannusjakojen ynnä muiden kuntajärjestelmän perusrakenteita koskevien uudistusten valmistelusta mallin kokeiluajana ongelmallisena ja suhtautuivat erityisen pidättyvästi siihen, että mallia yritettäisiin parannella kesken kokeilukauden. Se ”häiritsisi kokeilua ja veisi siltä pohjaa” (Säkkinen) ja voisikin, kun ”paremman mallin löytäminen on vaikeaa” (Leskinen), merkitä kyseenalaista parannusta.

Kumpikin totesi, että malli ei kestäisi valtion rahoitusosuuden heikkene- mistä ja että pitemmällä tähtäyksellä Kainuun selviäminen on ylipäänsä kiinni maakunnan ulkopuolisista tekijöistä. Jos julkisen sektorin käytettävissä olevat voimavarat yhteiskuntaelämässä heikkenevät sillä tavalla kuin tällä hetkellä näyt- tää, tarvitaan Säkkinen arvion mukaan ”vuosien 2020–2025 paikkeilla suurempaa remonttia” ja Leskinen arvion mukaan ”5–10 vuoden jälkeen suurempia yhteis- kunnallisia muutoksia”.

Paras malli toistaiseksi

Vielä ei voida tietää, miten maakuntajohtajien arvioihin sisältyvien ennustusten käy. Sen voi kuitenkin sanoa, että malliin liittyvä organisaatioiden harventaminen tuottaa varmasti jonkin verran säästöjä ja toimivallan alueellinen keskittäminen mahdollistaa jonkin verran lisäsäästöjä. Tämän mahdollisuuden realisoiminen merkitsee – sekin kävi ilmi edellä selostetuista maakuntajohtajien haastatteluista – kuitenkin palvelurakenteiden muutoksia, mutta ”ne voidaan toteuttaa niin, että palvelujen pisimmät hakumatkat eivät pitene” (Säkkinen ilmaus).

Sekin voidaan todeta jo nyt, että kun malli tekee kuntien ja maakunnan välisen kuntayhtymien ja muiden yhteistoimintaorganisaatioiden verkoston tarpeettomaksi, se mahdollistaa suuremmat säästöt kuin minkäänlaisilla yhteistoi- mintajärjestelyillä olisi mahdollista saavuttaa.

Malli antaa mahdollisuuden järjestää maakuntatasolle kaikki suurempia vä- estöpohjia edellyttävät palvelut, joiden käyttö ei ole päivittäistä tai vaadi muutoin lähietäisyyttä, mutta sallii pitää helpompaa saavutettavuutta vaativat palvelut ja niitä koskevan päätöksenteon kansalaisia lähellä olevalla peruskuntatasolla. Se muodostaa siten paremman säästötoimien, palvelujärjestelyjen ja päätöksenteko- menettelyjen kombinaation kuin kuntakokoa kasvattamalla tai peräti yhteen Kai- nuun kuntaan siirtymällä voitaisiin saada aikaan.

Toistaiseksi käytettävissä olevan tiedon pohjalta – ja tämän työn näkökul- masta – arvion Kainuussa kokeiltavasta hallintomallista voi tiivistää seuraavasti: Kainuussa kokeiltava maakunnallisen itsehallinnon malli sekä siihen liittyvä teh- täväjako maakunnan ja kuntien kesken varmistanevat, että kunnille säädetty teh- tävät kyetään hoitamaan joitakin vuosia nykyisillä perusteilla kertyvillä voimava- roilla. Se vaatii koko maakunnan voimavarojen aiempaa kokonaisvaltaisemmin ohjattua ja tehokkaampaa käyttöä sekä edellyttää palveluverkon maakunnallista jäsentämistä. Palvelurakenteiden muutokset etäännyttävät joissakin tapauksissa

palveluja kansalaisista, mutta eivät lisää välttämättä olemassa olevia palvelujen saatavuuden eroja. Maakunnan sisäisenä järjestelynä kokeilulla ei voida vaikuttaa Kainuun ja maan muiden osien välillä oleviin voimavaraeroihin ja niiden säätelyyn.

Jos kokeilua verrataan muihin kunnallisten tehtävien ja voimavarojen välisen ristiriidan ratkaisemiseen tarjottuihin malleihin, sen suhteellinen arvo näyttää tällaiselta: *Kainuussa kokeiltavana oleva maakunta-/peruskuntahallintojärjestelmä on kunnallisten tehtävien ja niihin käytettävissä olevien voimavarojen välisen suhteen tasapainottamisessa tehokkaampi ja laajakapasiteettisempi ratkaisu kuin kuntakoon kasvattaminen, kuntien yhteistoiminnan lisääminen tai toimintojen ulkoistaminen. Se vie niistä voiton myös siinä, että on niitä vapaampi demokratiaan ja itsehallinnollisuuteen kohdistuvista haitallisista sivuvaikutuksista. Se ei kuitenkaan poista Kainuun ja maan muiden osin välisiä palvelujen tasoeroja eikä ole, jos asiaan vaikuttavat kuntajärjestelmän ulkoiset paineet lisääntyvät nyt näkyvällä tavalla, sellaisenaan muutoinkaan pitemmällä tähtäyksellä riittävä.*

3.4 Näkökulma laveammaksi

”Kauhumaalailua”

Pidin saatesanoissa mainitussa artikkelissani kunnallisten tehtävien ja voimavarojen välistä ristiriitaa suurempana, monitahoisempana ja vaikeammin ratkaistavissa olevana ongelmana kuin olemme osanneet tai halunneet sen nähdä olevan. Arvelin, että sen ratkaisemiseen saatettaisiin tarvita kuntajärjestelmän kaikkiin keskeisiin rakenteisiin ulottuva uudistus. (Pihlajaniemi 2002 s. 417–422.)

Käsittelin artikkelissani myös valtion ja kuntajärjestelmän kehityshistoriaan liittyvää differentiaalisuutta, jolla on voinut olla merkitystä käsillä olevan ongelman syntyyn ja voi olla osansa sen ratkaisemisessa. Valtion organisaatio ja toimintajärjestelmä monine osajärjestelmineen, valtion ja kuntien välinen tehtäväjako, kunnallinen jaotus, kuntien yhteistoimintajärjestelmä sekä valtionosuuksien ja -avustusten järjestelmät ovat kehittyneet toisistaan irrallaan ja sisällöltäänkin monin tavoin omia teitään. Kun valtio on havainnut jonkin asian tai asiaryhmän vaativan julkisen vallan toimia, se on antanut sitä koskevan lain tai lainsäädännön. Tarvittavat toimet on osoitettu sillä valtion tai kuntien tai molempien hoidettaviksi. Samalla on aiheutettu usein sivuvaikutuksia sekä valtion omiin toimintajärjestelmiin ja valtion ja kuntien välisiin kustannustenjakojärjestelmiin että kunnallisiin toimintajärjestelmiin. Tämäkin ilmiö monimutkaistaa ongelman jäsentämistä ja vaatii laaja-alaista uudistusta. (Em. artikkeli s. 422–423.)

Totesin artikkelissani myös, että kuntauudistus-sanalla on 60-luvun tapahtumien vuoksi huono kaiku. Silloin annetulla lailla piti käynnistettävän koko maan kattava kuntajaotuksen muutosprosessi, joka sai yleisessä keskustelussa nimen ”kuntuudistus”. Lain nojalla laadittiin suunnitelma, jonka toteuttaminen olisi merkinnyt kuntien lukumäärän rajua vähentämistä. Vahvan ja sittemmin yleisesti aiheellisenä pidetyn vastarinnan vuoksi uudistus ei koskaan toteutunut. Nyt kuntauudistus-käsitteelle voisi olla parempaa käyttöä. Ehdotin pohdittavak-

si toisenlaista kuntauudistusta: ”sellaista, jonka tähtäys suuntautuisi yli lähimpien budjettivuosien ja vaalikausien aina seuraaville vuosikymmenille ja joka koskisi kuntien kaikkia keskeisiä rakenteellisia toimintaedellytyksiä yhtä aikaa”. (Ks. em. artikkeli s. 423.)

Pidin jo tuolloin tilannetta niin vakavana, että päätin kirjoituksen ”kauhu-maalailuun” siitä, mihin voimme toimettomuuden kautta ajautua taikka liian vähäisillä ja näennäisillä ratkaisuilla ohjautua. Linaan sen tähän sellaisenaan:

Jos jotain edellä esitetyn kaltaista ei yritetä tai se ei onnistu, vaihtoehtona on pieniä paikkauksia, näennäisiä ratkaisuja, umpikuja ja hyvinvointivaltion purku. Siinä vaihtoehtodossa voidaan vaikuttaa järjestykseen, jossa purku alkaa; ja tapaan, jolla se etenee.

Markkinaehtoistunut yhteiskuntakehitys näyttää kohdistavan purkamisen darvinistiseen tapaan vastustuskyvyttöimpiin kohteisiin. Voimavaroihin nähden ras-kaaksi koetun palveluvarustuksen purku on alkanut poliittiselta voimaltaan heikoimista alueista ja markkinavoimaltaan heikoimmista väestöryhmistä.

Jos halutaan, että Itä- ja Pohjois-Suomeen ei synny koko alueen palvelut ja lo-pulta myös väestön tyhjentävää kierrettä ja että kansakunnan ns. epäaktiivit väestö-ryhmät eivät ajaudu aivan ”puille paljaille”, kehitykseen voidaan saada ainakin rajaavia ja pehmentäviä vaikutuksia. Niidenkin etsimiseksi joudutaan miettimään hankalia kysymyksiä.

Millaisia asioita joudumme tulevana vuosikymmeninä priorisoimaan?

Pystymmekö tarvittaviin priorisointeihin avaamatta tuoreita perustuslain perus-oikeussäännöksiä? Jos ne joudutaan avaamaan, mitä oikeuksia otetaan ja missä järjes-tyksessä tarkasteltavaksi uudelleen?

Se perusoikeussäännöksen ryhmä, jota lähivuosien ja -vuosikymmenten priori-sointikeskustelu tulee ravistelemaan, muodostuu perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentis-ta, 9 §:n 1 momentista, 16 §:n 1 ja 2 momentista, 19 §:n 1–3 momenteista ja 22 §:stä, jotka kuuluvat:

6 §

”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammai-suuden tai muun henkilöön liittyvän synn perusteella.”

9 §

”Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liik-kua maassa ja valita asuinpaikkansa.”

16 §

”Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jo-kaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.”

19 §

”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.”

22 §

”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.”

Keskustelu, jota maassa käydään, on nostamassa ensimmäisenä esityslistalle perustuslain 9 §:n 1 momentin. Maassamme näyttää yleistyvän käsitys, että kansalaisten asuinpaikan valintaoikeutta ja muita perusoikeuksia ei voida pitää kauan toisiinsa kytkettyinä. Olisiko siis alettava miettiä, millä tavoin määritellään tyhjennettävät ja/tai asumiseen oikeuttamattomat ”erämaa-alueet”, ja tulisiko asumiseen oikeuttavat alueet luokitella vielä sen mukaan, oikeuttavatko ne täysin tai osittaisiin palveluihin vaiko vain omalla vastuulla asumiseen? Tätä kautta rakentuvalla ”asuma-aluekaava”-järjestelmälläkin voitaisiin päästä inhimillisempään tulokseen kuin markkinoiden hoitaman ”antiasutuksen” ehdoilla tapahtuvalla palveluorganisaatioiden purkamisella.

Paljon vaikeampi on kysymys yhdenvertaisuusperiaatteen ja muiden perusoikeuksien kytköksestä. Se kun edellyttäisi, että muut perusoikeudet ja kaikki muutkin lakiin perustuvat oikeudet pitäisi toteuttaa niin, että ketään ei aseteta ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan minkään henkilöön liittyvän syyn perusteella. Suurimmat saneeraukset ovat tämän kytköksen kahleissa. Millaisilla priorisoinneilla markkinaehtoinen politiikka tulisi sitä löysentelemään ja millaisilla sen löysentäminen voisi olla ihmisille vähiten haitallista? (Em. artikkeli s. 423–424.)

Kysymyksiä olisi voinut jatkaa pitemmällekin. Tarkoituksen kannalta se ei ollut tarpeen.

”Kauhumaalailuni” kehityskulut saattoivat olla jo pitemmälläkin kuin olin itse havainnut. Palaan tässä Kainuun maakuntajohtajien haastatteluihin. Molempiin tapaamisiin kuului myös vapaamuotoisemman keskustelun osuus. Nostin siinä muun ohella esiin omasta mielestäni rajun kysymyksen peruspalveluoikeuksiin kytkettävästä asuma-aluekaavoituksesta. Kumpaakaan vastaajaa kysymys ei hätkähdyttänyt. Molemmat totesivat lakonisesti, että arkitodellisuudessa asumisoikeuksien alueellista priorisointia joudutaan tekemään jo nyt. Sen ”virallistaminen” jonkinlaisella asumisoikeuskaavoituksella voisi – niin ikään molempien mielestä – olla ainakin pitemmällä tähtäyksellä suotavaa ja saada perusoikeuslainsäädännön ja todellisuuden suhteen nykyistä sopusointuisemmaksi. (Säkinen 17.3.2005, Leskinen 3.10.2005.)

Olen nyt entistä vakuuttuneempi sekä ongelman vaikeudesta että tarpeellisten ratkaisujen mittavuudesta ja monitahoisuudesta. Ongelma on aivan liian vaikea ja iso, että se ratkeaisi kuntien omin toimin tai edes kuntiin ja niiden toimintajärjestelmiin rajoittuvana asiana. Tähän mennessä koetelluista ratkaisuista yksi, kuntajaotusmuutokset, on osoittautunut kokonaistaloudellisilta hyödyiltään marginaaliseksi ja haittavaikutuksenaan etäännyttää palveluita ja demokraattista päätöksentekoa kansalaisista. Toinen, kuntien välisen yhteistyön lisääminen, tuottaa välttämättömyyshyötyjä mutta myös kustannuksia aiheuttavaa sekä valta- ja vastuusuhteita sekoittavaa yliorganisoitumista ja on kvasi-itsehallinnollisuutensa

vuoksi jo käyttömahdollisuuksiensa ääri rajoilla. Paraskin ratkaisumalli, Kainuun hallintokokeilu, ratkaisee vain osan ongelmasta, rajoittuu omaan alueeseensa ja käy riittämättömäksi muutamien vuosien kuluttua.

Kunta- ja palvelurakennehanke

Sisäasiainministeriö asetti 11.5.2005 kunta- ja palvelurakennemuutos -hankkeen, jonka toimikausi on 11.5.2005–31.5.2006. Hanketta johtaa peruspalveluohjelman valmistelua varten asetettu ministerityöryhmä, ja sen käytännön toteutusta valmistelee ja ohjaa kunta- ja palvelurakenneryhmä apunaan useita asiantuntijaryhmiä. (Kunta- ja palvelurakennemuutos -hanke, asettamispäätös.)

Hankkeen tavoite on (ilmeisesti ns. tulossuunnittelujärjestelmän kielellä ilmaistuna) seuraava: ”Hankkeen tuloksena nykyisin kuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa siten, että palveluiden laatu ja vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen on otettu huomioon.” (Em. asettamispäätös s. 1.)

Hankkeelle määritetyt tehtävät tekevät siitä edellä tarkoitetun laisen kokonaisvaltaisen kuntamuutoksen. Tehtävät on määritelty näin:

”Arvioidaan ja tehdään ehdotus kuntien vastuulla olevien lakisääteisten ja kuntien itselleen tehtäväksi ottamien palveluiden tarkoituksenmukaisista järjestämisvastuualueista – –. Tarkastelun kohteina ovat kuntajaotuksen muutokset ja kuntarajat ylittävä yhteistyö kaikilla aluetasoilla kunnista valtakunnantasolle saakka. Selvitetään ja edistetään palveluiden eri järjestämis- ja tuottamistapojen parhaiden käytäntöjen käyttöönottoa – –. Arvioidaan palveluiden ohjaus- ja kehittämisjärjestelmiä sekä tutkimustoimintaa ja laaditaan kehittämis ehdotukset. Arvioidaan valtion ja kuntien tehtävien ja kustannusten jakoa – – ja tehdään tarvittavat esitykset. Tuetaan ja kehitetään käynnissä olevia sosiaali- ja terveysalan sekä opetus- ja kulttuurialan kehittämis hankkeita. Työssä otetaan huomioon myös tuottavuushankkeen tulokset. Valmistellaan hankkeen toteutuksen kannalta keskeiset ja välttämättömät – – normatiiviset ja lainsäädännölliset muutokset, jotka koskevat kuntien tehtäviä ja rahoitusta, kuntien palveluiden järjestämisen organisoimista, kuntien yhteistyötasoa ja yhteistyön toteuttamista sekä kuntajakoa ja kuntajaon muuttamista.” (Em. asettamispäätös, s. 1–2.)

Hankkeen ensimmäisenä työvaiheena kunta- ja palvelurakenneryhmä laati hanketta johtavalle ministeriryhmälle ehdotuksen uudistuksen kolmeksi vaihtoehtoiseksi linjausmalliksi. Ministeriryhmän käsittelyn jälkeen ja ryhmän varauksilla ja evästyksillä varustettuna ”pelkistetyt muutosmallit” lähetettiin maakuntiin lokakuusta 2005 helmikuuhun 2006 kestänyttä ”aluevaiheen” käsittelyä varten. (Kunta- ja palvelurakennemuutos -hanke, aluevaiheen materiaalit I.)

Mallien pelkistetyt kuvaukset näyttävät seuraavilta:

Peruskuntamalli: 1. Kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Tavoitteena on vähintään 20 000–30 000 asukkaan kuntien muodostaminen. 2. Kunnilla on vastuu sekä palvelujen rahoituksesta että järjestämisestä. 3. Jos kunnilla ei ole vielä edellytyksiä edellä mainitun väestökriteerin täyttävän uuden kunnan muodostamiseen, niiden tulee siirtää siirtymävai-

heessa vastuu peruspalvelujen järjestämisestä peruspalvelupiirille, joka muodostetaan kuntien yhteisellä sopimuksella niin, että sen väestömääräksi tulee vähintään 20 000–30 000 asukasta ja että siihen kuuluvat työssäkäyntialueen tai muun luontevan yhteistyöalueen kaikki kunnat. 4. Jos kuntien yhdistymiseen tai peruspalvelupiirien muodostamiseen ei päästä kuntien itsensä toimesta, valtioneuvosto voisi päättää tarvittavista toimenpiteistä. 5. Erikoissairaanhoidon vaativammat palvelut ja sosiaalitoimen erityispalvelut, jotka edellyttävät laajempaa väestöpohjaa, kunnat tai palvelupiirit tilaavat sairaanhoitopiireiltä tai muilta palvelujen tuottajilta. Sairaanhoitopiirien määrää vähennetään ja erityisen vaativa hoito keskitetään ”miljoonapiireihin”. 6. Uudistus käynnistetään nopeassa aikataulussa siten, että päätökset kunnissa tehdään ennen vuoden 2007 syksyä ja toteutus tapahtuu vuoden 2009 alusta lukien. (Em. aineisto s. 3.)

Piirimalli: 1. Sosiaalihuolto-, perusterveydenhuolto- ja erikoissairaanhoidopalveluiden järjestämisvastuu siirretään sosiaali- ja terveyspiiriksi integroituihin yhteisiin organisaatioon. Piirimallia voidaan laajentaa kattamaan myös muita palveluja, kuten opetustoimen palveluja. 2. Sosiaali- ja terveyspiirin väestöpohjan tulee olla vähintään 100 000 asukasta, mieluiten 150 000–200 000 asukasta. 3. Sosiaali- ja terveyspiirin ensisijaisena tehtävänä on toimia tilaajan roolissa palvelujen järjestämisessä, mutta sillä on myös omaa palvelutuotantoa. 4. Sosiaali- ja terveyspiiri on jaettu palvelualueisiin, joiden vähimmäisväestöpohja on 20 000 asukasta. 5. Pääosa sosiaali- ja terveyspiirin rahoituksesta perustuu etukäteen määritettyyn väestöpohjaiseen maksuun. Valtionosuudet maksetaan kunnille. Kunnat suorittavat maksun piirille ja piirin on mitoitettava toiminta näihin rahoituspuutteisiin. 6. Kuntien valitsemat poliittiset päätöksentekijät päättävät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkosta ja menokehyksistä. 7. Sosiaali- ja terveyspiirien suunnittelu käynnistetään vuonna 2007 ja toteutus tapahtuu vuoden 2009 alusta. (Em. aineisto s. 3–4.)

Aluekuntamalli: 1. Suomeen muodostetaan 20–25 aluekuntaa. Nykyisistä kunnista tulee lähikuntia. Pääkaupunkiseudun alueella asia ratkaistaan erikseen. 2. Palveluiden järjestämisvastuu on aluekunnilla. Osa palveluista voidaan määrätä lainsäädännöllä lähikuntien järjestämisvastuulle ja aluekunnat voivat delegoida tehtäviä lähikunnille. 3. Verotus ja valtionosuudet tulevat aluekunnille. 4. Aluekuntien ja lähikuntien valtuustot valitaan suoralla kansanvaalilla. 5. Aluekuntien ja lähikuntien palveluiden organisoinnissa käytetään hyväksi uutta teknologiaa ja uusia mahdollisuuksia, esimerkiksi verkkopohjaisia jakelujärjestelmiä, palveluiden tuotteistamista ja sopimusohjausta. 6. Alueelliset ja kielelliset erityispiirteet voidaan ottaa huomioon aluekuntien rajoja ja/tai alue- ja lähikuntien työnjakoa määriteltäessä. 7. Keskeiset lakiesitykset tehdään nykyiselle eduskunnalle. Siirtymävaihe aluekuntiin alkaa valitsemalla aluekuntavaltuustot vaaleissa syksyllä 2008. Siirtyminen tapahtuu vaiheittain lainsäädännön muutosten vaatimassa aikataulussa. 8. Aluekuntamallin toteutuessa maakuntien liitot sekä suuri osa kuntayhtymistä lakkaa. (Em. aineisto s. 4–5.)

Haastavaa ja mielenkiintoista, mutta hankkeeseen on mahdollista ja tarkoituksenmukaista palata tuonnempana.

4 Kokonaisvaltaiseen kuntauudistukseen

4.1 Uudistuksen lähtökohta-asetelmat

Ratkaisemattomalta vaikuttava yhtälö

Tähän mennessä on käynyt ilmeiseksi seuraavaa:

Suomalainen kuntajärjestelmä on kulkenut pitkän tien köyhien hoitajasta laaja-alaista infrastruktuuritehtävien sekä turva- ja hyvinvointipalvelujen kirjoa hoitavaksi hyvinvointivaltioidean toteuttajaksi. Valtiojohto ja kansalaisten suuri enemmistö ovat hyvinvointivaltiosta ylpeitä ja pitävät sen palvelujen säilyttämistä tärkeänä. Kansalaiset haluavat jopa niiden parantamista.

Suuri ja kasvamassa oleva osa Suomen kunnista ei selviä tulevana vuosina nykyisenlaisista tehtävistä nykyisillä tuloperusteilla ja nykyisillä toimintatavoillaan. Hyvinvointivaltiollisessa palvelujärjestelmässämme on jo nyt rapautumisen merkkejä, ja sen tulevaisuus on uhanalainen.

Globalisaatio ja integraatio muodostavat Suomelle ja sen julkiselle sektorille kehikon, joka puristaa valtion ja kuntien varsinaisiin tehtäviin käytettävissä olevat voimavarat supistuvalle kehitysuralle, ja tuo supistuminen mitä todennäköisimmin kiihtyy.

Valtio voi osoittaa voimavaroistaan yhä vähäisemmän osan kuntien hoidettaviksi osoitettuihin tehtäviin, ja kuntien on supistettava itse keräämiensäkin tulojen kohdistamista perusturva- ja hyvinvointipalvelutehtäviinsä.

Maan sijaintiin ja sisäisiin olosuhteisiin liittyvien rakenteellisten perustekijöiden sekä niihin liittyvien eroavuuksien kannalta valtiota, kuntia ja hyvinvointivaltiollisia palveluja tarvitaan yhtä suurella syyllä kuin tähänkin saakka. Globalisaation ja EU-integraation mukanaan tuoma kiihtyvä kilpailu ja sen aikaansaama yksilöiden ja kuntien eriarvoistuminen lisäävät tuki- ja palvelutarpeita. Kuntien kannettava taakka kasvaa todennäköisesti edelleen myös valtion toimien seurauksena.

Hyvinvointivaltion säilyttäminen näyttää näissä oloissa ratkaisemattomalta yhtälöltä.

Ratkaisujen etsinnässä on keskitytty viime vuosina kuntajaotuksen muutoksiin, seutukuntapohjaisen kuntien yhteistoiminnan tukemiseen ja kehittämiseen sekä Kainuussa toteutettavaan maakunnallisen itsehallinnon kokeiluun. Niitä koskevat tulosarvioinnit osoittivat seuraavaa:

Kuntajaotuksen muutoksilla saavutettavat rationalisointihyödyt riippuvat tapauskohtaisista tilannetekijöistä ja ovat kokonaismerkitykseltään vähäisiä. Kun hyödyt saavutetaan kuntakokoa kasvattamalla, niiden kääntöpuolena voi olla palvelujen etäännyminen ja on aina demokraattisen päätöksenteon etäännyminen kuntalaisista. Kunnallisten tehtävien ja voimavarojen välillä koko valtakunnassa ja erityisesti harvaan asutuilla alueilla olevan ristiriidan poistamiseen kuntajaotuksen muutoksilla voidaan vaikuttaa vain marginaalisesti.

Kuntien välisen yhteistyön ja sen erilaisten sovellutusten lisääminen merkitsee mahdollisten hyötyjensä ohella aina ylimääräistä organisoimista sekä toimivalta- ja vastuusuhteiden eriytymistä ja sekaantumista, useimmiten myös ylimääräisiä kustannuksia. Yhteistyön lisäämisen ehdottomampi rajoitin on siinä, että voimavaroiltaan heikoimpien kuntien tehtävistä ja toimivallasta on jo siirtynyt niin suuri ja keskeinen osa ylikunnallisiin yhteistoimintajärjestelmiin, että pitemmälle menemisen seurauksena olisi noissa kunnissa perustuslaissa suojatun itsehallinnon tosiasiallinen mitätöityminen.

Samat seikat, jotka rajoittavat kuntien välisen yhteistyön lisäämistä, rajoittavat myös kunnallisten tehtävien ja niiden osien siirtämistä kunnallisen toimintajärjestelmän ulkopuolelle.

Kainuussa kokeiltavana oleva maakunta-/peruskuntahallintojärjestelmä on kunnallisten tehtävien ja niihin käytettävissä olevien voimavarojen välisen ristiriidan poistamisessa parempi vaihtoehto kuin kuntakoon kasvattaminen, yhteistoiminnan lisääminen tai toimintojen ulkoistaminen. Sillä ei ole myöskään niihin verrattavia haittavaikutuksia demokratiaan ja itsehallintoon. Sekin riittää kuitenkin vain maakunnassa nykyisin olevan palveluvarustuksen lyhytaikaiseen turvaamiseen. Alueellisten ja asiasisällöllisten rajoitustensa vuoksi se ei tarjoa keinoja maan eri osien välisten voimavara- ja palvelutasoerojen tasoittamiseen ja koko maata koskevan kunnallisten tehtävien ja voimavarojen välisen ristiriidan ratkaisemiseen eikä sovi sellaisenaan myöskään koko maassa toteutettavaksi kunnallisen toimintajärjestelmän malliksi.

Arvioinnin kohteena olleet ratkaisukeinot ja kokeilumallit ovat sillä tavoin sukulaisia, että ne vaikuttavat pääosiltaan kunnallisen kokonaisjärjestelmän samoihin osatekijöihin. Ne ovat enemmän toisiansa korvaavia ja poissulkevia kuin toisiansa täydentäviä ratkaisuja. Sen vuoksi niitä yhdistelemälläkään ei ole mahdollista päästä merkittävästi vaikuttavampiin tuloksiin. Arvioinneista on pikemminkin pääteltävissä, että kyseisistä keinoista ja malleista ei ole mahdollista saada aikaan yhdistelmää, joka veisi pitemmälle kuin Kainuun mallilla voidaan päästä.

Entäpä sitten?

Edellä sanotusta seuraava johtopäätös on kaksitahoinen. Ensiksi: Toteutettavan uudistuksen tulisi olla tähän asti sovellettuja keinoja ja malleja sekä niiden muodostama kokonaisuuttakin oleellisesti tehokkaampi ja laajavaikutteisempi, niin kokonaisvaltainen kuin ylipäänsä on mahdollista. Sen elementtejä olisi etsittävä sekä hyvinvointivaltion toiminta-ajatuksista ja valtion ja kuntien suhteista että kuntajärjestelmän kaikista osajärjestelmistä: tehtävistä, tuloperusteista, aluejaotuksesta ja toimintajärjestelmästä. Toiseksi: Kainuun malli soveltuu ja riittää kokonaisuudistuksen yhtä, joskin ehkä ”näkyvintä” osaa koskevan osauudistuksen lähtökohta- ja vertailupohjaksi. Uutta kunnallista toimintajärjestelmää voidaan etsiä vertaamalla vaihtoehtoisia järjestelmämallia siihen. Uuden järjestelmän pitäisi olla, jos mahdollista, Kainuun malliakin tehokkaampi, ja sen olisi välttämättä oltava rakenteiltaan niin mukauttamiskelpoinen, että se olisi sovellettavissa maan eri osien erilaisiin olosuhteisiin.

Kokonaisuudistuksella tulisi voida kajota ”kaikkeen liikkuvaan”. Tähän pääsääntöön pitäisi ja saisi olla vain muutamia rajoituksia ja ehtoja: Ratkaisu joudutaisiin rajoittamaan siihen, mikä on suomalaisten kompetenssissa ja omin voimavarojen toteutettavissa. Käytettävien osaratkaisujen täytyisi olla paitsi tarkoitustaan edistäviä myös keskenään yhteensopivia. Mukana ei saisi olla myöskään sellaisia ratkaisuja, jotka aiheuttaisivat varsinaista tarkoitusta edistävien hyötyjen ohella niitä suurempia sivuhaittoja muihin yhtä legitiimeihin tarkoituksiin.

Suomalaisten käsissä oleva uudistus ei voi olla kokonaisvaltaisimmillaankaan lopputulokseltaan täydellinen. Parhaan mahdollisenkin hahmottaminen on työstä, ja toteutus voi olla vielä vaikeampaa, ehkä jopa ylivoimaiselta tuntuva. Kun demokratiaan sitoutuneen maan kansalaisten ylivoimainen enemmistö vaatii hyvinvointijärjestelmän säilyttämistä ja kehittämistäkin, ratkaisuun on pyrittävä.

Kunta- ja palvelurakennehankkeen aloitus ja siihen liittynyt keskustelu ovat jättäneet kokonaisvaltaisista lähtökohdistansa huolimatta julkisen vallan tehtävien laajuutta sekä valtion ja kuntien välistä tehtävä- ja kustannusvastuiden jakoa koskevat kysymykset toistaiseksi lähes vaille huomiota. Ongelmaa ei kuitenkaan voida hankkeen asettamispäätöksenään mukaan ratkaista niihin paneutumatta. (Kunta- ja palvelurakennemuutos -hanke, aluevaiheen materiaalit I.)

Ehkä tässä on jotensakin sopiva paikka todeta, että jäljempänä esitettävä ei koske, ellei sitä erikseen mainita, Ahvenanmaata, jonka suhteet valtioon ja oikeus omaan itsehallintoon ovat tapaus sinänsä.

4.2 Minkä tulisi muuttua hyvinvointivaltiomallissa?

Julkisen vallan tehtävä?

Edellä on käynyt ilmi, että valtio ja kunnat ovat lujin ja monin sitein kohtalokkaassa yhteydessä toisiinsa. Molemmilla osapuolilla on omat roolinsa, mutta ne tarvitsevat välttämättä toisiaan, ja jos toisella menee huonosti, niin toisellakaan ei voi mennä hyvin. Erillisistä ja erilaisista rooleistansa huolimatta ne muodos-

tavat yhdessä myös kokonaisuuden. Lainsäädäntö on nimennyt tämän kokonaisuuden julkiseksi vallaksi.

Julkinen valta on paljon vartijana. Se vastaa monen muun asian ohella hyvinvointivaltiollisten oikeuksien ja palvelujen toteutumisesta. Silloin kun valtion ja kuntien tehtävät ja voimavarat ovat samansuuntaisessa epätasapainossa, ongelma ulottaa vaikutuksensa julkisen vallan koko tehtävään. Tämänkertaisen epätasapainon purku pitäisi sen vuoksi aloittaa seuraavista kysymyksistä:

Minkälaisten perusarvojen ja -funktioiden toteutumisesta julkisen vallan tulisi tästä eteenpäin huolehtia ja millaisilla keinoilla sen olisi tapahduttava? Millaisia uusia välttämättömiä tehtäviä julkiselle vallalle voi lähitulevaisuudessa olla tulossa? Onko sen vastattava jatkossakin kaikesta, mistä se vastaa nyt? Voita isiinko ja tulisiko julkisen vallan tehtäväkokonaisuutta tai tehtäviin liittyvää vastuuta joiltakin osin supistaa? Minkälaiset tehtävät ja toiminnot julkisen vallan tulisi suorittaa itse? Minkälaiset voitaisiin antaa ja mitkä ehkä olisi annettava muiden toimijoiden hoidettaviksi? Mitkä voitaisiin uskoa julkisilla varoilla tuetun kolmannen sektorin huoleksi ja mitkä muun talkooluontoisen toiminnan varaan? Mitä tehtäviä voitaisiin jättää ja olisi jätettävä kokonaan kansalaisten omatoimisuuden varaan?

Kysymysten muodostama kokonaisuus edellyttää laajaa selvitystyötä, mutta sen lähtökohta näyttää selvältä ja ehdottomalta jo tässä työssä tehtyjen analyysien perusteella: *Julkisen vallan tämänhetkiseen tehtäväkokonaisuuteen olisi voitava tehdä supistuksia.* Mutta millaisilla perusteilla niitä olisi etsittävä? Yhteisesti hyväksyttävin lähestymistapa voisi löytyä aikaan ja tilanteeseen sopeutetusta leipää vaiko sirkushuveja -asetelmasta: *Mitä merkittävämpi, selkeämpi ja välittömämpi yhteys tehtävillä ja voimavaroilla on perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin, sitä ehdottomammin ne tulisi pitää julkisen vallan käsissä. Mitä löyhempi ja etäisempi tuo yhteys on, sitä kriittisemmin niiden asemaa olisi arvioitava.*

Universalismi?

Kun julkisen vallan tehtävien nykylaajuus johtuu suurelta osalta hyvinvointivaltiomallin toteutuksesta ja tehtäväkokonaisuutta joudutaan toteuttamaan joka tapauksessa jatkossa nykyistä niukemmin voimavaroin, on aiheellista kysyä, voisiko ja millä tavoin ehkä itse hyvinvointivaltiomalliakin uudistaa.

Kysymys ohjaa katseet hyvinvointivaltioidean kantavaksi perusrakenteeksi erityisesti Pohjoismaissa muodostuneeseen universalismin periaatteeseen. Sen toteutukseen vaikuttavia muutoksia on viime vuosina jo tapahtunut (ks. esim. sosiaali- ja terveystietomus 2002 s. 71–74). Niitä ei kuitenkaan ole edeltänyt merkittävä julkinen keskustelu, eivätkä ne ole saaneet sellaista aikaan jälkikäteenkään. Voita isiinko ja pitäisikö periaatteesta luopua tai olisiko sille omaksuttava uusi ja tulevaisuuteen ehkä paremmin sopeutuva sisältö?

Universalismista luopuminen olisi sitä, että julkisen vallan hyvinvointihuolenpitoa ei enää pyrittäisikään ulottamaan kaikkiin kansalaisiin vaan yhdellä tai useammalla tarve-, yleishyödyllisyys- tai muulla sellaisella perusteella rajoitettuun osaan kansalaisia. Muiden uskottaisiin ja edellytettäisiin pärjäävän omilla ja markkinoilta hankkimillaan keinoilla. Luopuminen kovertaisi hyvinvointi-

valtioidean ydintä ja merkitsisi koko mallin tai ainakin sen pohjoismaisen sovel-
lutuksen ”virallista” kyseenalaistamista. Siitä voisi seurata hyvinvointivaltiollisten
etujen ja palvelujen itse itseänsä ruokkiva alasajo.

Pienempi paha – jos paha lainkaan – olisi *universalismin periaatteen sopeut-
taminen* ajan myötä muuttuneeseen ja yhä *muuttumassa olevaan yhteiskunnalliseen
tilanteeseen*. Se voisi merkitä, että *universalismin perusolemus*, hyvinvointihuolen-
pidon ulottuminen koko kansaan *säilytettäisiin*, mutta periaatteen *soveltamistapaa*
muovattaisiin sosiaalisesti ja ekonomisesti painottuvammaksi. Se puolestaan voisi
tarkoittaa esimerkiksi sitä, että hyvinvointipalvelut tarjottaisiin tai taattaisiin aina
kaikille, mutta niihin liitettäisiin käyttäjän tulojen mukaan porrastetut palvelu-
maksut. Tulonsiirtoina suoritettaviin hyvinvointietuisuuksiin sovellettuna se tar-
koittaisi itse edun käänteistä porrastamista suhteessa saajan tuloihin. Sopeutuk-
sen *tuloksena olisi mahdollisuus palvelujen tulevaisuutta turvaaviin säästöihin niiden
kustannuksella, joilla on siihen varaa*.

Perusoikeudet?

Perusoikeussäännöksilläkään ei ole pyhyttä, joka oikeuttaisi niiden jättämisen
omaan rauhaansa. Olisiko perusoikeussäännöksissä tai niiden toteutukseen liit-
tyvissä muun lainsäädännön säännöksissä korjailemista, täydentämistä tai tarken-
tamista ja syntyisikö sitä kautta helpotusta tehtävien ja voimavarojen keskinäiseen
epätasapainoon?

Perusoikeussäännökset muodostavat vahvan ja laajan periaatteellis-oikeu-
dellisen selkänogan kansalaisten hyvinvointiodotuksille. Mutta säännöksi-
en sisältö ja tavoitteet eivät konkretisoidu kaikilta osiltaan selkeästi, ja niiden tosi-
asiallinen merkitys riippuu joiltain osin ilmassa.

Edellä on käynyt ilmi, että markkinoiden, muuttoliikkeen ja väestöraken-
nemuutosten ohjastama alueellinen kehitys kulkee – julkisen vallan aluepoliitti-
sista toimista huolimatta – karavaanin tyyneydellä perusoikeussäännöksistä piit-
taamattomiin suuntiin. Ainakin näiltä osin perusoikeussäännöksiltä ja niiden
soveltamista ohjaavalta alemman tason lainsäädännöltä puuttuu ohjausote.

Kuntakenttä kritikoii ja valittelee perusoikeuksiin kytkettyjen niin sanottu-
jen subjektiivisten oikeuksien laajuutta ja joiltakin osin sisältöäkin. Kritiikin sa-
noma on, että subjektiivisen oikeudet sitovat kunnat kohtuuttomiin vastuisiin
sekä pakottavat joissakin tapauksissa suhteelliselta tarpeellisuudeltaan ja paikal-
liselta soveltuvuudeltaan kyseenalaisten palvelujen tarjontaan.

Kritiikki ei kyseenalaista säännöksi-
en perimmäisiä tarkoituksia, mutta sillä
on yhteys tarkoitusten toteutuvuuteen. Jos kritiikin kohteena olevat asiat ovat
oikeasti ”vikoja” ja jos ne onnistutaan poistamaan, siitä ei seuraa säännöksillä
tavoiteltavien oikeuksien supistumista vaan mahdollisuus niiden osuvampaan tai
voimavaroja säästävämpään toteuttamiseen. Näistä syistä, mutta myös säännösten
ja yhteiskuntatodellisuuden vastaavuuden parantamiseksi olisi käynnistettävä pe-
rusoikeussäännöksi-
en tarkistamistarpeita koskeva selvitystyö. Sen olisi tuotetta-
va vastaukset seuraaviin kysymyksiin:

1) *Pitäisikö joitakin perusoikeuksia koskevan lainsäädännön säännöksiä muuttaa
liittämällä niihin oikeuksien toteutumistakuita ja toteuttamisehtoja, jotka eivät su-*

pistaisi oikeuksien kohdejoukkoa mutta lisäisivät oikeuksien tosiasiallisen ja yhdenvertaisen toteutumisen mahdollisuuksia? 2) *Saataisiinko joitakin subjektiivisia perusoikeuksia "ei-subjektiivisiksi" muuttamalla* aikaan perusoikeuksien kokonaisuuden tai kysymyksessä olevien oikeuksien tosiasiallisen ja yhdenvertaisen toteutumisen kannalta *nykytilaa parempi lopputulos?*

Jos selvityksistä mahdollisesti seuraavat säännöksiä tarkistukset johtaisivat oikeuksien nykyistä parempaan kohdentumiseen, siitä koituisi *myös rationaalisuushyötyjä*.

4.3 Minkä tulisi muuttua valtion ja kuntien vastuunjaossa?

Miten paljon?

Edellä esitetty on osoittanut, että julkisen vallan edessä on nykyinen voimavaroihin nähden liian suuret haasteet. Mutta kuntien kannalta epätasapaino on sitäkin suurempi, ja omilta tulopohjiltaan heikoimpien kuntien tilannetta voi luonnehtia jopa toivottomaksi.

Julkisen vallan tehtäväkokonaisuuden olisi siis välttämättä supistuttava. Mutta yhtä selväksi on käynyt, että myös valtion ja kuntien välisen tehtävä- tai kustannusvastuun jakautumisen pitäisi muuttua. Kuntien ja aivan erityisesti omilta tuloperusteiltaan heikkojen alueiden kuntien suhteellisen vastuuosuuden täytyisi pienentyä.

Tarpeeksi suuret muutokset syntyisivät vain suurista tai monista tehtävistä koskevilla uudelleenjärjestelyillä. Muutoksien ei kuitenkaan tarvitsisi merkitä välttämättä itse tehtävien siirtoja. Samaan voitaisiin päästä tehtävien hoidon rahoitusvastuiden siirroilla tai muilla valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon muutoksilla.

Asian luonteesta johtuu, että tarvittavat uudelleenjärjestelyt kohdistuisivat kuntien nyt kokonaan tai osittain hoitamiin ja kustantamiin lakisääteisiin tehtäviin, joita olisi voitava siirtää ja ehkä siirrettävä valtiolle tai valtion kustannusvastuulle.

Keräsin omaa arviointiani varten yhteen kaikki havaitsemani lailla kuntien tai kuntien yhteistyöorganisaatioiden vastuulle taikka osavastuulle osoitetut tehtäväryhmät. Käsitykseni on, että kokoelman ulkopuolella ei ole niin runsaita voimavaroja vaativia lakisääteisiä velvoitteita, että niillä olisi merkittävää roolia käsillä olevan ongelman ratkaisemisessa. (Kokoelman sisällä sen sijaan on paljon osatehtäviä ja -toimintoja, joita käyttämäni "zoomaus" ei tuo eriteltyinä esille.) Vastuusiirtojen kohteeksi otettavat tehtäväryhmät olisi niin ollen voitava löytää seuraavasta tehtävämassasta:

1. alueiden kehittämislaissa (602/2002) säädetty maakunnan kehittämis- ja suunnittelutehtävät

2. pelastuslaissa (468/2003) säädetty ihmisten, omaisuuden ja ympäristön pelastamistehtävät

3. perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (629/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) säädetty perusopetuksen, yleissivistävän lukio-opetuksen ja ammatillisen opetuksen järjestämistehtävät

4. lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973) ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) säädetty lastenhoidon ja leikkitoiminnan järjestämistehtävät sekä vaihtoehtoisen hoidon tukitehtävät

5. kansanterveyslaissa (66/1972), erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989), mielenterveyslaissa (1116/1990), tartuntatautilaissa (583/1986), terveydensuojelulaissa (763/1994), päihdehuoltolaissa (41/1986), toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetussa laissa (693/1976), elintarvikelaissa (23/2006), eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta annetussa laissa (1195/1996), kemikaalilaissa (774/1989) ja kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annetussa laissa (75/2004) säädetty ihmisten terveyden huoltoon kuuluvat tehtävät, so. terveydentilaa ylläpitävät ja edistävät tehtävät, sairaanhoitotehtävät sekä tuotteiden ja palvelusten turvallisuuden ja elintarvikkeiden ja ympäristön hygieenisyyden valvontatehtävät

6. eläinlääkintähuoltolaissa (685/1990) ja eläinsuojelulaissa (247/1996) säädetty eläinten terveydenhuoltoon kuuluvat tehtävät

7. sosiaalihuoltolaissa (710/1982), toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997), lastensuojelulaissa (683/1983), isyyslaissa (700/1975), isyyslain voimaantulon tuesta annetussa laissa (701/1975), mielenterveyslaissa, päihdehuoltolaissa, vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (380/1987) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977) säädetty sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä edistävät palvelu-, tuki- ja avustustehtävät: lasten ja vanhusten huoltoon liittyvät omais- ja laitoshoitotehtävät, lastensuojelutehtävät, päihteiden ongelmakäyttäjien ja heidän läheistensä toimintakykyä ja turvallisuutta edistävät tehtävät, mielenterveyshäiriöitä poteville annettavien palvelujen järjestämistehtävät, vammaisten tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien järjestämistehtävät sekä kehitysvammaisten tarvitsemien erityispalvelujen järjestämistehtävät

8. maankäyttö- ja rakennuslaissa (132//1999) säädetty alueiden käytön suunnittelutehtävät, rakentamisen ohjaus- ja valvontatehtävät sekä infrastruktuurin rakentamis- ja ylläpitotehtävät.

Valtion ja kuntien välisiä tehtäviä- ja kustannusvastuita koskevien uudelleenjärjestelyjen olisi, jotta niiden vaikutukset olisivat riittävät, koskettava määrällisesti olennaista osaa edellä lueteltujen lakisääteisten tehtävien kokonaisuudesta.

Mitä?

Mitkä muut kuin määrälliset seikat tulisi ratkaisuihin ottaa huomioon? Jos ongelma hoidettaisiin vain rahoitusjärjestelmää koskevilla muutoksilla, ei välttämättä juuri mitään. Jos ja siltä osin kuin sitä hoidettaisiin tehtävien tai niitä koskevien vastuiden siirroilla, mukaan tulisivat myös sisällöllis-laadulliset kriteerit. Tässä tarkoituksessa hahmottelin työtäni varten viiden kategorian luokituksen.

1. Valtiolle kuuluvat ehdottomasti sellaiset tehtävät, joiden kohteena tai osapuolina ovat toiset valtiot. Unitaristisessa valtiossa valtiolle kuuluvia ovat myös kaikki lainsäädäntö- ja lainkäyttötehtävät.

2. Muilta osin valtiolle soveltuvat paremmin kuin itsehallintoyhteisöille sellaiset tehtävät, joiden luonne vaatii niiden hoidolta koko maan käsittävää yhdenmukaisuutta ja/tai kansalaisten mahdollisimman yhdenvertaista kohtelemista.

3. Valtiolle ja itsehallintoyhteisöille periaatteessa yhtä hyvin sopivat teknis-painotteiset tehtävät, jotka hoidetaan niiden luonteen ja niissä tarvittavan välineistön vuoksi joka tapauksessa tietyllä tavalla.

4. Itsehallinnollisille yhteisöille soveltuvat paremmin kuin valtiolle sellaiset tehtävät, joiden organisoimisessa ja toteuttamisessa voidaan soveltaa monenlaisia ratkaisuja ilman että ne estävät kansalaisten keskinäisen yhdenvertaisuuden toteutumista.

5. Ehdottomimmin itsehallinnollisesti hoidettavia ovat tehtävät, joissa kansalaisten yhdenvertaisuuskin voi toteutua vain, jos niiden hoitamisessa voidaan ottaa paikalliset olosuhteet huomioon.

Olemassa olevat ja varmasti myös tulevat julkisen vallan tehtävät ovat usein sellaisia, että ne eivät ole sijoitettavissa asteikon yhteen luokkaan. Tehtävää on silloin peilattava koko asteikkoa vasten ja arvioitava, minne sen painopiste sijoittuu.

Hahmottelin edellä toteamieni määrävaatimusten ja rakentamani sisältöasteikon avulla alustavan käsityksen siitä tehtävä- ja kustannusvastuiden kokonaisuudesta, jota siirtelemällä kuntien edessä oleva ahdinko olisi ehkä mahdollista ratkaista. Tarkastelu nosti siirtolistan kärkeen *ihmishenkien pelastamiseen ja sairauksien hoitoon, erityisesti erikoissairaanhoidoon liittyvät tehtävät*. Niin pelastustoimi kuin sairaanhoitokin vaativat kallista teknologiaa. Sairaanhoito on nykyisin kokonaiskustannuksiltaan ylivoimaisesti suurin kunnallinen tehtäväsektori. Sekä sairaanhoidossa että pelastustoimessa syntyy joissakin tilanteissa suuria ja vaikeasti ennakoitavia tapauskohtaisia toimintakustannuksia, jotka voivat sellaisinaankin horjuttaa yksittäisen kunnan taloutta. Molemmat ovat tehtäviä, joissa jos missä kansalaiset eivät näytä hyväksyvän eriarvoista kohtelua. Kummassakaan tehtävässä organisatorisella tai toiminnallisella moninaisuudella ei saavuteta tarkoitussisällöllistä tai taloudellista lisäarvoa vaan pikemminkin päinvastoin.

Pelastustoimen ja erikoissairaanhoidon tehtävien valtiollistamista voi perustella myös sillä, että niiden siirrolla on huomattava kannatus myös kunnallisten toimijoiden keskuudessa. (Käsitys perustuu erityisesti viime vuosikymmenen jälkipuoliskolla ja tämän vuosikymmenen alkuvuosina kuntien virka- ja luottamushenkilöjohtajilta kuultuihin mielipiteisiin.) Pelastustoimi on mainittu myös kunta- ja palvelurakennehankkeen valmistelumateriaaleissa mahdollisesti valtiolle siirrettävänä tehtävänä, joskin tehtävästä valtionhallinnossa vastaava ministeri on myöhemmin ilmoittanut, että se olisi säilytettävä kunnallisena. (Kunta- ja palvelurakennemuudistus -hanke, aluevaiheen materiaalit III ja sisäasiainministeriö 2005b.)

Kolmas tehtäväryhmä, jonka saattamista valtion vastuulle olisi aiheellista harkita, on peruskoulun jälkeinen koulutus ja siitä erityisesti *ammattillinen koulutus*. Se millaisen ammatillisen pätevyyden työelämään valmistautuvat saavat, vaikuttaa suuresti siihen, kuinka yhdenvertaiseksi heidän elämänsä edellytykset muodostuvat. Koulutukseen ei sen vuoksi saisi syntyä sen järjestäjien toimintaolosuhteista tai voimavaraeroista johtuvia tasoeroja.

Myös ammatillinen koulutus on mainittu kunta- ja palvelurakennehankkeen valmistelumateriaaleissa mahdollisesti valtiollistettavana tehtävänä (kunta- ja palvelurakennemuutos -hanke, aluevaiheen materiaalit III).

Muitakin valtiolle soveltuvia tai sen ”takausvastuuta kaipaavia” tehtäviä kuntien hartioilla on, mutta ne ovat – yhteenlaskienkin – nyt ratkaistavana olevan ongelman kannalta vähämerkityksisiä. Sen vuoksi, ja kun tarvittava uudistus on jo muutoin vaikeasti hallittava, niitä ei olisi aiheellista ottaa mukaan siihen yhteyteen. Muitakin siirtoja voitaisiin kuitenkin tehdä myöhemmin tässä uudistuksessa omaksuttavia menettelymalleja soveltaen.

Miten?

Vastuiden uusjakoon olisi mahdollista kehittää monenlaisia vaihtoehtoja. Oma luovuuteni rajoitti ne viiteen.

1. Tehtävät siirrettäisiin valtion vastuulle ja hoidettaviksi. Valtion olisi siinä tapauksessa rakennettava ja ylläpidettävä niitä hoitavat organisaatiot. Valtion-osuusjärjestelmästä voitaisiin silloin poistaa kysymyksessä olevien tehtävien laskennalliset osuudet.

2. Tehtävät valtiollistettaisiin mutta osoitettaisiin maakunnallisten ja paikallisten itsehallinto-organisaatioiden toimeenpanotehtäviksi. Valtio voisi antaa niiden hoitamista koskevia ohjeita ja vastaisi täysimääräisesti niiden rahoitukselta. Kuntien olisi eriytettävä talousarvio- ja tilinpitomenettelynsä niin, että valtiolta toimeenpanotehtäviin saadut tulot ja niiden aiheuttamat menot erottuisivat muista tuloista ja menoista. Valtionosuusjärjestelmästä poistettaisiin tehtävien laskennalliset osuudet.

3. Tehtävät pidettäisiin maakunnallisilla ja paikallisilla itsehallinto-organisaatioilla, mutta rahoitusvastuu siirrettäisiin valtiolle. Valtionosuudet muutettaisiin näiltä osin korvamerkityiksi, maakuntien olosuhteista johdetuilla kriteereillä lasketuiksi ja täyden kustannusvastuun periaatteella määräytyviksi.

4. Tehtävä- ja kustannusvastuukin pidettäisiin maakunnallisilla ja kunnallisilla itsehallinto-organisaatioilla, mutta valtionosuusjärjestelmään rakennettaisiin takuujärjestelmä, joka varmistaisi, että kaikilla kunnilla olisi kaikissa olosuhteissa ja tilanteissa mahdollisuus perusoikeussäännösten mukaiseen lakisääteisistä velvoitteista selviämiseen.

5. Tehtävä- ja kustannusvastuiden jako kytkettäisiin toimintaympäristön olosuhde-eroja vahvimmin indikoivaan tekijään, asutuksen tiheyteen, ja muutettaisiin Pohjois- ja Itä-Suomen harvaan asuttujen maakuntien alueilla jonkin edellä mainituissa neljässä kohdassa tarkoitetun vaihtoehdon mukaiseksi.

Johtopäätöksiä ja vaihtoehtojen välisiä valintoja ei ole tarpeen eikä järkevää tehdä ottamatta huomioon kokonaisuudistuksen muita osia. Sen vuoksi niiden enempi käsittely jää oman kokonaisratkaisuehdotukseni hahmottelun yhteyteen.

Kunta- ja palvelurakennehankkeen aloitus on keskittänyt niin hankkeen oman kuin yleisenkin huomion voimakkaasti kuntajaotukseen ja kunnalliseen toimintajärjestelmään. Niilläkin on – varsinkin yhdessä – merkityksensä ongelman ratkaisemisessa.

4.4 Minkä tulisi muuttua kuntajaotuksessa?

Mitä pitäisi tavoitella?

Kuntajaotus on suomalaisen yhteiskunnan keskeisin aluerakennetta jäsentävä instrumentti. Sillä on sekä kunnallisia ja valtionhallinnollisia että yksityisoikeudellisia funktioita. Kuntajaotuksella ja sitä koskevilla kehittämisratkaisuilla on kiinteä yhteys myös kunnalliseen toimintajärjestelmään ja sitä koskeviin kehittämisratkaisuihin. Tässä tapahtuva tarkastelu on perustettu olettamuksiin, että maassamme on jatkossakin lähidemokratiaa toteuttavaa paikallista itsehallintoa ja sitä tarkoitusta toteuttavat kunnat ja että kuntajaotus toteuttaa tulevaisuudessakin sekä paikallista itsehallintoa palvelevia että yleishallinnollisia tarkoituksia.

Edellä on osoitettu, että Suomen kuntajaotus on erityisen heterogeeninen. Maamme kunnat ovat hyvin erikokoisia sekä väestömääriltään että alueiltaan. Eroavuuksien merkitystä vielä monimutkaistaa ja kärjistää se, että väestömääräiset ja alueelliset kokoerot menevät ristiin. Asukasluvultaan suurimmat kunnat ovat alueeltaan pieniä ja alueeltaan suurimmat kunnat väestömäärältään pieniä tai pienehköjä. Myös monet muut kuntajaotukseen rakenteellisesti kytkeytyvät tekijät tuovat erilaisuuksien kehoon oman lisänsä. Suomen kunnat toimivat hyvin erilaisissa luonnon- ja maantieteellisissä olosuhteissa. Niiden logistiset ja talousalueittaiset asemat sekä väestö- ja elinkeinorakenteet poikkeavat huomattavasti. Osa kunnista on vesistöjen vuoksi tai muutoin liikenne- ja viestiyhteyksiltään rikkonaisia. Kaikilla noilla tekijöillä on vaikutuksensa siihen, miten kunnat voivat selviytyä tehtävistään.

Kuntajaotuksen muutokset voivat vaikuttaa kaikkiin edellä mainittuihin tekijöihin, ja jokainen toteutuva muutos vaikuttaa yhtä useampaan tekijään. Vaikutukset vaihtelevat tekijöittäin ja voivat olla joiltakin osin myös ristiriitaisia ja haluttujen vaikutussuuntien vastaisia.

Kuntajaotuksen monia tarkoituksia palvelevasta asemasta johtuu, että muutoksiin nähden legitiimit intressitkin vaihtelevat ja voivat olla myös toisillensa vastakkaisia. Se mikä on jonkin kunnan edun mukaista, ei välttämättä ole kunnan jonkin kylän, rajanaapureina olevien muiden kuntien taikka alueella voimassa olevaa kuntajaotusta noudattavien valtion viranomaisten ja muiden yhteisöjen intressissä.

Kuntajaotuksemme ongelmat trivialisoituvat yleisessä keskustelussa usein kuntakokokysymykseksi, pienkuntaongelmaksi. Kuntajaotuksen kehittämistä ja sitä ohjaavaa säännöstöä ei kuitenkaan tulisi perustaa vain kuntakokoon eikä varsinkaan yhteen kokokriteeriin.

Kuntajaotusta ja sen kehittämisen suuntaa määrittävinä tekijöinä pitäisi olla sekä väestömääräinen ja alueellinen koko että kussakin tapauksessa vaikuttavat luonnon- ja maantieteelliset olosuhdetekijät ynnä olemassa ja ennustettavissa olevat yhteiskunta- ja yhdyskuntarakenteelliset seikat. Kuntajaotuksen ja sitä ohjaavien säännösten kehittämisellä olisi pyrittävä noiden yhteismitattomien ja keskenään eri suuntiin vaikuttavien tekijöiden yhteisvaikutuksen optimoimiseen ja tasapainottamiseen.

Pyrkimyksen toteutus ei ole helppoa eikä voi tuottaa absoluuttisesti oikeata tulosta. Sen vuoksi kuntajaotuksen kehittämisen tavoite onkin nähtävä suhteellisenä. *Tavoitteena* tulisi olla kuntajaotus, joka ”pitää itsessään” *mahdollisimman toimintakykyiset* ja olosuhdetekijöiltään ynnä muilta *rakenteellisilta ominaisuuksiltaan mahdollisimman tasavertaiset kunnat*.

Edellä argumentoiduista kriteereistä ja ”asetetuista” tavoitteista voidaan johtaa kaksi kuntajaotuksen kehittämistoimintaa koskevaa päätelmää:

1. *Kuntajaotuksen kehitystä pitää voida ohjata*. Kehityksen etenemistä ja oikeasuuntaisuutta ei voida saada aikaan eikä varmistaa vain asianomaisten kuntien omien ja tapauskohtaisesti tehtyjen tarvearviointien perusteella. Siihen tarvitaan kehitystä liikkeelle panevaa ja kaikkia tapauksia koskevaa auktoritatiivista ohjausta, joka voi tapahtua vain lakinormeilla ja niihin perustuvalla toimivallalla.

2. *Normeilla annettavien aineellisten ohjeiden on rajoituttava sellaiseen, mikä voidaan tietää yleispäteväksi*. Kaikki muu ratkaisujen muotoutumiseen vaikuttava on jätettävä konkreettisten tapauksien yhteydessä arvioitavaksi. Jos kehitystä yritetään ohjata abstrakteilla normeilla tyhjentävästi ja loppuun saakka, normeja moni-ilmeisempi ja ristiriitaisempi empiria aiheuttaa epätoivottuja yllätyksiä.

Miten siihen päästäisiin?

Millaisella kehittämismallilla kuntajaotuksen muutoksien kautta saatavissa olevien hyötyjen ja mahdollisten haittavaikutusten suhde voisi muodostua parhaaksi?

Edellä on osoitettu maamme kuntajaotuksesta kolme tapausryhmää, joiden poistaminen olisi rationaalisuuskriteereillä ilmi selvästi hyödyllistä ja yleisen edun kannalta perusteltua. Ne ovat 1) yleisessä keskustelussa reikäleipäkunniksi kutsutut, sisäkkäisessä asetelmassa olevat kunnat, 2) alueeltaan rikkonaiset, useasta erillisestä alueesta muodostuvat kunnat sekä 3) sellaiset alueeltaan suppeat ja asukasmäärältään erittäin pienet kunnat, jotka eivät pysty hoitamaan itse edes keskeistä osaa vastuullaan olevista tehtävistä.

Kaikki mainittuihin ryhmiin kuuluvat tapaukset aiheuttavat ylimääräisiä kustannuksia. Sisäkkäisessä asetelmassa olevat kunnat pitävät yllä päällekkäisiä palveluvarustuksia samojen ”ulkorajojen” sisällä, ja alueeltaan rikkonaiset kunnat sekä erityisen pienet kunnat tarvitsevat normaalia enemmän oman toiminnan päälle organisoitavia yhteistoiminta- ynnä muita erityisjärjestelyjä. Oma ratkaisuni kohdistuisi noihin ryhmiin.

Ratkaisu olisi toteutettavissa kuntajakolakiin tehtävillä lisäyksillä, jotka kielteisivät sisäkkäiset kunta-asetelmat ja toisistaan irrallisista alueista muodostuvat kunnat sekä säätäisivät kaikille kunnille väestömääräisestä (4 000 asukasta) ja alueellisesta (1 000 neliökilometriä) kriteeristä muodostuvan minimikokovaatimuksen, joka täyttyisi jommankumman kriteerin taikka molempien toteutuessa.

Kaksi ensiksi mainittua lisäystä eheyttäisivät kuntiemme alueet. Ne velvoittaisivat yhdistämään toisiinsa sisäkkäiset kunnat, joita on määrittelytavasta riippuen noin kymmenestä muutamaan kymmeneen, sekä liittämään vielä olemassa olevat lähes sata kuntien pääalueista irrallaan olevaa aluetta ympäristökuntiinsa.

Kolmas lisäys asettaisi kunnille minimikokovaatimuksen, joka määräytyisi meidän oloissamme relevanteiksi osoittautuneiden molempien kokokriteereiden – väestömääräisen ja alueellisen koon – yhteisvaikutuksista. Kriteereiden raja-arvot on valittu niin, että ne sopisivat mahdollisimman hyvin suuresti ja monin tavoin vaihteleviin olosuhteisiimme. Ne velvoittaisivat suurentamiskäytäntöihin silloin kun siihen on objektiiviset perusteet, mutta sallisivat muutoin ottaa tapauskohtaiset olosuhteet sekä yhteiskunta- ja yhdyskuntarakenteet täysimääräisesti huomioon. Minimikokovaatimus johtaisi maassamme olevien noin 150:n asukasmäärältään alle 4 000 asukkaan ja pinta-alaltaan alle 1 000 neliökilometrin kunnan yhdistämiseen toistensa tai muiden kuntien kanssa.

Muilta kuin edellä mainituilta osin muutostarpeiden arviointi voitaisiin jättää vapaaseen harkintaan ja pääasiassa tapauskohtaisesti tapahtuvaksi. Kuntajakolaissa nyt olevat yhdistymisavustussäännökset voitaisiin kumota.

Lainmuutokset tulisi määrätä tulemaan voimaan esimerkiksi vuoden 2012 loppuun saakka kestävä siirtymäkauden jälkeen. Siirtymäkauden alkuvuosina, esimerkiksi vuoden 2010 loppuun saakka, kunnat voisivat etsiä ja esittää tarvittavia ratkaisuja itse. Sen jälkeen, ja niiltä osin kuin tarvittavat toimenpiteet eivät olisi edistyneet, niihin olisi ryhdyttävä sisäasiainministeriön aloitteesta. Muutospäätökset tehtäisiin kuntajakolaissa säädetyssä järjestyksessä, mutta voitaisiin siirtymäkauden mentyä tehdä asianomaisten kuntien niitä vastustaessakin.

Lainmuutokset velvoittaisivat tekemään kuntajaotukseen muutoksia, jotka toisivat tulokseksi nykyistä merkittävästi tasapainoisemman ja hyvinvointipalvelujen järjestämiseen paremmin soveltuvan kuntajaotuksen. Ne eivät kuitenkaan pakottaisi tekemään missään tilanteessa itsehallinnollisen osallistumisen ja palvelujen saatavuuden kannalta kyseenalaisia kuntajaotusratkaisuja.

Ensimmäisen ja toisen ryhmän kuntien alueellinen eheytyminen tuottaisi kuntajaotuksen muutoksien *kiistattomimmat rationalisointi*hyödyt. Kolmannen ryhmän kuntien yhdistymiset tai liittymiset suurempiin laajentaisivat nuo – edellä tapauskohtaisista tavoitteista ja olosuhteista riippuviksi ja kokonaisvaikutuksiltaan ”marginaalisiksi” todetut – hyödyt *siihen, mihin kuntajaotuksen muutoksilla voi ilman oleellisia haittavaikutuksia päästä*. Suurempiin rationaalisuushyötyihin pyrkiminen toisi mukaan haittavaikutukset ja niiden kasvuriskin.

Kunta- ja palvelurakennehankkeen tarjoukset

Millä tavoin kunta- ja palvelurakennehankeen ”muutosmallit” selviäisivät edellä hahmotelluilla kriteereillä tehdystä testistä?

”Peruskuntamallin” mukainen kuntajaotus perustuisi yhteen kriteeriin, väestömääräiseen vähimmäiskokoon. Vähimmäiskoon raja-arvo on ilmaistu tulkinalle sijaa jättäen: Tavoitteena olisi ”vähintään 20 000–30 000 asukkaan kuntien” muodostaminen. Se on silti selvää, että kuntakentän edessä olisi kova myllerrys. Vähimmäiskoko edellyttäisi nykytietojen valossa 380–400 kunnan yhdistämistä toistensa tai muiden kuntien kanssa.

Siitä miten uuteen kuntajaotukseen päästäisiin, malli sisältää seuraavat toteamukset: ”Niissä tapauksissa, joissa kunnilla ei vielä ole edellytyksiä uuden kunnan muodostamiseen, kuntien tulee siirtymisvaiheessa siirtää vastuu perus-

palvelujen järjestämisestä peruspalvelupiireille. Peruspalvelupiiri muodostetaan – – siten, että sen väestömäärä on vähintään 20 000–30 000. – – Jos kuntien yhdistymiseen tai peruspalvelupiirien muodostamiseen ei päästä kuntien itsensä toimesta, voi valtioneuvosto päättää tarvittavista toimenpiteistä.” (Kunta- ja palvelurakenneuudistus -hanke, aluevaiheen materiaalit I.)

Jos tavoitteen mukainen kuntajaotuksen uudistus toteutuisi, tuloksena olisi käytännöllisesti katsoen sellainen kuntajaotus, josta kirjoitin edellä Tanskan mallin yhteydessä: ”Jos kuntajaotuksemme muutettaisiin Tanskan mallin väestömääräisten kokokriteerien mukaiseksi, kuntiemme keskimääräinen aluekoko laajenisi nykyisestä yli kolminkertaiseksi. Kun laaja-alueisin kunta Tanskassa on uudistuksen jälkeen hieman alle 1 500 neliökilometriä, Suomen itä- ja pohjoisosissa on jo nyt 34 sitä laaja-alueisempaa kuntaa, kaikkein laajin yli kymmenkertainen. – – laajentaisi maamme tämän puolikkaan kunnat palvelujen saavutettavuuden ja kansalaisten osallistumisen kannalta kelvottomiksi.”

”Piirimallilla” ei puututtaisi kuntajaotukseen lainkaan. Siinä vain siirrettäisiin loput kuntien nykyisin itse hoitamista sosiaalihuollon ja terveydenhuollon tehtävistä ilmeisesti kuntayhtymiksi organisoitavien 100 000–150 000 asukkaan sosiaali- ja terveystieteiden hoidettaviksi. (Kunta- ja palvelurakenneuudistus -hanke, aluevaiheen materiaalit I.)

”Aluekuntamalli” säilyttäisi nykyisen kuntajaotuksen ja ilmeisesti sen nykyisen muutosmenettelynkin, mutta itse kunnat muuttuisivat ”lähikunniksi” ja niiden yläpuolelle muodostettaisiin ”aluekunnat”. Aluekuntia tulisi olemaan 20–25, mutta siitä ei ole mainintoja, miten aluekuntajaotuksesta ja sen myöhemmistä muutoksista päätettäisiin. (Kunta- ja palvelurakenneuudistus -hanke, aluevaiheen materiaalit I.)

Peruskuntamallin mukaisen *kuntajaotuksen* voisi *hypoteettisilla ennakkolaskelmilla* osoittaa tuottavan *kaikki ne tapauskohtaisista tavoitteista ja olosuhteista riippuvat ja kokonaisvaikutuksiltaan ”marginaaliset” rationaalisuushyödyt*, jotka kuntajaotuksen muutoksilla olisi ylipäättään saavutettavissa. Vain yhteen relevanttiin rakennekriteeriin kaavamaisesti perustuvana se johtaisi todellisuudessa *myös epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin* ja siltä osin *mahdollisten rationaalisuushyötyjen menetyksiin*. Vähäisiksi jäävien rationaalisuushyötyjen vastapainona olisi niiden kanssa yhteismitattomia haittoja. *Harvaan asutuilla alueilla* tuloksena olisi osallistumisedellytysten ja palvelujen saatavuuden kannalta *alueeltaan liian suuria kuntia*. *Pohjois- ja Itä-Suomen* kauttaaltaan harvan asutuksen *oloihin* mallin tarjoamaa kuntajaotusta voi pitää suorastaan *soveltamiskelvottomana*.

Piirimalli ei tavoittele rationaalisuus- tai muitakaan *hyötyjä kuntajaotuksen muutoksien kautta*. Sen vuoksi sitä ei oikeastaan voisikaan eikä ole tarkoituksenmukaista arvioida tässä yhteydessä.

Aluekuntamalli on kolmesta mallista *kuntajaotuksen näkökulmasta* kaikkein *moniselitteisin* ja ehkä toistaiseksi myös *jättää eniten avoimia kysymyksiä*. Senkin pääasiallisimmat vaikutukset tulevat esiin kunnallisen toimintajärjestelmän muutoksien kautta, joten vaikutusten arviointi on syytä jättää siihen yhteyteen.

4.5 Minkä tulisi muuttua kunnallisessa toimintajärjestelmässä?

Tästä mihin?

Suomi on, kuten edellä olen todennut, ankkuroitunut yhtenäisvaltioajatukseen. Siitä on ollut seurauksena eräänlainen itsehallintominimalismin ideologia. On katsottu, että maahan mahtuu vain yksi alueellisen itsehallinnon taso, kunnat. Todellisuus ei kuitenkaan ole puhtaan ideologian mukainen. Meillä on nyt paitsi 431 itsehallinnollista kuntaa myös runsaat 200 kunnilta valtuutuksensa saavaa kuntayhtymää sekä lukuisa ja moniaineksinen joukko muita ylikunnallisia yhteistoimintajärjestelyjä – välillistä toisen asteen itsehallintoa. Kuntien ja kuntayhtymien sekä muiden yhteistoimintajärjestelyjen sekalainen kokonaisuus muodostaa maamme kunnallisen toimintajärjestelmän nyt. Kysymys kuuluu: Mitä kenties olisi sen järkipäätämiseksi tehtävä?

Millaisella paikallisuutta edustavalla hallintojärjestelmällä otamme tulevat vuosikymmenet vastaan? Mikä siinä on itsehallintoa, mikä ehkä jotain muuta? Millä tavoin itsehallintoon perustuva järjestelmä tulisi organisoida? Mistä oikeussubjektiviteetin omaavista hallintoyksiköistä se muodostuisi ja mitä hierarkia- ynnä muita järjestelmätasoja siinä tarvittaisiin? Mitä tehtäviä hoidettaisiin kansalaisia lähimpänä olevalla tasolla ja mitä mahdollisesti muilla tasoilla? Millä tavalla tason valintaa koskevan päätöksenteon olisi tapahduttava?

Yksi on selvää lähtökohtaisestikin. Toimintajärjestelmän organisatoristen rakenteiden tulisi keventyä ja yksinkertaistua, ehkäpä joustavoituakin.

Katsoin edellä, että kun Kainuun hallintokokeiluun sisältyvä toimintajärjestelmä on osoitettu kunnallisten tehtävien ja voimavarojen välisen ristiriidan kannalta sekä nykytilaa että ristiriidan ratkaisemiseen tähän mennessä käytettyjä keinoja ja kokeiltuja muita malleja paremmaksi vaihtoehdoksi, se sopii kokonaisuudistukseen sisällytettävän toimintajärjestelmän etsimisen lähtökohta- ja vertailupohjaksi. Uuden järjestelmän pitäisi mielellään olla sitä tehokkaampi ja rakenteiltaan niin joustava, että sitä voitaisiin soveltaa maan eri osien erilaisiin olosuhteisiin. Sen lisäksi sen olisi täytettävä itsehallinnollisen demokratian vaatimukset, vähintäänkin perustuslain säännöksiä asettamien minimien mukaisesti.

Millä tavoin kunta- ja palvelurakennehankeen kolme erilaista toimintajärjestelmämallia menestyvät vertailussa Kainuun mallin kanssa? Vertailut eivät kuitenkaan jää aivan siihen. Talutan kisaan mukaan myös löytämäni mustan hevoson. Kun muut osallistujat ovat jo tuttuja, esittelen sen nyt tässä.

Toteutettaisiinko ”kahden tason kuntamalli”?

Osallistuin vuonna 1991 Vuokatin urheiluopistossa nimellä ”Kainuun tulevaisuus – vaihtoehdot ja strategiat” järjestettyyn seminaariin pitämällä luennon aiheesta ”Kuntien yhteistyömuodot ja Kainuun organisoituminen”. (Pitäisikö tässä jo pahoitella Kainuu-keskeisyyttä? – Ei, sillä se on vain näennäistä. Kainuu on ollut, varmasti ainakin osittain olosuhteiden pakosta, käsillä olevan aihepiirin asioissa aito edelläkävijä.)

Luentooni sisältyi muun ohella seuraava katkelma:

Kuntien välisen yhteistyön ja sen kehittämisen vaihtoehtona nähdään usein kuntakoon, erityisesti pienten kuntien koon kasvattaminen. Se on kuitenkin ratkaisu, jonka käänköpuolena on kunnallisen päätöksenteon ja kansalaisten yhteyksien heikentyminen.

Sellainenkin ratkaisu on olemassa, joka näyttäisi pitävän sisällensä samalla kertaa sekä pienten että suurempien kuntien mahdollisuudet ja ratkaisevan kerralla myös koko yhteistoimintojen problematiikan. Kysymys on eestiläisten hahmotteleman suunnitelman suomalaisesta sovellutuksesta. Sitä voisi kutsua *monitasokuntamalliksi*.

Suomalainen kuntalaitos voisi mallin mukaan muodostua kolmen tason kunnista: peruskunnista, seutukunnista ja maakunnista. Ne toimisivat alueellisesti sisäkkäin, mutta eivät olisi toistensa osia tai toistensa ylärakenteita. Kaikki toimisivat itsenäisesti. Kaikki olisivat kunnallishallinnollisessa mielessä kuntia. Kaikilla olisi kuntia koskevassa lainsäädännössä edellytettävät, toivottavasti nykyistä vähäisemmältä osaltaan pakolliseksi määrätty elimet. Kaikkia, lähinnä ehkä seutukuntia, ei kuitenkaan tarvittaisi kaikissa osissa maata.

Kuntien tehtävät määräytyisivät niin, että valtio jättäisi tietyt asiat kunnallisen itsehallinnon piiriin ja voisi säätää tietyt asiat kunnallishallinnon velvollisuuksiksi. Se ei kuitenkaan määräisi, millä kuntatasolla ne pitäisi hoitaa. Asia voitaisiin ratkaista paikallisten olosuhteiden vaatimalla tavalla. Ratkaisulta voitaisiin antaa maakunnan alueen kattavalle, mutta sekä peruskunnista, seutukunnista että maakunnasta riippumattomalle, suoralla vaalilla valittavalle kuntakokoukselle. Tämä kokous päättäisi tehtävien, tehtävien hoitoon kerättävien tulojen ja niihin käytettävissä olevien varojen jakautumisesta peruskuntien, seutukuntien ja maakunnan kesken. Lähtökohtana pitäisi olla, että uudessakin järjestelmässä kunnallisen hallinnon toimiala olisi yleinen, mutta se kuuluisi ensisijaisesti peruskunnille. Seutukunnat ja maakunta hoitaisivat kuntakokouksen niille osoittamat tehtävät.

Malli tuntuu liian yksinkertaiselta ollaksensa toteuttamiskelpoinen. Tarkempi ajattelu voisi johtaa toisenlaisiin johtopäätöksiin. Toteutukseen liittyisikin vähintäänkin riittävästi vaikeasti ratkaistavia ongelmia, työläitä selvityksiä ja vaativia valmisteluita – ehkäpä jäljelle jääviä puutteitakin. Vaivannäkö voisi silti kannattaa. Se näyttäisi hävittävän kuntakoon vaihteluista aiheutuvat ongelmat, purkavan koko kuntainliittoviidakon ja poistavan ylipäänsä tarpeen luoda kuntien väliselle yhteistyölle kiinteitä organisaatioita. Samalla se oikaisisi toistasataa vuotta vanhan solmun maakuntien hallinnon järjestämisestä. (Pihlajaniemi 1991 s. 161–162.)

Virolaisen lakiluonnostelun laatijoista ei tullut profeettoja omalle maalleen, ja menneet puolitoista vuosikymmentä ovat häivyttäneet alkuperäistekstin omasta arkistostanikin. Mallin mahdollinen suomalainen sovellutus on silti pyörinyt päässäni. Nyt voi olla aiheellista panna sekin puntariin. Mitä siitä voisi tulla nykyiseen tilanteeseen sovitettuna?

Malli kaipaa edelleen kehittelyä ja hienosäätöä. Sekä yleinen keskustelu että seutukuntayhteistyön kehittelystä ja kokeiluista saatu tieto antavat osviittaa, että maassamme ei tarvita kolmelle aluehierarkkiselle tasolle organisoitua itsehallinnollista järjestelmää. Mallin voisi niin ollen typistää *kahden tason kuntamalliksi*. Kahdenkin tason tarve riippuu siitä, miten erikoissairaanhoido, sosiaalitoimen erityishuoltotehtävät, pelastustoimi ja muut maakuntatasoiseksi kuntien yhteistoiminnaksi nyt organisoidut toiminnot järjestetään tulevaisuudessa. Jos ne siirretään valtion vastuulle ja valtiollisten organisaatioiden hoidettaviksi, silloin riittää peruskuntataso. Jos ne siirretään valtion vastuulle, mutta valtio delegoi niiden

toimeenpanon itsehallinnollisille organisaatioille tai jos ne jätetään edelleen itsehallinto-organisaatioiden vastuullekin, niiden organisoimisen soveliaain aluepohja on jatkossakin maakunta. Niiden järjestämisen organisatorisina vaihtoehtoina tulevat kysymykseen maakunnalliseen valtuutukseen ja oikeussubjektiviteettiin rakentuva hallinto ja kuntien yhteistoimintaan perustuva hallinto. Itsehallinnollisen demokratian periaatteet asettavat yksiselitteisesti etusijalle ensiksi mainitun vaihtoehdon. Rationaalinen paremmuus riippuu enemmän hallintomallien sisäisistä rakenteista. Niihin palataan tuonnempana.

Mikä tuosta kahden tason kuntamallista tekisi omaleimaisen? Eikö se olisi yleisesti tunnettu ja laajasti sovellettu paikallis- ja maakuntahallinnon yhdistelmä? Kyllä sitäkin, mutta ei sellaisenaan. Sen omaleimaisuus on siinä, että *valtio kohtelisi sekä peruskuntia että maakuntia kuntina eikä puuttuisi siihen, millaiseksi niiden keskinäinen roolijako missäkin muodostuisi*. Valtiollisella lainsäädännöllä säädettävät kuntien hallinnon perusteet koskisivat sekä peruskuntia että maakuntia. Jos valtio haluaisi säätää jonkin julkisen vallan velvoitteen kuntien tehtäväksi, se voisi niin tehdä, mutta ei puuttuisi siihen, kummalla kuntatasolla se tulisi hoitaa. *Peruskuntien ja maakunnan välisestä tehtäväjaosta päätettäisiin itsehallinnon periaatteita noudattaen sitä tarkoitusta palvelevassa kuntakokousmenettelyssä*. Sekä peruskuntien tehtävät maakunnassa että maakuntien tehtävät valtakunnassa voisivat niin ollen vaihdella.

Myös oikeus kerätä tuloja koskisi yhtäläisesti molempia kuntatyyppejä. Verotuksen osalta se voisi merkitä *maakuntien ja peruskuntien yhteisiä kuntaveroja*, joiden keräämisen perusteista ja tuoton jaosta peruskuntien ja maakunnan kesken päätettäisiin samassa *kuntakokousmenettelyssä* kuin tehtävien jaostakin.

Sekä kuntakokouksen että peruskuntien ja maakunnan valtuustojen jäsenet valittaisiin samalla kertaa, kunnallisvaaleissa noudatettavien säännösten edellyttämällä tavalla.

Kuntakokous kokoontuisi vaalin tuloksen vahvistamisen ja uusien valtuustojen toimikauden alkamisen välisenä aikana päättämään vaalikaudella noudatettavista yhteisistä verotuksen perusteista sekä tehtävien ja verotulojen jaosta peruskuntien ja maakunnan kesken. Toisen kokouksen se pitäisi valtuustokauden lopussa ennen seuraavia kunnallisvaaleja. Siinä kokouksessa käsiteltäisiin alustavasti uudelle kuntakokoukselle seuraavaa valtuustokautta varten valmistellut ehdotukset edellä mainituiksi päätöksiksi.

Muilta osin sekä peruskunnat että maakunnat toimisivat niin kuin kunnat toimivat nykyisin.

Kun malli on ainakin vielä käsissäni, teen siihen tässä vaiheessa aluejaotuksia ja tehtäviä koskevat seuraavat täydennykset ja rajaukset: Peruskuntajaotus ja sen muutosmenettely uudistettaisiin edellä esitettyjen eheys- ja minimikokokriteereiden mukaisiksi. Maakuntajaotus toteutettaisiin muutoin nykyisenlaisena, mutta Uudenmaan kaksi maakuntaa yhdistettäisiin toisiinsa. Maakuntia laajempia väestöpohjia edellyttävät julkisen vallan toiminnot osoitettaisiin valtion vastuulle ja hoidettaviksi.

Kahden tason kuntajärjestelmä selviäisi ”normaaleista tehtävistään” ilman erillisiä kuntien yhteistoimintaorganisaatioita mutta ei vaatisi luopumaan niistä kokonaan. Niitä mahdollistavat lainsäädännökset voitaisiin kehittää tiedossa oleviin

– esimerkiksi pääkaupunkiseudun ja muiden suurten kaupunkiseutujen – seutukuntapohjaisiin ”erityistehtäviin” paremmin soveltuviksi.

Vaikeita valintoja

Kunta- ja palvelurakennehankkeessa luonnosteltujen toimintajärjestelmämallien eteneminen alkoi hankalissa merkeissä. Hankkeen pyytämä asiantuntijaselvitys mallien perustuslainmukaisuudesta näytti niille ”diskausuhkaa” jo alkumetreilla.

Selvityksen johtopäätöksiä on täytynyt hätkähdyttää hankkeesta vastuullisia: *Aluekuntamallin* mukainen *aluekunnan toimivallan ensisijaisuus peruskuntiin nähden* olisi ristiriidassa perustuslain 121 §:n 1–3 momenttien mukaisten itsehallinnollisten tarkoitusten kanssa. Mainittu 3 momentti ei salli myöskään malliin sisältyvää *verotusoikeuden siirtämistä peruskunnilta aluekunnalle*. *Peruskuntamalliin* liittyvä *koko kuntajoukkoa kerralla koskeva kuntajaotuksen muutos* voisi olla ristiriidassa sekä perustuslain 17 §:n 2 momentissa ja 122 §:n 1 momentissa säädettyjen kielivähemmistöoikeuksien kanssa että 121 §:n itsehallintosäännöksiä kanssa. Sekä *peruskuntamalliin* että *piirimalliin* liittyvä *tehtäviltään laaja-alainen kuntayhtymämuotoinen peruspalvelupiiri* olisi ristiriidassa 121 §:ssä turvattun itsehallinnon ja sen sisältämän kansanvaltaisuuden vaatimuksen kanssa. (Ks. Tuori 2005, erit. 27.9. annetun lausunnon s. 13–14 ja 16.10. annetun lausunnon s. 12–15.)

Oma käsitykseni perustuslain itsehallintosäännösten, perustuslakivaliokunnan edellä selostetun tulkintalinjan sekä kunta- ja palvelurakennehankkeen kolmen mallin suhteista vastaa Tuorin selvityksen johtopäätöksiä.

Mikäli uudistus ja siinä tarvittava lainsäädäntö perustettaisiin johonkin kunta- ja palvelurakennehankkeen malleista ja perustuslakivaliokunta päätyisi asiaa antamassaan lausunnossa Tuorin selvityksen mukaisiin kannanottoihin, tarvittava lainsäädäntö olisi säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Jos siitä aiheutuvat piina ja epävarmuus haluttaisiin välttää, malleja tai valittava malli pitäisi mukauttaa soveltumaan perustuslain säännöksiin – tai ratkaisu olisi rakennettava jo näistä syistä jollekin muulle pohjalle.

Kainuun kokeilumalli läpäisi aikanaan perustuslakivaliokunnan tarkastelun. Siinäkin olisi *vielä pohdiskelun paikka silloin kun päätetään sen jatkovaiheista.* Pitihän valiokunta mallin hyväksymisen yhtenä perusteena sitä, että kysymys oli ”kokeiluyhteydestä” (PeVL 65/2002 vp). Mallia on kuitenkin perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon jälkeen ehditty jo muuttaa ja sitä ollaan muuttamassa lisääkin. Kokeilun organisaatorakenne perustuu nyt kolmen kuntayhtymän sijasta yhteen, ja kuntakiintiöihin monimutkaisella tavalla perustunutta valtuuston vaalia ollaan muuttamassa kunnallisvaaleissa noudatettavalla vaalitalvalla tapahtuvaksi. Nämä muutokset vaikuttavat niin, että mallista on tarvittaessa helppo häivyttää kuntayhtymärakenne kokonaan. Sellaisella muutoksella perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyneet varaukset näyttäisivät poistuvan lopullisesti.

Kahden tason kuntamalliin ei sisältyisi edellä todettuja perustuslaillisia huomioita aiheuttaneita ominaisuuksia. Kummankin tason kunnat saisivat valtuutuksensa suoraan kuntalaisiltaan. Niiden itsehallinto ei olisi miltään osin välillis-

tä. Kummankaan tason hallinto ei olisi miltään osin toiseen nähden alisteista tai muutoinkaan sen vallasta riippuvaista. Tehtävät ja verotusoikeus jakautuisivat peruskuntien ja maakunnan kesken, mutta niiden jakosuhteet määräytyisivät osapuolten kannalta tasavertaisessa ja riippumattomassa erillisessä itsehallinnollisessa prosessissa. Myöskään malliin liittämässäni kuntajaotusta ja sen muutosmenettelyä koskevassa ehdotuksessa ei olisi Tuorin esille nostamia eikä käsitykseni mukaan muitakaan itsehallinnollis-perustuslaillisia ongelmia. Sisäkkäisessä asetelmassa olevien kuntien tai useita erillisiä alueita käsittävien kuntien muodostaminen ei ole nykyisinkään voimassa olevan kuntajakolain perustella hyväksyttävää. Lakiin tehtävillä tarkennuksilla ja täydennyksillä mahdollistettaisiin ja varmistettaisiin ”vanhastaan” olemassa olevien, lain tavoitteita vastaamattomien tapauksien poistaminen silloin kun jokin tai jotkut asianomaisista kunnista eivät pidä sitä tarpeellisenä. Kuntien minimikokoa koskeva säännös vaikuttaisi siihen kuntajoukkoon, joka ei selviäisi nähtävissä olevassa tulevaisuudessa edes keskeisimmistä tehtävistään omassa päätösvallassaan olevin toimin. Säännös, joka pakottaisi kyseisiä kuntia suurentamaan kuntajaotuksen muutokseen, aiheuttaisi jonkin verran päätöksenteon ja kuntalaisten etääntymistä mutta ei itsehallinnon heikkenemistä vaan sen vahvistumista. Kaikki mallin toteutuksessa tarvittavat lainsäädännön muutokset voitaisiin säätää normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä sanottu koskee suoraan sitä, miten eri ratkaisumallit soveltuisivat perustuslain säännöksiin, mutta se kertoo samalla myös sen, miten ne painottavat päätöksenteon paikallisuutta ja itsehallinnollisuutta.

Mallivaihtoehtoihin sisältyvien kunnallisten toimintajärjestelmien rationaalisuuden arviointia olisi vaikea – tässä vaiheessa käytettävissä olevilla tiedoilla mahdotonkin – perustaa laskelmiin. Mutta asiaa voidaan haarukoida katsomalla, mitä niiden toteuttamisella häipyisi pois, mitä jäisi jäljelle ja mitä tulisi tilalle.

Aluekuntamalli jättäisi lähikunniksi ”muuttuvien” peruskuntien määrään vaikuttavan kehityksen nykyisin noudatettavien menettelytapojen varaan. Mallin mukanaan tuomien toisen asteen kuntien lukumäärä, 20–25, viittaa organisoinnin maakuntapohjaisuuteen, mutta ei sopeudu nykyiseen maakuntajakoon sellaisenaan. Mallin esittelytekstin mukaan maakuntien liitot ja useimmat muistakin kuntayhtymistä lakkaisivat sen toteutuessa. Mahdollisia kuntayhtymiä tarvittaisiin ilmeisesti lähinnä erityisen vaativassa erikoissairaanhoidossa yms. maakuntia laajemmissa puitteissa tapahtuvissa toiminnoissa. *Aluekuntamallin toteuduttua Suomen kunnallinen toimintajärjestelmä käsittäisi todennäköisesti jonkin verran yli 400 kuntaa ja 20–25 aluekuntaa sekä mahdollisesti muutamia maakuntia laajemilla alueilla toimivia kuntien yhteistoimintaorganisaatioita.*

Peruskuntamalli pudottaisi, jos käytämme arvion perusteina mallin omaa asukasmäärätavoitetta ja Tanskan mallista jo olemassa olevaa toteutussuunnitelmaa, maamme kuntien määrän 95:n ja 115:n välimaille. Siltä osin kuin kunnissa ei olisi heti valmiuksia uuteen kuntajaotukseen, nykyisten kuntien rinnalla toimisivat siirtymäkauden ajan kuntayhtymiksi organisoidut peruspalvelupiirit, joiden määrä tulisi olemaan jossakin 0:n ja 115:n välillä. Peruspalveluissa ei ilmeisesti tarvittaisi enää kuntayhtymiä eikä muitakaan kiinteitä yhteistoimintajärjestelyjä. Maakuntapohjaiseen toimintaan malli toisi muutoksia vain erikoissairaanhoidossa.

hoidon ja sosiaalitoimen erityispalvelujen osalta. Erityisen vaativat palvelut keskitettäisiin ilmeisesti 5 ”miljoonapiiriin”. Sairaanhoidopiirejä, joita on nyt 19, vähennettäisiin, mutta vähennyksen määrä jää avoimeksi.

Peruskuntamallin toteuduttua maassamme näyttäisi olevan 95–115 kuntaa, 18–19 pakolliseen jäsenyyteen perustuvaa *maakunnan liitto -kuntayhtymää*, 16 pakolliseen jäsenyyteen perustuvaa *maakuntapohjaista erityishuollon kuntayhtymää*, 22 pakollista pääosiltaan *maakuntapohjaista pelastustoimen yhteisjärjestelyä*, 6–19 pakolliseen jäsenyyteen perustuvaa *erikoissairaanhoidon kuntayhtymää*, 5 pakolliseen jäsenyyteen perustuvaa erityisen vaativaa *erikoissairaanhoidon tarjoavaa kuntayhtymää*, 68(?) *ammattillista koulutusta harjoittavaa kuntayhtymää* sekä todennäköisesti *jonkin verran* myös joitakin *muuta* tehtäviä hoitavia *kuntayhtymiä ym. ylikunnallisia yhteistoimintajärjestelyjä*.

Piirimalli jättäisi kuntajaotuksen kehittymään nykyistä rataansa. Se kokoaisi sosiaali- ja terveystoimen kaikki tehtävät ilmeisesti kuntayhtymiksi organisoitaviin sosiaali- ja terveystoimiin, joita mallin väestöpohjakriteerin perusteella tulisi olemaan jonkin verran vähemmän kuin maakuntia. Sosiaali- ja terveystoimi jakaantuisi palvelualueisiin, joiden vähimmäisväestöpohja olisi 20 000 asukasta. Erityisen vaativa terveydenhoito keskitettäisiin ”muutamahan valtakunnalliseen yksikköön”. Mallista ei käy ilmi, olisivatko nuo yksiköt valtiollisia vai kuntien muodostamia.

Piirimallin toteuduttua maassamme olisi todennäköisesti *hieman yli 400 kuntaa*, 18–19 pakolliseen jäsenyyteen perustuvaa *maakunnan liitto -kuntayhtymää*, *noin 15* pakolliseen jäsenyyteen perustuvaa *sosiaali- ja terveystoimen kuntayhtymää* ja mahdollisesti *muutama* pakolliseen jäsenyyteen perustuva *erityisen vaativaa erikoissairaanhoidon tarjoava kuntayhtymä*, 22 pakollista pääosiltaan *maakuntapohjaista pelastustoimen yhteisjärjestelyä*, 68 (?) *ammattillista koulutusta harjoittavaa kuntayhtymää* sekä todennäköisesti *jonkin verran* myös joitakin *muuta* tehtäviä hoitavia *kuntayhtymiä ym. ylikunnallisia yhteistoimintajärjestelyjä*.

Kainuun mallin levittäminen koko maahan saisi aikaan organisaatioiden määrässä suurin piirtein saman kuin aluekuntamallin toteutus. *Kainuun malliin perustuvan uudistuksen toteuduttua* kunnalliseen toimintajärjestelmäämme kuuluisi todennäköisesti *jonkin verran yli 400 kuntaa ja 19 kuntayhtymärakenteeseen perustuvaa maakuntaa sekä mahdollisesti muutamia maakuntia laajemmilla alueilla toimivia kuntien yhteistoimintaorganisaatioita*.

Kahden tason kuntamallin toteutuksen jälkeen maassamme olisi kunnallinen toimintajärjestelmä, johon kuului *noin 300 peruskuntaa ja 18 maakuntaa*.

Mallien mukaisten toimintajärjestelmien paremmuutta voi arvioida vertailemalla niiden 1) koko maassa tarvitsemien organisaatioiden määrää, 2) samalla alueella päällekkäin ja rinnakkain toimivien organisaatioiden määrää sekä 3) kokonais- ja osaorganisaatioiden välisten ja sisäisten toimivalta- ja vastuusuhteiden johdonmukaisuutta. Arviointi tuo esille mallien välisiä eroja, jotka vaikuttavat oleellisesti siihen, miten niiden sisältämät toimintajärjestelmät palvelevat tehtävien ja käytettävissä olevien voimavarojen välisen suhteen hallintaa. En vaivaa lukijaa vertailujeni yksityiskohtien selostamisella. Jokainen voi tehdä halutessaan sellaiset myös itse.

Omien vertailujeni tulos tiivistyy seuraavaan:

*Kainuun malliin perustuva toimintajärjestelmä voittaisi tehokkuutta koskevas-
sa vertailussa kaikki kunta- ja palvelurakennehakkeen mallit. Sen ongelmaksi voisi
muodostua lailla räätälöity maakunnan ja kuntien välinen tehtäväjako sekä jossain
määrin myös maakuntahallinnon sisällä oleva kuntayhtymärakenne. Ne tuovat
malliin jäykkyyttä, joka vaikeuttaa sen soveltamista sellaisena erilaisiin olosuh-
teisiin.*

*Kahden tason kuntamalli pystyisi toiminnallisessa tehokkuudessa samaan mihin
Kainuun mallikin ja toisi mukanaan sitä suuremman varioitavuuden.*

4.6 Suomalainen kunta vuonna 2020

Jos asia olisi vallassani

Jos asia olisi vallassani ja vastuullani, Suomessa toteutettaisiin lähivuosina seu-
raavista osauudistuksista koostuva kuntajärjestelmän kokonaisuudistus:

1. Hyvinvointivaltiomalli

Hyvinvointivaltiomallin uudistaminen alkaisi käytettävissä olevien voimavarojen
arviointiin ja tehtävien luonteen analysointiin perustuvalla muutoksen mahdol-
lisuuksia koskevalla selvitystyöllä. Siinä selvitetäisiin

- mitä uusia tehtäviä julkisen vallan piiriin mahdollisesti otetaan lähivuo-
sina
- mitä julkiselle vallalle nykyisin kuuluvia tehtäviä ja toimintoja voitaisiin
siirtää kolmannelle sektorille
- mitkä julkisen vallan piiriin nyt kuuluvat tehtävät tai toiminnot olisi
mahdollista ja aiheellista jättää yksityisen toimeliaisuuden varaan
- voitaisiinko, ja jos voitaisiin niin missä tapauksissa, julkisten palvelujen
toteutuksen sosiaalisuutta ja ekonomisuutta lisätä palvelujen käyttäjien
tulojen mukaan porrastetuilla palvelumaksuilla
- missä tapauksissa julkisen vallan suorittamien etuisuuksien sosiaalisia ja
ekonomisia vaikutuksia voitaisiin ehkä parantaa porrastamalla etuisuu-
det käänteisesti suhteessa saajien tuloihin
- lisäisivätkö perusoikeuksien toteuttamiseen kytkettävät toteutumistakuut
ja toteuttamishdot oikeuksien reaalisen ja yhdenvertaisen toteutumisen
mahdollisuuksia
- tuottaisiko nykyisten subjektiivisten perusoikeuksien subjektiivisuudes-
ta luopuminen joissakin tapauksissa oikeuksien toteutumisen kannalta
nykytilaa paremman tuloksen.

Selvityksen tuloksien pitäisi valmistua vuoden 2007 loppuun mennessä. Nii-
hin perustuvat hallituksen esitykset perusoikeussäännöksiin ja muun asiaan liit-
tyvän lainsäädännön muuttamiseksi valmisteltaisiin ja annettaisiin eduskunnalle
viimeistään vuonna 2009 ja asianomainen lainsäädäntö määrättäisiin tulemaan
voimaan vuoden 2013 alussa.

2. Valtion ja kuntien välinen vastuunjako

Valtion ja kuntien välistä tehtävä- ja kustannusvastuun jakautumista tasapainotettaisiin siirtämällä pelastustoimen ja erikoissairaanhoidon kokonaisvastuu valtiolle.

Tehtävien käytännön hoito jaettaisiin valtion ja kuntien kesken. Erityisen vaativat ja maakuntia laajempia väestöpohjia edellyttävät toiminnot osoitettaisiin valtion itsensä hoidettaviksi. Muu osa toiminnoista annettaisiin toimeenpanotehtävinä jäljempänä esitettävällä tavalla uudistettavien kuntien hoidettavaksi.

Valtion kokonaisvastuusta seuraisi, että valtio rahoittaisi kuntienkin hoitamien pelastustoimen ja erikoissairaanhoidon tehtävät täysimääräisesti, että valtion olisi voitava antaa niiden hoitamista koskevia ohjeita ja että kuntien olisi eriyttävä talousarvio- ja tilinpäätösmenettelyissään valtiolta toimeenpanotehtäviin saadut tulot ja kyseisten tehtävien aiheuttamat menot muista tuloista ja menoista. Valtionosuusjärjestelmästä poistuisivat kyseisten tehtävien laskennalliset osuudet.

Uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavat pelastuslain ja pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain (1214/2001) sekä erikoissairaanhoidon ja muun erikoissairaanhoidon koskevan lainsäädännön muutosesitykset valmisteltaisiin ja annettaisiin eduskunnalle viimeistään vuonna 2009. Lainmuutokset määrättäisiin tulemaan voimaan vuoden 2013 alussa.

3. Kuntajaotus

Kuntajaotuksessa ja sen muutosmenettelyssä toteutettaisiin kuntien toimintaedellytyksiä vahvistava ja tasapainottava uudistus. Uudistuksen keskeisinä elementteinä olisivat kuntien alueellista eheyttä ja kokoa koskevat minimivaatimukset.

Eheyttä koskevat vaatimukset merkitsisivät, että kunnan alue ei voisi enää muodostua yhtä useammista erillisistä alueista eikä kunnan alueen sisällä voisi olla enää toisen kunnan aluetta eikä myöskään toista kuntaa.

Minimikokovaatimus muodostuisi kahden maamme oloissa erittäin relevantin mutta ristiriitaisesti vaikuttavan muuttujan yhdistelmästä. Kunnassa täytyisi olla vähintään tietty määrä asukkaita tai sen pinta-alan täytyisi olla vähintään tietyn laajuinen. Kahden muuttujan vähimmäiskokokriteerillä saataisiin aikaan paitsi kuntakoon kasvua ja kuntajaotuksen tasapainottumista myös se, että kriteeri ei johtaisi missään olosuhteissa kohtuuttomiin ratkaisuihin.

Uudistus toteutettaisiin kuntajakolakiin tehtävillä lisäyksillä, jotka kieltäisivät sisäkkäiset kunta-asetelmat, toisistaan irrallisista alueista muodostuvat kunnat ja molemmilta kokokriteereiltään erityisen pienet (alle 4 000 asukasta ja alle 1 000 neliökilometriä) kunnat. Tarvittavat kuntajakolain muutosesitykset valmisteltaisiin ja annettaisiin eduskunnalle siten, että ne voitaisiin hyväksyä viimeistään vuonna 2008. Muutokset määrättäisiin tulemaan voimaan asteittain. Kunnat voisivat etsiä ja esittää niiden vaatimia ratkaisuja vuoden 2010 loppuun saakka itse. Sen jälkeen ja niiltä osin kuin tarvittavat toimenpiteet eivät olisi edistyneet, niihin olisi ryhdyttävä sisäasiainministeriön aloitteesta. Muutospäätökset tehtäisiin

kuntajakolaissa säädetyssä järjestyksessä, mutta voitaisiin siirtymäkauden jälkeen tehdä asianomaisten kuntien niitä vastustaessakin. Täysimääräisesti säännökset alkaisivat vaikuttaa vuoden 2013 alussa.

4. Kunnallinen toimintajärjestelmä

Kunnista ja kuntayhtymistä sekä muista erillisistä kuntien yhteistoimintaorganisaatioista muodostuva kunnallinen toimintajärjestelmä muutettaisiin kahden tason kuntajärjestelmäksi.

Se koostuisi aluehierarkkisesti kahdentasoisista kunnista: paikallisuutta edustavista *peruskunnista* ja laaja-alueisempia tarpeita toteuttavista *maakunnista*. Peruskunnat toimisivat maakuntien sisällä, mutta kummatkin kunnat olisivat itsenäisiä oikeussubjekteja, joiden toimivalta perustuisi suoraan valtuutukseen. Kummatkin olisivat oikeudellisessa ja hallinnollisessa mielessä kuntia, joilla olisi kuntalaissa säädetyt hallintoelimet.

Molempien tasojen kunnat voisivat hoitaa sekä lailla säädettyjä että vapaaehtoisia tehtäviä.

Sekä peruskunnilla että maakunnalla olisi vapaaehtoisissa tehtävissään yleinen toimiala. Peruskuntien yleinen toimiala olisi kuitenkin ensisijainen. Jos jokin tai jotkin peruskunnat haluaisivat hoitaa jonkin vapaaehtoisen tehtävän, maakunnan toimintoja ei voisi ulottaa siinä tehtävässä tuon kunnan tai noiden kuntien alueelle.

Maakunnan ja peruskuntien tehtäväjako voisi olla maan eri osissa erilainen, ja peruskuntien tehtävät voisivat vaihdella myös maakunnan sisällä. Tehtävajaosta päätettäisiin itsehallinnon periaatteita noudattaen kyseistä erityistarkoitusta palvelevassa kuntakokousmenettelyssä.

Tulojen keräämisoikeudet koskisivat yhtäläisinä molempia kuntatyyppejä. Maakunnittain kerättävä kunnallinen tulovero olisi kunkin maakunnan peruskunnille ja maakunnalle yhteinen. Veron keräämisen perustana olevasta veroprosentista ja veron tuoton jakamisen perusteista peruskuntien ja maakunnan kesken päätettäisiin kuntakokousmenettelyssä.

Sekä kuntakokouksen että peruskuntien ja maakunnan valtuustojen jäsenet valittaisiin samalla kertaa kunnallisvaaleissa noudatettavien säännösten edellyttämällä tavalla.

Muilta osin sekä peruskunnat että maakunnat toimisivat niin kuin kunnat nykyisin.

Uudistuksen toteuttamista varten olisi valmisteltava esitys kunnallisen toimintajärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Esitys sisältäisi määräaikaisesti voimassa olevan lain kunnallisen toimintajärjestelmän uudistamisesta sekä lait kuntalain, kuntajakolain ja vaalilain 11 luvun sekä valtionosuuksia ja -avustuksia koskevan lainsäädännön ja verolakien kuntia koskevien säännösten muuttamisesta. Esitys annettaisiin eduskunnalle viimeistään vuonna 2009.

Toimintajärjestelmän uudistamisesta annettavan lain pääsisältönä olisi, että 1) Suomessa siirrytään vuoden 2013 alusta lähtien peruskunnat ja maakunnat käsittävään kuntajärjestelmään, 2) peruskuntien ja maakuntien välinen tehtäväjako ja kustannustenjako toteutetaan – elleivät asianomaisen alueen kunnat ole

asiasta muuta sopineet – sellaisena kuin ne ovat olleet Kainuussa vuonna 2012 päättyvässä hallintokokeilussa ja 3) toiminta saatetaan kaikkialla asianomaisille alueille tarkoituksenmukaiseksi ja kaikilta osin uuden järjestelmän mukaiseksi vuonna 2013 alkavan valtuustokauden aikana.

Kuntalakiin, kuntajakolakiin, vaalilain kunnallisvaaleja koskevaan lukuun, valtionosuuksia ja -avustuksia koskevaan lainsäädäntöön sekä verolakien kuntia koskeviin säännöksiin tehtävillä muutoksilla uusi järjestelmä vietäisiin noiden lakien säännöksiin.

Uusi laki ja muutetut säännökset määrättäisiin tulemaan voimaan vuoden 2013 alussa, kuitenkin niin että niiden edellyttämiin valmistelutoimiin voitaisiin ryhtyä jo sitä ennen.

Vuonna 2020

Jos kokonaisuudistus kaikkine osineen toteutuisi aikataulussaan, maamme kunnat toimisivat vuonna 2020 joiltakin osin mahdollisesti ja joiltakin osin varmasti muuttuneessa roolissa. Suurin ja jo nyt hahmottuvien muutos olisi tapahtunut itse kuntajärjestelmässä.

Julkisen vallan, valtion ja kuntien yhteinen tehtäväkokonaisuus *saattaisi olla* jossain määrin kevyempi kuin nyt.

Hyvinvointietuuksien ja palvelujen järjestelmä *voisi olla* jonkin verran enemmän sosiaaliin tavoitteisiin tähtäävä ja taloudellisiin rajoitteisiin sopeutuva kuin nykyinen.

Perusoikeussäännöstössämme *olisi ehkä* enemmän oikeuksien toteuttamista ehdollistavia ja toteutumista varmistavia elementtejä kuin on tällä hetkellä.

Lakisääteisten sosiaali- ja hyvinvointitehtävien hoidon vastuunjako valtion ja itsehallintoyhteisöjen kesken *olisi* oleellisesti nykyistä tasapainoisempi.

Maassamme *olisi* nykyistä merkittävästi yhtenäisempi sekä sosiaali- ja hyvinvointipalvelujen järjestämiseen soveliaampi kuntajaotos.

Kuntajärjestelmämme perusrakenne *olisi* keventynyt ja virtaviivaistunut radikaalisti. Nykyiset 431 itsehallinnollista kuntaa, noin 200 välilliseen itsehallintoon perustuvaa kuntayhtymää sekä joukko muita kiinteiksi ja pysyviksi konstruoituja yhteistoimintajärjestelyjä olisi korvattu noin 300 itsehallinnollisella kunnalla ja 18 itsehallinnollisella maakunnalla.

Siinä kaikki.

Lähteet

- Aarrevaara, Timo & Seppälä, Pekka: Paikallishallinnon osallistumisesta eurooppalaiseen päätöksentekoon. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2001, s. 389–395.
- Antola, Esko: Kunnat ja Euroopan tulevaisuuskeskustelu. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2001, s. 361–365.
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma: Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere 2000.
- Dror, Yehezkel: Ventures in Policy Sciences. Concepts and Application. New York 1971.
- Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. (Voimaansaattamislaki, -asetus ja sopimusteksti, SopS 66/1991.)
- Eurooppalainen hallintotapa. Valkoinen kirja. Euroopan yhteisöjen komissio. Bryssel 25.7.2001. KOM(2001) 428 lopullinen.
- Globalisaation hallinta ja Suomi. Valtioneuvoston globalisaatioselvitys eduskunnalle. 10.5.2005.
- Euroopan unionin perusoikeuskirja. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti C 364, 18.12.2000.
- Hannus, Arno & Hallberg, Pekka: Kuntalaki. Juva 1997.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 5. uudistettu painos. Jyväskylä 2004.
- HE 198/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta.
- HE 2/2004 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.
- HE 215/2005 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.
- HE 8/2006 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Kainuun hallintokokeilu, aiesopimus: Kainuun malli -seminaarista 13.2.2002 laadittu muistio. Kainuun kunnanhallitusten puheenjohtajien, kunnanjohtajien ja Kainuun malli -työryhmän neuvottelusta 28.2.2002 laadittu pöytäkirja ja Kainuun liiton, Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskuksen sekä Kajaanin kaupungin 28.2.2002 tekemä aiesopimus Kainuun hallintokokeilusta.
- Kainuun hallintokokeilu, valmistelua koskeva väliraportti: Kainuun hallintokokeilun seurantarayhmän väliraportti vuoden 2004 loppuun. Kokeilun valmistelu ja käynnistys. Sisäasiainministeriön julkaisuja 8/2005.
- Kainuun hallintokokeilu, ensimmäinen arviointiraportti: Siniset ajatukset – sanoista tekoihin. Kainuun hallintokokeilun arviointi. Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden

- laitoksen laatima ensimmäinen väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 37/2005.
- Kainuun Sanomat 17.10.2001: Tietoteollisuutta, verkostoja, osaamista, aluepolitiikkaa. Pääministeri patistaa kamppailuun kauhuskenaariota vastaan. Kainuussa sopisi kokeilla uudenlaista maakuntaa.
- Kauppinen, Markku: Miten käy palvelukyvyyn? Kuntien valmistautuminen väestömuutoksen vaikutuksiin. Yhteistyö, uudistuvat palvelurakenteet ja työhyvinvointi kuntastrategioiden ytimiksi. Helsinki 2005.
- Kekkonen, Urho: Demokratia ja perusoikeudet. Laajennettuna uudistettu painos vuonna 1932 julkaistusta teoksesta Demokratian itsepuolustus. Tapiola 1972.
- Kelsen, Hans: Puhdas oikeusoppi. Toinen kokonaan uudistettu painos (käännös Olli Nikkola). Porvoo 1968.
- Kiander, Jaakko & Lönnqvist, Henrik: Hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka ja taloudellinen kasvu. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:20.
- Komiteanmietintö 1965 A:1: Pienkuntakomitean mietintö. Helsinki.
- Komiteanmietintö 1982:21: Normitoimikunnan mietintö. Helsinki.
- Komiteanmietintö 1982:71: Väliportaanhallintokomitea II:n 1. mietintö. Tehtävien ja toimivallan siirtäminen valtion keskushallinnolta väliportaan- ja paikallishallinnolle sekä kunnille. Helsinki.
- Komiteanmietintö 1983:3: Kuntien itsehallintokomitean mietintö. Helsinki.
- Komiteanmietintö 1983:57: Väliportaanhallintokomitea II:n 2. mietintö. Valtion piirihallinnon sovittaminen lääninhallintoon ja lääninhallinnon organisaation uudistaminen. Helsinki.
- Komiteanmietintö 1986:10: Keskushallinnon norminanto. Normityöryhmän mietintö. Helsinki.
- Komiteanmietintö 1986:12: Hallinnon hajauttaminen. Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö. Helsinki.
- Komiteanmietintö 1987:2: Vapaakuntatyöryhmän mietintö. Helsinki.
- Komiteanmietintö 1989:56: Selvitysmies Teemu Hiltusen ehdotus valtionapujärjestelmän uudistamisesta. Helsinki.
- Komiteanmietintö 1992:3: Perusoikeuskomitean mietintö. Helsinki.
- Komiteanmietintö 1992:34: Maakuntahallinnosta maakuntayhtymiin. Selvitysmies Kauko Sipposen ehdotus maakuntahallinnon kehittämisestä. Helsinki.
- Komiteanmietintö 1993:33: Kuntalaki. Kunnalliskomitean mietintö. Helsinki.
- Koski, Arto: Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen. Sisäasiainministeriön julkaisuja 55/2004.
- Koski, Heikki: Kansalaisten perusoikeudet ja kuntien itsehallinto. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2001, s. 373–377.
- Kunnalliskomitean ehdotukset 1992: Kunnalliskomitean ehdotukset osittaisuudistuksiksi 5.2.1992. Kunnallislain muutos. Kuntajakolain muutos. Hallitusmuodon 51 §:n muutos. Sisäasiainministeriö. Helsinki.
- Kunnallistalous vuosina 2004–2008: Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta 7.9.2004. Sisäasiainministeriö.
- Kuntademokratian vihreä kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen I väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2005.
- Kunta- ja palvelurakennemuudistus -hanke, asettamispäätös. Sisäasiainministeriö 11.5.2005. SM043:00/2005.
- Kunta- ja palvelurakennemuudistus -hanke, aluevaiheen materiaalit I: Peruspalveluohjelmaa valmistelevan ministeriryhmän linjaukset aluevaiheeseen. Sisäasiainministeriö 28.9.2005.
- Kunta- ja palvelurakennemuudistus -hanke, aluevaiheen materiaalit III: Kysymys- ja tehtävärunko. Sisäasiainministeriö 17.10.2005.
- Kuntamuutosten luettelo (1997): Väestörekisterikeskus. Helsinki.

- Kuntien itsehallintohankkeen raportti 2000: Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 3/2000. Helsinki.
- Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston ennakkotiedot 2004. Tilastokeskus.
- Kuntien valtionosuustoimikunta 1995:n mietintö. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu. Helsinki.
- Kuusi, Pekka: 60-luvun sosiaalipoliittika. 4. p. Porvoo 1963.
- Laurila, Matti: Kuntasuunnittelunormisto. Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. 1970.
- Lehto, Markku: Takaisin tulevaisuuteen – valtion ja kuntien yhteinen taival. Vammala 2005.
- Leinamo, Kari: Kuntaliitoksen jälkeen. Kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta. Vaasan yliopisto, Levón-instituutti 2004.
- Leskinen, Hannu: Haastattelu. Leppävirta 3.10.2005.
- Locke, John: Two Treaties of Government. A Critical Edition with an Introduction and Apparatus criticus by Peter Laslett. Cambridge 1967.
- Martikainen, Tuomo: Julkisen sektorin kasvu Suomessa. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja C, DETA 13. Helsinki 1975.
- Mill, John Stuart: On liberty. Peoples ed. London 1865.
- Moisio, Antti & Uusitalo, Roope: Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 4/2003.
- Myllymäki, Arvo & Kalliokoski, Päivi: Valtio, kunta ja Euroopan unioni. Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan. Vammala 2006.
- Mäki, Tuomo: Julkisen sektorin laajuus ja kasvu OECD-maissa. VATT-tutkimuksia. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki 1995.
- Niemivuo, Matti: Valtio ja kunnallinen itsehallinto. Helsinki 1991.
- Nikula, Paavo: Haastattelulausunto. Kuntalehti 5/4 2002.
- Ovaska, Esko: Ongelma, idylli vai elämysyhteisö? Pienten kuntien sosiaali- ja terveystalveluiden ja sosiaalisen pääoman tarkastelua. Turun ammattikorkeakoulun tutkimuksia 7. Turku 2003.
- Pekonen, Kyösti: Individualistiset teoriat valtion menotalouden kasvusta ja kysymys valtion olemuksesta: kriittinen arvio. Valtio-opin yleisen linjan lisensiaattitutkielma. Tampereen yliopisto 1975.
- Perttunen, Juhani: Sininen Kainuu – ajatuksesta toiminnaksi. Selvitysmies Juhani Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2002.
- PeVL 11/1984 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa koskevaksi laiksi.
- PeVL 42/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi erikoissairaanhoidon muuttamisesta ja Helsingin yliopistollisesta keskussairaalaan annetun lain kumoamisesta.
- PeVL 11a ja 11b/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunnot hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilusta.
- PeVL 65/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta.
- Pihlajaniemi, Toivo (1984): Väliportaanhallinto ja kuntainliitot. Esitelmä kuntainliittojen luottamushenkilöiden ja virkamiesjohdon koulutuspäivillä Pohjois-Pohjanmaan kesäyliopistossa 24.5.1984. Oulainen.
- Pihlajaniemi, Toivo (1986): Väliasteen hallintouudistuksen pitkä taival. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1986, s. 34–41.
- Pihlajaniemi, Toivo (1990a): Kuntien yhteistyömuodot ja -mahdollisuudet. Esitelmä Valtatie 12 -projektin kuntien yhteistyöpäivillä 6.6.1990. Heinola.
- Pihlajaniemi, Toivo (1990b): Valtio – valta – suunnittelu. Tutkimus kollektiivimenettelyyn perustuvan kokonaisvaltaisen suunnittelun soveltumisesta Suomen valtiojärjestelmän valtastruktuuriin. Vammala 1990.

- Pihlajaniemi, Toivo (1991): Kuntien yhteistyömuodot ja Kainuun organisoituminen. Kainuun tulevaisuus – vaihtoehdot ja strategiat. Vuokatin urheiluopistolla 27.–28.2.1991 pidetyn seminaarin raportti, Osa I. Oulun yliopisto. Oulu 1991.
- Pihlajaniemi, Toivo (1998): Kuntajakolaki selityksin. Helsinki 1998.
- Pihlajaniemi, Toivo (2002): Suomalainen kunta vuonna 2020. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2002, s. 413–424.
- Pihlajaniemi, Toivo (2003a): The Changing Roles of the State and Municipalities. Finnish Local Government Studies (Kunnallistieteellinen aikakauskirja) 4/2003.
- Pihlajaniemi, Toivo (2003b): Haastattelulausunto. Hufvudstadsbladet 2.10.2003.
- Pullinen, Matti: Kauppapolitiikan tavoitteena yritysten kilpailukyvyn varmistaminen. EU-tietoa yrittäjille. Ulkoasiainministeriö 9.1.2005.
- Pöyhönen, Aulis: Kaupunkinimitys. Selvitys. Sisäasiainministeriö 1987.
- Rytkölä, Olavi: Kuntajakolaki. Tammikuun 21. päivänä 1977 kuntajaosta annetun lain selitysteos. Helsinki 1978.
- Ryynänen, Aimo (1986): Kunnan tehtävien lakisääteistäminen. Tutkimus lakisääteistämisen vaikutuksista kunnan toimintaan, hallinto-organisaatioon ja valtionvalvontaan. Vammala 1986.
- Ryynänen, Aimo (1999): Muuttuva kunnallisoikeus. Tampere 1999.
- Saksan demokraattisen tasavallan hallitusmuoto. Berliini 1968.
- Schick, Allen: The Road to PPB. Public Administration Review 4/1966.
- Seutukuntayhteistyön ja kuntarakenteen kehittämishanke, asettamispäätös. Sisäasiainministeriö 20.10.1999. SM640:00/1999.
- Seutukuntayhteistyön ja kuntarakenteen kehittämishanke, esiselvitys. Sisäasiainministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä (Markku Houni, Toivo Pihlajaniemi & Kari Prättälä) laadittu seutukuntayhteistyön ja kuntarakenteen kehittämishankkeen esiselvitys. Sisäasiainministeriö 10.3.2000.
- Seutukuntien tuki -hanke, asettamispäätös. Sisäasiainministeriö 31.10.2000. SM0633:00/02/2000.
- Seutukuntien tuki -hanke, ensimmäinen väliraportti. Jenni Airaksinen & Arto Haveri: Seutuyhteistyöstäkö apu kunnille? Seutukuntien tuki -hankkeen arviointi. Tampere 2002.
- Seutukuntien tuki -hanke, toinen väliraportti. Jenni Airaksinen, Inga Nyholm & Arto Haveri: Seutuyhteistyön arki – Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Tampere 2004.
- Seutukuntien tuki -hanke, loppuarvio. Jenni Airaksinen, Arto Haveri & Minna Vallo: Seutuyhteistyön tilinpäätös. Tampere 2005.
- Sipponen, Kauko: Kokonaisvaltainen suunnittelu julkisessa hallinnossa. Yhteiskuntasuunnittelu 3/1971.
- Sisäasiainministeriö (2005a): Hallituksen esitys laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamiseksi. Luonnos 9.8.2005.
- Sisäasiainministeriö (2005b): Ministeri Rajamäki: Pelastustoimi säilytettävä kunnallisena. Sisäasiainministeriön tiedote 13.12.2005.
- Sisäasiainministeriön työryhmä (1997): Uudistuva kuntajako. Kuntajakolainsäädännön uudistamistyöryhmän ehdotus. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 2/1997.
- Sopimus Euroopan unionista (konsolidoitu toisinto). Euroopan yhteisöjen virallinen lehti nro C 325, 24. joulukuuta 2002.
- Sopimus Euroopan perustuslaista. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti nro c 310, 16. joulukuuta 2004.
- Sosiaali- ja terveystietomus 2002. Sosiaali- ja terveysministeriön eduskunnalle antama kansanterveyden ja sosiaaliturvan tilaa ja kehitystä koskeva kertomus vuodelta 2002.
- Sosialististen neuvostotasavaltojen liiton perustuslaki. Moskova 1977.
- Ståhlberg, Krister: Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen under åren 1960–75. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja C DETA 21. Helsinki 1976.

- Sutela, Marja & Savolainen, Marja: Kuntajakoselvittäjän tehtävät ja toimivalta kuntajao-
tusta muutettaessa. Joensuun yliopiston julkaisuja 13. Joensuu 2005.
- Säkkinen, Timo: Haastattelu. Suomussalmi 17.6.2005.
- Theimer, Walter: Geschichte der politischen Ideen. Bern 1955.
- Tinbergen, Jan: Menneisyyden opetukset (käännös Erkki Raatikainen). Helsinki 1965.
- Tuori, Kaarlo (1999): Perusoikeuksien toteuttamisvastuun jakautuminen – kuntien asema.
Lakimies 6–7/1999, s. 845–861.
- Tuori, Kaarlo (2001): Asiantuntijalausunto Suomen Kuntaliitolle valtion ja kuntien vas-
tuunjaosta sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisesta. Helsinki 5.12.2001.
- Tuori, Kaarlo (2005): Oikeudelliset asiantuntijaselvitykset kunta- ja palvelurakennehank-
keeseen liittyvistä aluekuntamallista 27.9.2005 sekä peruskuntamallista ja piirimallis-
ta 16.10.2005.
- Valtioneuvoston kannanotto kuntauudistussuunnitelmiin (1982): Valtioneuvoston kannan-
otto kuntauudistussuunnitelmiin sekä kuntajaon ja kuntien yhteistoiminnan kehittä-
miseen pienten kuntien osalta. Valtioneuvoston yleinen istunto 25.1.1982.
- Vartola, Juha: Ministeriöiden rakenteesta. Ministeriötutkimuksen osaraportti IV. Tampereen
yliopiston julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 3/1977.
- Wildavsky, Aaron: The Politics of the Budgetary Process. Boston 1964.
- Väyrynen, Raimo: Suomi avoimessa kilpailussa. Globalisaatio ja sen vaikutukset. Muut
kirjoittajat: Pertti Alasuutari, Antti Kasvio, Jukka Lassila, Ari Nieminen, Paavo Okko,
Petri Rouvinen, Petri Ruuska, Tarmo Valkonen ja Pekka Yli-Anttila. Sitra 223.
1. painoksen muuttumaton lisäpainos. Helsinki 2000.

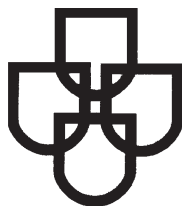
*Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisujen sarjassa
ovat ilmestyneet*

- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius
JULKISUUSKOE
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki
MAASEUDUN MENESTYJÄT
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUDESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryytänen
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen
KUNTAETIIKKA
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISPALVELUJEN
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen
LAPSEN EHDOILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki
TEOLLISTUVA MAASEUTU
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen
ANSIOTULOVÄHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT JA
KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonen
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)

- 44 Aimo Ryyänen
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)
- 45 Antti Peltokorpi–Jaakko Kujala–Paul Lillrank
KESKENERÄISEN POTILAAN KUSTANNUKSET
Menetelmä kunnille terveyspalveluiden tuotannon suunnitteluun ja ohjaukseen (2004)
- 46 Pentti Puoskari
KUNTA JA AMMATTIKORKEAKOULU (2004)
- 47 Timo Nurmi
KUNTIEN ARVOPERHEET (2005)
- 48 Jarna Heinonen–Kaisu Paasio
SISÄINEN YRITTÄJYYS KUNTATYÖSSÄ (2005)
- 49 Soili Keskinen
TUTKIMUS ALAISTAIDOISTA KUNNISSA
(verkkojulkaisu 2005)
- 50 Heikki A. Loikkanen–Ilkka Susiluoto
PALJONKO VERORAHOILLA SAA? (2005)
Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät
vuosina 1994–2002
- 51 Arvo Myllymäki–Päivi Kalliokoski
VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI
Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan (2006)
- 52 Aini Pehkonen
MAAHANMUUTTAJAN KOTIKUNTA (2006)
- 53 Toivo Pihlajaniemi
KUNTARAKENNE MURROKSESSA (verkkojulkaisu 2006)



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

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakoluultontaa 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

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