Valtuutetun käsikirja

2013–2016

Toimittanut Antti Mykkänen • KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö

Valtuutetun käsikirja

2013–2016

Valtuutetun käsikirja

2013–2016

Toimittanut Antti Mykkänen

kaks.fi
KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kustantaja
KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö
Fredrikinkatu 61 A
00100 Helsinki
www.kaks.fi

© KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö 2012

Kuvitus
Jouko Innanen

Ulkoasu ja taitto
Teemu Junkkaala / gstj.fi

Painopaikka
Edita Prima Oy, Helsinki 2012

ISBN 978-952-5801-61-3 sidottu
ISBN 978-952-5801-62-0 pdf

Sisällys

7 Saatteeksi
Antti Mykkänen

8 Kansainvälistyminen kannattaa
Sauli Niinistö

12 Kunnat ovat hyvinvointiyhteiskunnan perusta
Jyrki Katainen

Kunta ja sen talous

18 Kunnan perusolemus ja tehtävät
Arto Haveri

32 Kuntatalous lukujen takana
Pentti Meklin

51 Kaksi kuntataloutta – ja enemmänkin
Eeva-Liisa Hynynen ja Kyösti Jurvelin

Tuleva valtuustokausi – mitä on edessä?

66 Globaalitalouden mahdollisuudet kunnille
Risto Anttonen ja Kalle Heikkinen

80 Eurooppa-oikeuden vaikutukset valtuusto-
työskentelyyn
Olli Mäenpää

92 Kunnallisvaalikauden haasteista
Timo Kietäväinen

106 Osaavatko kunnat uudistua?
Markku Sotarauta

119 Kunnat ja korruptio
Pentti Mäkinen

132 Demokratian uudet muodot
Siv Sandberg

146 Eväitä onnistuneeseen kuntayhteistyöhön
Marja-Liisa Vesterinen ja Pentti Itkonen

162 Kuinka teemme onnistuneen kuntaliitoksen?
Jarmo Asikainen ja Arto Koski

Valtuutettu rooleissaan

180 Gallupvaltuutettu
Juhani Pehkonen

192 Valtuutettu mediassa
Risto Uimonen

206 Hyvä johtajuus kunnallisessa luottamushallinnossa
Kari Neilimo

220 KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö
222 Hyödyllisiä linkkejä

Sinä Valtuutettu!

Olet luottamuksen arvoinen. Sinut on äänestetty päättämään paikallisista asioista kaupungissa tai kunnassa. Onnittelut!

Kaikki on paikallista. Paikallinen on lähellä. Se on on arkeamme. Se on palveluja ja osallistumista. Suomessa ehkä enemmän kuin missään muualla maailmassa. Näin ainakin itse koemme ja hoemme.

Samanaikaisesti työsi on maailmallista. On vain harvoja asioita, jotka ovat yksin ja ainoastaan paikallisia.

Arvosi ovat Sinun, mutta niiden avulla ja kautta määrittelet tiedostaen tai tiedostamatta omalta osaltasi koko ihmis-, eläin-, kasvi- ja kivikunnan kehitystä.

Siksi ei ole yhdentekevää, mitä ajattelet ja millaisiin arvoihin perustuen teet päätöksiä toisten puolesta itse ja viiteryhmäsi kanssa. Pidä periaatteesi, mutta ole herkkävaistoinen myös toisten ajatuksille ja näkulmille, sillä harvoin voit yksi päättää asioista.

KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisemassa Valtuutetun käsikirja 2013–2016 on haluttu pureutua tulevan valtuustokauden haasteisiin. Niistä tärkeimpiä ovat Suomen ja maanosamme muutos, kuntauudistus, palvelujärjestelmän remontti, kuntien ja valtion suhde, kuntatalous ja valtuutettujen perustyö sekä siinä onnistuminen.

Valtuutetun käsikirjaan 2013–2016 on koottu viisaiden ihmisten näkemyksiä tästä päivästä ja tulevaisuudesta. Lämmin kiitos kirjoittajille, maamme eturivin kunta-asioiden asiantuntijoille!

Vielä kerran: Onnittelut Sinulle, sillä sinuun luotetaan. Päätä puolestamme, mutta päätä viisaasti, oman tietosi ja tuntosi mukaan.

Antti Mykkänen
asiamiehesi, kirjan toimittaja
KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö

Tasavallan presidentti Sauli Niinistön tervehdys

Kansainvälistyminen kannattaa

Onneksi olkoon uudet valtuutetut! Neljän vuoden työrupeamanne on alkamassa. Helpoksi sitä ei voi sanoa: edessä on kovaa työtä ja asioihin paneutumista, mutta varmasti myös paljon antoisia ja mieleenpainuvia hetkiä.

Omilta valtuustovuosiltani muistan, kuinka vaativaa oli sovittaa yhteen ihmisten tarpeita ja käytössä olevaa budjettia. Tuolloin elettiin kuitenkin pääsääntöisesti vielä talouden kehityksen kannalta hyviä vuosia.

Valtuutetun luottamustehtävän – työksikin sitä voi kutsua – tärkein piirre on juuri tarpeiden ja voimavarojen yhteensovitus. Vanhustenhuolto, koulut, kirjastot, terveyskeskukset, päivähoito ja monet muut kuntien vastuulle annetut tehtävät on hoidettava lakien puitteissa. Päälle tulevat vielä kuntalaisten odotukset palvelujen määrästä ja laadusta.

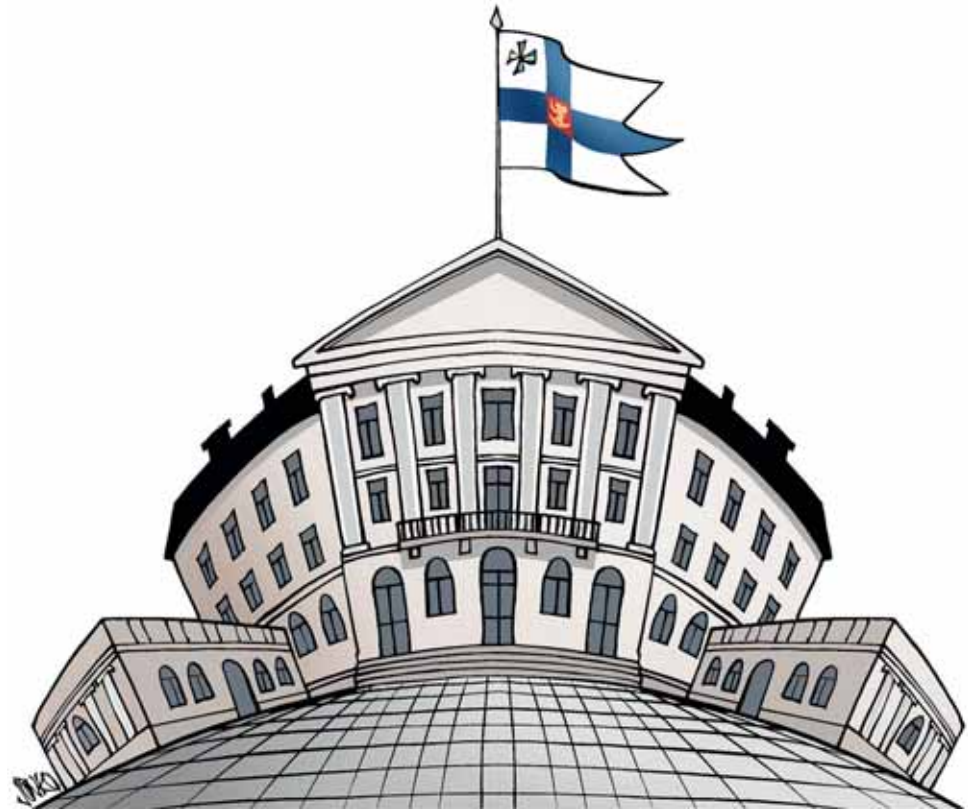
Sinä valtuutettuna kannat vastuuta näiden päätösten syntymisestä, niiden oikeellisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta.

Kotimaisten asioiden lisäksi kannustan teitä valtuutettuja seuraamaan aktiivisesti myös kansainvälistä kehitystä. Suomen ulkoinen toimintaympäristö vaikuttaa aina sekä suoraan että välillisesti kuntiin ja niiden toimintaan.

Pienetkin muutokset ja liikahdukset maailmantaloudessa heijastuvat kuntien päätöksentekopöytiin. Merkittävä epävakaus missä päin tahansa maailmaa näkyy taloudessa esimerkiksi raaka-aineiden hintojen ja markkinaolosuhteiden muutoksina. Tämä puolestaan vaikuttaa suomalaisten

yritysten toimintaedellytyksiin ja rahamarkkinoihin. Ketju ulottuu kuntatalouteen asti.

Eurooppa on tällä hetkellä – toivon mukaan tilapäisesti – taloudellisen epävakauden tilassa. Taustalla ovat muiden tekijöiden lisäksi erot valtioiden talouden pidossa. Joissakin talouksissa on eletty enemmän suu säkkiä myöten kuin toisissa. Selvien ja tiukkojenkin pelisääntöjen luominen sekä eurooppalaisen kilpailukyvyn vahvistaminen on nyt välttämätön, jos kohta vaikeakin tehtävä.



Ehkäpä Suomelle ja Euroopalle tekisi hyvää katsoa maanosamme rajojen yli. Suomi voisi saavuttaa merkittävän aseman Euroopan porttina maailman kasvavimmille markkinoille Itä-Aasiassa. Tämä on tuonut ja tuo vireyttä maamme talouteen.

Globalisaatio, maapalloistuminen, on nähtävä pikemmin mahdollisuutena kuin ongelmana. Näin etenkin, kun otamme riittävän pitkän aikasihdin. Sellaiseksi kelpaa vaikkapa Yhdistyneiden kansakuntien väestöennuste vuoteen 2050. Sen mukaan ihmisten määrä kasvaa edelleen erityisesti Aasiassa ja Afrikassa. Noiden maanosien yhteenlasketun väestön arvioidaan olevan vajaan 40 vuoden kuluttua yli seitsemän miljardia. Se olisi hieman alle 80 prosenttia maapallon tuolloisesta väestöstä. Vastaavasti maantieteellisen Euroopan suhteellinen väkiluku laskee. Eurooppalaisten osuus olisi alle kahdeksan prosenttia ennustetulla runsaan 700 miljoonan väkimäärällä.

Yleisesti on niin, että siellä missä ovat ihmiset, on myös taloudellinen toimeliaisuus. Siksi meidänkin kannattaa katseidemme ohella suunnata toimintaa maapallon kasvaville alueille.

Suomella on hyvä maine maailmalla. Melkein kaikissa yhteiskunnan toimivuutta mittaavissa kansainvälisissä vertailuissa olemme kärkisijoilla. Merkittävä osa tästä on suomalaisen kuntakentän ansiota. Se on tuottanut

maailman mitassakin tarkasteltuna kelpo terveydenhuollon ja koulutuksen. Molemmat ovat hyviä, suomalaisia vientituotteita.

Emme myöskään saa unohtaa lähialueitamme: Pohjoismaita, Venäjää ja Baltiaa. Suomalaisen kuntakentän kannalta ne ovat maantieteellisen sijaintinsa puolesta käytännön yhteistyökumppaneita.

Yhteinen noin 1 300 kilometrin raja Venäjän kanssa on jo tuonut itäiselle ja pohjoiselle Suomelle merkittävää taloudellista aktiivisuutta. Matkailun, kaupan ja raaka-ainevirtojen kasvu ovat tästä vain yksi osoitus. Myös Pohjois-Suomen Barents-yhteistyöllä on pitkät perinteet. Arktisen yhteistyön mahdollisuuksia ei ole vielä hyödynnetty täydessä mitassaan.

Ruotsin ja Norjan rajoilla tapahtuvalla kuntayhteistyöllä on historialliset ja tulokselliset perinteet. Ehkäpä paras osoitus tästä on käytännössä jo yhteenhitsautunut Tornion-Haaparannan kaupunki. Suomessa lienee harvassa ne kunnat, jolla ei olisi ystävyyskuntaa jossakin Pohjoismaassa. Erityisesti eteläisen Suomen yhteistyö Viron ja muidenkin Baltian maiden kuntien kanssa on myös ollut tuloksellista.

Hyvät valtuutetut, toivotan teille voimia ja intomieltä tulevan nelivuotiskautenne koitokseen sekä menestystä suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan uudistamistyössä.

Kunnat ovat hyvinvointi-yhteiskunnan perusta

Hyvä valtuutettu, lämpimät onnentoivotukseni luottamustehtävänne johdosta. Olette jo ehdokkaaksi lähtiessänne osoittaneet, että juuri Teillä on halua, rohkeutta ja kykyä tehdä päätöksiä suomalaisten kuntien ja kuntalaisten hyväksi.

Vuoden 2013 alusta alkava valtuustokausi on valtuutetun näkökulmasta mielenkiintoinen mutta haastava. Tämä valtuustokausi on todellista uuden Suomen rakentamisen aikaa. Valtuustokauden aikana toteutuvat hallinnolliset uudistukset – kuntauudistus etusijalla – tarjoavat valtuutetuille erinomaisen paikan vaikuttaa oman kunnan ja alueen tulevaisuuteen.

Luottamushenkilönä toimiminen uudistusten keskellä edellyttää tietoa, taitoa, ymmärrystä tulevista tehtävistä sekä kykyä tehdä kauaskantoisia ja vaikuttavia päätöksiä. Kuntien valtuustojen kyky tehdä päätöksiä, myös vaikeita ja ristiriitaisia, nousee suureen arvoon. Päätöksen tekemättä jättäminenkin on päätös – yleensä ongelmia eteenpäin siirtävä. Päättäjiltä odotetaan siis päätöksentekokykyä.

Suomen hyvinvointiyhteiskunnan peruskiven muodostavat kunnat. Kunta on asukkaidensa yhteisö ja keskeisten peruspalvelujen järjestäjä. Hyvinvointivaltion selviytyminen tulevista tehtävistä on pitkälti riippuvainen kuntien kyvystä uudistaa toimintaansa.

Kuntien suurin haaste liittyy niiden rooliin palvelujen järjestäjänä. Väestökehitys vaikuttaa kuntien kykyyn järjestää peruspalveluja 2020–2030-luvulla. Yhä vanhusvoittoisemmaksi

muuttuva ikärakenne merkitsee erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen ja kustannusten kasvua. Samalla talous pohjautuu yhä useammassa kunnassa entistä enemmän 100-prosenttisten palkkatulojen sijaan korkeimmillaan 60-prosenttisiin eläketuloihin. Kunkin valtuutetun tulisikin oman kuntansa osalta perehtyä tarkoin, ei vain tämän hetken, vaan myös tulevaan väestörakennekehitykseen ja sen vaikutuksiin. Tällä yhdellä muuttujalla on dramaattisia vaikutuksia monen kunnan tulevaisuuteen.

Kunnan elinvoima on riippuvainen kunnan yritystoiminnasta ja yritysten kilpailukyvystä markkinoilla. Valtuustot eri puolella Suomea joutuvat pohtimaan, pärjääkö oma kunta

yksin tässä yhä kovenevassa kilpailussa ja kykeneekö se myös houkuttelemaan osaavia työntekijöitä. Tehtävä ei ole helppo, sillä 2020-luvulle mentäessä joka kolmas kuntatyöntekijä eläköityy samanaikaisesti, kun palvelutarve kasvaa ja työelämään tulevien ikäluokkien koko pienenee.

Alkava seuraava valtuustokausi ratkaisee sen, miten kuntapohjaisen peruspalvelujärjestelmämme käy. 2020-luvun rakenteelliset ratkaisut on tehtävä tällä vaalikaudella, tai muuten olemme auttamattomasti myöhässä.

Valtuutettujen rooli on merkittävä kuntauudistuksen paikallisessa toteutuksessa. Kuntauudistus on sitten viime kesän edennyt vauhdikkaasti. Kesällä 2012 hallitus linjasi kuntarakenteen uudistamista ohjaavat kriteerit. Ne toimivat pohjana rakennelaille, jonka on tarkoitus tulla voimaan toukokuun 2013 alussa. Kriteerien pohjalta kunnissa voidaan jo ennen lain voimaan tuloakin osoittaa uudistustahtoa ja käynnistää tarvittavat selvitykset.

Vuosi 2013 on kuntajakoselvitysten ja yhdistymispäätösten aikaa. Tällöin jää vielä riittävästi aikaa valmisteluun, jotta uudet kunnat voivat aloittaa vuosina 2015–2017. Hallitus haluaa tukea kuntia mittavassa uudistustyössä muun muassa yhdistymisavustuksin. Avustuksen saamisen ehto on kuitenkin se, että liitospäätökset tehdään kunnissa 1.4.2014 mennessä. Tämän jälkeen valtiolla on mahdollisuus kuntajakoselvittäjien asettamiseen, jos kunnissa ei ole tehty selvityksiä ja päätöksiä.

Valtuutetut pääsevät siis heti tositoimiin ja ovat avainasemassa kriteerien mukaisten paikallisten selvitysten toteutuksessa. Eheän ja toiminnallisen kuntarakenteen muotoutuminen edellyttää nyt ennakkoluulottomia ja erilaisia rajat ylittäviä tunnusteluja. Vastuuta on osattava kantaa myös mahdollisesti heikommin toimeen tulevista naapureista. Kehotankin valtuutettuja kiinnittämään huomiota alueen kokonaisetuun kumppaneiden etsinnässä.

Kuntauudistuksen tärkein tavoite on taata julkiset palvelut yhdenvertaisesti koko maassa. Tämä tavoite edellyt-

tää kuntien vahvistamista. Euro on tässä jälleen hyvä konsultti. Näköpiirissä on kuntatalouden kiristyminen alkavalla valtuustokaudella. Taustalla on monia syitä: käyttötalouden menopaineet, hidas verotulojen kasvu, valtiontalouden sopeutuspaineiden heijastuminen valtionosuuksiin ja aikaisempaa selkeämpänä uhkana rahoituskustannusten kasvu.

Kevään 2012 peruspalveluohjelmassa on arvioitu kuntasektorin vuosikatteen ja poistojen välillä olevan lähes yhden miljardin epätasapaino vuonna 2016. Jos asia paikattaisiin kunnallisverotusta kiristämällä, veroprosenttien kertanoston tarve olisi yli yhden prosenttiyksikön. Vastuullinen kuntapäättäjä tietää, että tämä ei ole mahdollista. Menoista on päätettävä tulojen rajoissa – ei päinvastoin.

Kunnan talouden hallinta edellyttää selkeää päätöksentekojärjestelmää, talouden jatkuvaa seurantaa ja ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä. Talouden seuranta ja ennakointi eivät ole salatiedettä, joka kuuluisi vain palkatulle talousjohdolle. Perusasioiden arvioinnille on luotu kuntien käyttöön vakiintunut mittaristo, jota käyttämällä talouskehitys voidaan pelkistää numeroiksi ja vertailla tilannetta vaikkapa naapurikuntaan. Tämä on opettavaista, ja tämä seurantavastuu on myös vuoden 2013 alusta aloittavilla valtuutetuilla.

Kuntauudistuksen ohella kuluva valtuustokausi tuo tullessaan monia merkittäviä uudistuksia. Kuntauudistuksen eri elementit eli kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän, kuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevat uudistukset, tukevat osaltaan kuntarakenteiden uudistamista.

Uudistusten eteneminen edellyttää kuntien ja valtion vuoropuhelua sekä kumppanuutta. Kunnat ja valtio ovat vastuussa myös tuleville sukupolville. Meidän tulee nyt rakentaa taloudellisesti vahvoja kuntia, joissa demokratia toimii ja asukas saa vaikuttaa, mutta hän saa myös tarvitsemansa palvelut.

Toivotan erityisesti teille paikallistason päättäjille intoa ja rohkeutta rakentaa kuntia, joilla on vielä nyt alkavan valtuustokauden jälkeenkin kykyä, mahdollisuuksia ja elinvoimaa.

Kunta ja sen talous

Arto Haveri

Hallintotieteiden tohtori Arto Haveri on työskennellyt kunnallispolitiikan professorina Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa vuodesta 2002 lähtien. Aiemmin hän on toiminut mm. Lapin yliopiston julkishallinnon professorina.

Kunnan perusolemus ja tehtävät

Valtuutetun tehtävä on tehdä kuntaansa koskevia päätöksiä. Mutta mikä oikeastaan on kunta ja miksi kuntia ylipäätään on olemassa? Miten kunta poikkeaa yrityksistä tai valtionhallinnosta? Pärjäisimmekö Suomessa paremmin kymmenellä tai kahdellakymmenellä kunnalla?

Jokaisen järjestelmän avainkysymys on: *mitkä ovat perustehtävämme?* Tämä koskee myös kuntia. On tärkeätä miettiä, mitä kunnat oikein tekevät ja keitä ovat ne henkilöt, ryhmät ja organisaatiot, joita kunta palvelee suorittaessaan tehtäviään.

Kuntien rooli vaihtelee maittain, ja pienien maaseutukuntien ja suurien kaupunkien välillä on väistämättä eroja. Eri ihmisillä on oikeutetusti erilaisia käsityksiä siitä, mikä kunnassa on tärkeätä. Varsinkin valtuutetun pitäisi olla selvillä omasta kuntakäsityksestään, koska käsitys kunnan perusluonteesta vaikuttaa suoraan valtuutetun työhön. Esimerkiksi siihen, miten hän suhtautuu erilaisiin ideoihin, jotka koskevat kunnan hyvinvointiin liittyviä mahdollisuuksia ja rajoitteita. Pitääkö kunnan investoida elinkeinoihin vai onko järkevämpää satsata pelkästään palveluihin?

Kunnilla riittää tehtäviä

Kuntalaissa kunnan tehtävät on ilmaistu niin, että kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan (Kuntalaki 1 §). Kuntien tehtävät jaetaan kuntalaissa edelleen laissa säädettyihin ja vapaaehtoisiin tehtäviin. Kunta voi lain asettamissa rajoissa ottaa hoitaakseen monia erilaisia asioita, mikä korostaa kuntien luonnetta *itsehallintoyhteisöinä*.

Kunnat järjestävät asukkailleen suuren määrän hyvinvointipalveluja. Ne pitävät huolta infrastruktuurista, kuten kaduista ja viemäriverkoista, toteuttavat erilaisia valvontatehtäviä sekä edistävät kulttuuria ja kestävää kehitystä. Kunnilla on tärkeä rooli asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen kanavana, ja ne ovat myös merkittäviä oman alueensa kehittäjiä, jotka huolehtivat työllisyydestä, toimeentulosta ja osaamisen edistämisestä. Kuntatalouden näkökulmasta merkittävimmät tehtävät ovat terveydenhuolto sekä sosiaali- ja koulutoimi, jotka kuluttavat valtaosan kuntien budjetista.

Kunnille organisaatioina on olennaista tehtävien ja roolien moninaisuus. Kunta tukee monia arvoja ja pyrkimyksiä yhteiskunnassa ja tuo yhteiskuntapolitiikkaan paikallisuuksien mosaiikin. Kuntien johtoon valitaan tarkoituksellisesti vaaleilla luottamushenkilöitä, jotka edustavat erilaisia arvoja ja pyrkimyksiä moniarvoisuuden turvaamiseksi. Tämä erottaa kuntien johtamisen jo lähtökohtaisesti yksityisten yritysten johtamisesta.

Kunta toimii samanaikaisesti monessa eri tehtävässä ja roolissa viranomaisena, palvelujen järjestäjänä, kansanvaltaisuuden edistäjänä ja alueensa kehittäjänä. Viranomaisrooli korostaa ehkä enemmän sääntöjä ja lainmukaisuutta, kansanvaltaisuus poliittista johtamista ja osallistumisen mahdollistamista, kehittäjärooli yhteistyötä ja innovatiivisuutta sekä palvelurooli asiakasorientaatiota.

Perinteisiä julkishallinnon instituutiota on hallinnonuudistuksin järjestelty uudelleen ja nimetty uusilla nimillä.

Esimerkiksi aluehallintouudistuksen yhteydessä muutama vuosi sitten syntyivät ELY-keskukset eli Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Samalla logiikalla kuntia pitäisi kutsua *Paikallisiksi ja seudullisiksi hyvinvointipalvelu-, elinkeino-, ympäristö-, kulttuuri-, maankäyttö-, liikenne- ja vapaa-ajan keskuksiksi.*

Kunta ei ole vain palvelukone

Kuntia koskevassa keskustelussa on viime aikoina yleistynyt näkemys, jossa korostetaan kuntien roolia palvelujen järjestäjänä. Jopa niin, että vaikutusvaltaisiltakin tahoilta on sanottu kuntien olevan olemassa vain palveluja varten. Tällainen näkemys piirtää eteemme kuvan kunnista osana valtakunnallista palveluverkkoa, eräänlaisena valtionhallinnon jatkeena.

Tämä on yksi tapa lähestyä kuntia, ja se helppo ymmärtää: terveys ja koulutus ovat eniten jokapäiväisessä elämässä esillä olevia, kuntiin liitettäviä asioita. Ne ovat myös olennaisen tärkeitä sekä yksilöille että yhteiskunnalle.

Palvelujen korostaminen ei kuitenkaan pelkästään riitä vastaukseksi siihen, miksi kuntia tarvitaan, koska palveluita voivat järjestää muutkin kuin kunnat. Palvelutehtävä ei ainakaan edellyttäisi nykyisenkaltaista kuntarakennetta.

Toinen tapa suhtautua kuntien perustehtävään on korostaa palvelutehtävän ohella niiden luonnetta moniarvoisina, elinvoimaa luovina ja kansalaisten osallisuutta tukevina yhteisöinä, jotka luovat kasvua ja toimeliaisuutta sekä hoitavat myös merkittävää demokratiatehtävää.

Itse pidän jälkimmäistä hyödyllisempänä lähestymistapana, se on ollut myös eräs keskeinen asia suomalaisen yhteiskunnan menestykseen. Kunnissa monien eri palvelujen koordinointi samoin kuin niiden ohjaus ja rahoitusta helpottava elinkeinotoiminnan aktivoiminen tapahtuvat yhden ja saman demokraattisesti valitun valtuuston johdolla.

Itsehallinnon kautta vapaus ja vastuu ovat kietoutuneet yhteen kuntien toiminnassa. Historian kuluessa Suomen kunnilla on ollut merkittävä rooli sekä poliittisten vapauksien turvaamisessa, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämisessä että elinvoiman luomisessa.

Kunta ei ole – tai ainakaan sen ei pitäisi olla – vain palvelukone, vaan ensisijaisesti *väline, jonka avulla kansalaiset voivat päättää lähellä olevista asioista, kokea osallisuutta, toteuttaa omaehtoisia kehityspyrkimyksiä ja näin edistää oman alueensa ja koko yhteiskunnan kasvua ja kehitystä.*

Kunnan olemuksen ydin on paikallinen itsehallinto

Kunnan olemuksen ydin on paikallinen itsehallinto, joka tarkoittaa, että *tietyllä alueella ihmiset hoitavat itse omia asioitaan*, liittyivätpä nämä sitten virkistykseen ja vapaa-aikaan, sosiaalisiin kysymyksiin, palveluihin, elinkeinojen harjoittamisen mahdollisuuksiin tai ympäristönsuojeluun.

Keskeinen perustelu paikalliselle itsehallinnolle on se, että globalisaatiosta, internetistä ja kansainvälistymisestä huolimatta useimmat ihmisten välittömään elinympäristöön kuuluvista asioista ovat edelleen paikallisia eivätkä EU-tason tai kansallisia kysymyksiä. Näihin asioihin tulisi pystyä vaikuttamaan myös paikallisesti.

Itsehallinnon näkökulmasta kunnan toiminnan tärkein arviointikriteeri on se, miten kunta pystyy toteuttamaan asukkaidensa ohjaukseen perustuvia paikallisia valintoja. Miten asukkaat voivat kunnan avulla kehittää oman elämänsä edellytyksiä: palveluja, ympäristöä ja elinkeinoja. Kuntien legitimiteetin eli oikeutuksen ja olemassaolon kannalta onnistuminen tässä tehtävässä on oleellista.

Paikallisesta näkökulmasta ei ole aina mahdollista tai tarkoituksenmukaistakaan erottaa toisistaan sosiaalisia, taloudellisia tai sektoripolitiikkoihin liittyviä asioita. Tärkeitä ovat kuntalaiset, kunnan yritykset ja muut toimijat, ei niinkään valtakunnalliset opit tai ideologioiden toteutuminen.

Paikallisen itsehallinnon ideaa tukee läheisyysperiaate, jota myös Euroopan unioni pyrkii soveltamaan toiminnassaan. Tämän periaatteen mukaan julkisen vallan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä ihmisiä ja mahdollisim-

man paikallisella tasolla. Ylemmille tasoille tulisi viedä vain sellaiset päätökset, joita ei alemmilla tasoilla voi tehdä.

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien itsehallinnon normatiivisen perustan ja todellisuuden välillä on kuitenkin nykyhetken Suomessa suuri jännite. Valtio on 2000-luvulla voimakkaasti lisännyt kuntia koskevaa sääntelyä ja kuntien tehtäviä ja pyrkinyt hallinnonuudistuksin ohjailemaan niitä haluamaansa suuntaan.

Palvelujärjestelmien monimutkaistuminen on vaikeuttanut kuntien ja valtuutettujen kykyä toteuttaa demokraattista ohjausta. Kunnatkaan eivät ole syyttömiä itsehallinnon kriisiin, koska ne ovat olleet liian passiivisia aktivoimaan ja osallistamaan kuntalaisia.

Paikallinen itsehallinto vaikuttaa myönteisesti suoraan ihmisten osallistumiseen, aktiivisuuteen ja politiikan kiinnostavuuteen. Jos aito valintojen tekeminen paikallistasolla on mahdollista, siitä seuraa väistämättä myös kiinnostus yhteisiä asioita kohtaan.

Nyt elämme päinvastaisessa tilanteessa. Hyvinvointiin vaikuttavat julkisen toiminnan valinnat ovat ulkoa ohjattuja ja liian etäällä kansalaisista. Siksi on ymmärrettävää, miksi kiinnostus tekemiseen ja äänestämiseen hiipuu.

Valtuutettu voi parhaimmin edistää itsehallintoa toimimalla niin, että kuntalaisten vaikutusvalta omassa kunnassa lisääntyy.

Itsehallinto merkitsee vapauden lisäksi vastuuta

Julkisessa keskustelussa kuntien itsehallinto esitetään usein syynä moniin ongelmiin, kuten julkisen talouden kestävyysvajeeseen, heikkoihin palveluihin tai kauppakeskusten väärään sijoittumiseen. Harvoin muistetaan, että vaihtoehtoisesta eli keskitettyyn hallintoon perustuvasta yhteiskuntamallista on maailmalla ja historiassa melko vähän hyviä

kokemuksia. Voisiko asia olla sittenkin niin, että ongelma ei olekaan paikallisessa itsehallinnossa vaan sen puutteessa?

Itsehallinnon keskeiset arvot ovat demokratia ja tehokkuus. Tocquevilleläisessä hengessä näitä arvoja voidaan yhteiskunnassa edistää parhaiten kytkemällä vapaus ja vastuu omasta kehityksestä samoihin paikallisyhteisöihin. Tämä ”itsehallinnon ideaalimalli” eli se, miten itsehallinto parhaimmillaan vaikuttaa myönteisesti koko yhteiskuntaan, voidaan tiivistää seuraavasti.

- Antaa vaikuttamiskanavan lähellä oleviin asioihin ja mahdollistaa paikalliset valinnat.
- Rohkaisee osallistumaan ja toimimaan ja kouluttaa laajempiin tehtäviin.
- Tuo esiin yhteiskunnan moniarvoisuuden ja on vastavoima keskittämispyrkimyksille.
- Mahdollistaa asioiden, kuten sektoripolitiikkojen, paikallisen koordinaation ja paikallisten erityispiirteiden huomioimisen yhteiskuntapolitiikassa.
- Vähentää riskejä, kun kokeiluissa ja hankkeissa koetut epäonnistumiset eivät kohdistu koko yhteiskuntaan.
- Tekee kuntalaiset vastuullisiksi omasta elinvoimastaan.
- Mahdollistaa paikallisiin tarpeisiin sopivan verojen ja palveluiden yhdistelmän.
- Luo ja testaa jatkuvasti uusia erilaisia käytäntöjä ja malleja.

Paikallisyhteisöinä kunnilla on omat erityispiirteensä, jotka liittyvät maantieteeseen, väestöön, yrityksiin, arvoihin, kulttuuriin ja historiaan. Ne ovat eräänlaisia pienoisyhteiskuntia, joissa toteutetaan erityistä paikallisiin olosuhteisiin ja kuntalaisten tahtoon perustuvaa kehitystä sen mukaan, kun asukkaita edustavat valtuutetut päättävät.

Kun vapaus ja vastuu yhdistyvät, menestymisen koetaan olevan omissa käsissä ja siihen pyritään aktiivisesti vaikuttamaan. Itsehallinnollisessa kunnassa resurssien käytössä

pyritään tehokkuuteen, koska toiminnan säilyminen ja kehittyminen ovat kiinni omista toimenpiteistä. Kunta lopulta itse kärsii tai nauttii erilaisten valintojen seurauksista.

Kunnan itsehallinto ei siis ole pelkästään vapautta, eikä se saisi tarkoittaa änkyräkonservatismia ja muutosvastarintaa. Päätösvallan pitäminen paikallisissa käsissä edellyttää kykyä muutokseen. Joskus on tehtävä koviakin ratkaisuja kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Kunnan ei pitäisi olla vain kakun jakaja vaan leipuri

Kuntien tehtävä ei ole toimia vain kulupuolella yhteisen kakun jakajana, vaan myös tulojen hankkijana elinvoiman, toimeliaisuuden ja työn puolesta. Markkinoiden, valtion ja kansalaisyhteiskunnan välissä on tila hankkeille, joita kunnat ovat oikea taho toteuttamaan: onhan niillä kokonaisvastuu paikallisyhteisön elinvoimasta.

Historiallisesti monilla kaupungeilla ja kunnilla on ollut merkittävä rooli paikallisen elinvoiman synnyttämisessä ja sitä kautta verotulojen ja kuntalaisten hyvinvoinnin lisääjänä. Ajatellaanpa vaikka Tamperetta: olisiko se Suomen suosituin kaupunki ilman Särkänniemeä, Näsinneulaa, Tampere-taloa tai Hermiaa?

Talousongelmien keskellä painiskelevan kunnan valtuutetunkaan ei tule pelätä elinvoimaa luoviin hankkeisiin investointeja, koska pelkkä kulujen karsiminen strategiana ei kanna pitkälle. Valtuutettu voi myös merkittävästi edistää elinvoimaa toimimalla välittäjänä ja innostajana kuntalaisten, yritysten ja muiden ryhmien välillä ja hyödyntämällä omia verkostojaan.

Kuntalaisen monet roolit

Kunnan perusolemuksen moninaisuudesta kertovat kuntalaisen eri roolit asukkaana, asiakkaana, omistajana, äänestäjänä ja veronmaksajana.

Viimeaikaisissa kirjoituksissa asiakas on nostettu kunnissakin kuninkaaksi. Puhe asiakasorientaatiosta ei ole paha, silloin kun se tarkoittaa parempaa palvelua kuntalaiselle. Mutta jos asiakasorientaatio merkitsee kuntasuhteen muuttumista sellaiseksi mekaaniseksi ja yksipuoliseksi asiakkuudeksi, jossa vain vaaditaan erilaisia oikeuksia ilman velvollisuuksia, osallisuutta tai vastavuoroisuutta, ollaan väärällä tiellä.

Asiakasroolia tärkeämpiä rooleja ovat asukkaan ja kuntalaisen roolit. Jos halutaan lisätä kuntalaisten omaehtoisuutta, vastuuta muista ja itsestä, on välttämätöntä tukea heidän osallistumistaan kunnan asioihin.

Valtuutetun asiantuntemukseksi riittää asumisen tuottama asiantuntemus

Kuntien palvelutehtävän ylikorostuminen vaikuttaa valtuutettujen rooliin ja heiltä odotettavaan osaamiseen. Palveluorganisaation poliittisessa ohjauksessa ei paikallisen elämän tuntemista ole pidetty riittävänä, vaan valtuutetuilta vaaditaan yhä useammin jo syvällistä palveluasiantuntemusta edellyttäviä kommentteja ja tekoja.

Tämä luo varsinkin uusille valtuutetuille välillä kohtuuttomia paineita. Itsehallintonäkökulmasta valtuutetun tärkein tehtävä on kuitenkin olla ”asukasasiantuntija”, ei suinkaan palvelun sisältöjen ja prosessien erikoismies. Valtuutetun asiantuntemukseksi riittää asumisen ja elämisen tuottama asiantuntemus.

Suomen kunnat kansainvälisessä vertailussa

Jokaisessa Euroopan maassa on jonkinlainen kunnallishallinto. Kunnille on yhteistä kaikissa maissa, että ne muodostavat jonkinlaisen paikallisen kokonaisuuden kansalaisten itsehallinnolle.

Kunnallishallinto nojaa arvoperustaan, jonka mukaan demokratia, kansalaisten osallistuminen sekä kyky hoitaa julkisia tehtäviä tehokkaasti ja paikalliset olosuhteet huomioiden edellyttävät kunnallishallintoa. Nämä arvot ovat hyvin kirjattuna Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa. Hallinnon tapana kunnallishallinto on Euroopassa valtionhallintoa vanhempi.

Sen sijaan kunnallishallinnon järjestäminen ja tehtävät eroavat suuresti eri maiden välillä. Pohjoismaille Suomi mu-

kaan lukien on tyypillistä, että kunnat vastaavat laajasti erilaisista hyvinvointipalveluista, kunnilla on laaja itsehallinto ja verotusoikeus. Etelä-Euroopan kunnallishallinnoille on tyypillisempää paikalliseen identiteettiin ja yhteisöön perustuva ihmisten mobilisointi, tiettyjen perinteisten tehtävien hoitaminen sekä tuen järjestäminen joillekin ihmisille ja ryhmille.

Suomalainen kunnallishallintojärjestelmä on kansainvälisesti vertaillen varsin pitkälle kehittynyt. Siksi esimerkiksi viittaus ”kuntien Suomeen” ei ole kovin perusteeton.

Suomalaisen kunnallishallinnon erityisin piirre suhteessa muihin eurooppalaisiin on se, että Suomessa on laajin yhtenäisesti hyvin erilaisia kuntia koskeva tehtäväkenttä.

Toisin kuin useimmissa Euroopan maissa, Suomessa valtionhallinnon alapuolella on vain yksi itsehallintotaso, joka huolehtii eurooppalaisittain vertailtuna Tanskan jälkeen laajimmasta tehtäväkentästä. Suomessa ei myös yhdelläkään kaupungilla ole erityisstatusta monien muiden maiden tapaan. Velvoitteet ovat samat Helsingille, Ikaalisille ja Kihniölle, pienten ja suurten etäisyyksien kunnille, keskuskaupungeille ja syvän maaseudun kunnille.

Edellä kuvattu suomalaisen kunnallishallinnon erityispiirre selittää suomalaisen kunnallishallinnon kehitystä, esimerkiksi kuntien välisen yhteistyön tärkeätä merkitystä, ja tekee samalla ymmärrettäväksi niitä ongelmia, joiden keskellä kunnallishallinto nykyään painiskelee.

Tehtävien ylikuorma – sekä taloudellisten että henkisten resurssien puute – on todellisuutta monissa kunnissa: valtionosuudet ovat jääneet jälkeen kehityksestä ja paikallinen elinkeinotoiminta on kohdannut monia haasteita.

Kuntaliitokset eivät välttämättä olekaan paikallisen itsehallinnon suurin uhka, vaan resurssien uupuminen, kunnallispolitiikan kiinnostavuuden katoaminen ja kuntien legitimiteetin rapautuminen sinniteltäessä näköalattomasti kohti tulevaisuutta.

Tulevaisuudessa menestyjiä ovat ne kunnat, jotka kuntalaiset kokevat omikseen

Demokratia ei ole tehokkuuden vastakohta, vaikka joskus lyhyellä aikavälillä arvioituna siltä näyttäisikin. Tyypillinen esimerkki tällaisesta on turhauttavan tuntuinen tilanne, jossa kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet hidastavat ja

Tiivistys

- ➜ Kunta ei ole vain palvelukone vaan osallisuutta ja elinvoimaa luova yhteisö.
- ➜ Kunnan olemuksen ydin on paikallinen itsehallinto.
- ➜ Kunnan ei pitäisi olla vain kakun jakaja vaan leipuri.
- ➜ Valtuutetun asiantuntemukseksi riittää kunnassa asumisen ja elämisen tuottama asiantuntemus.
- ➜ Tulevaisuudessa menestyjiä ovat ne kunnat, jotka kuntalaiset kokevat omikseen.

estävät päättäjien tärkeinä pitämiä investointeja. Pidemmällä aikavälillä kuntalaisten osallistumisen ja osallisuuden edistäminen kuitenkin kannattaa aina.

Osallisuuden kokeminen eli se, että ihmisillä on tunne vaikutusmahdollisuudesta, hyväksynnästä ja arvostuksesta omassa kunnassa, on entistä tärkeämpi menestystekijä, oli kysymys sitten palveluiden järjestämisestä, sosiaalisten ongelmien ratkaisusta tai elinvoiman luomisesta.

Pohdittavaa

- Mikä on sinun käsityksesi kunnan perusolemuksesta sekä ydintehtävistä ja miten luulet sen vaikuttavan omaan toimintaasi valtuutettuna?
- Mikä merkitys paikallisella itsehallinnolla on tämän päivän ja tulevaisuuden Suomessa?
- Mitä itsehallinto merkitsee kunnallesi ja sinulle valtuutettuna?
- Miten voit valtuutettuna edistää kunnan elinvoimaisuutta?
- Millä tavoin voit valtuutettuna edistää sitä, että kuntalaiset kokevat kunnan omakseen?

Pentti Meklin

Kunnallistalouden emeritusprofessori ja kauppatieteiden tohtori Pentti Meklin on toiminut Tampereen yliopistossa mm. julkisyhteisöjen laskentatoimen apulaisprofessorina ja kunnallistalouden professorina. Hän on osallistunut lukuisiin valtion ja kuntien hallintoa käsitteleviin tutkimus-, kehittämis- ja arviointihankkeisiin.

Kunta talouslukujen takana

Kunta organisaationa ja paikallistaloutena

Taloudellisessa mielessä kunnalla on kaksi merkitystä, joita havainnollistaa viereisen sivun kuvio.

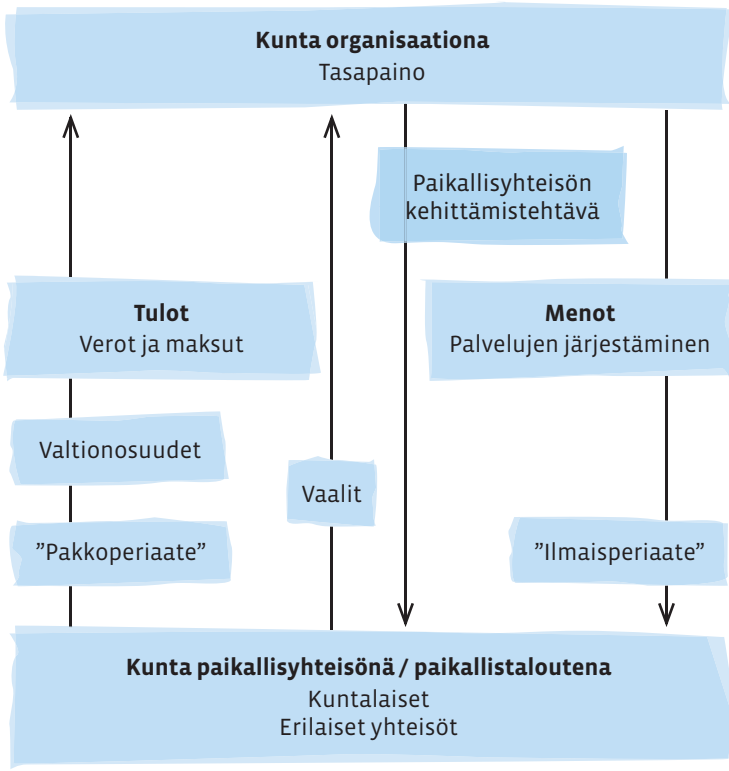
Ensiksikin kunta on *alue,* jolla on rajat. Kansalaiset asuvat ja yritykset toimivat jossain kunnassa. Kunta alueena muodostaa *paikallistalouden,* jota kutsutaan myös paikallisyhteisöksi. Toisessa merkityksessä kunta on *organisaatio*, joka hoitaa paikallisyhteisössä asuvien kuntalaisten ja yritysten asioita.

Äänioikeutetut kuntalaiset valitsevat edustajansa, valtuutetut, päättämään kunnan asioista. Asioiden hoitamista varten kuntalaiset maksavat kunnalle kunnallisveroa, kiinteistöveroa ja maksuja. Yrityksien voitoista maksettavasta yhteisöverosta kunnat saavat osuuden. Lisäksi kuntalaiset maksavat veroa valtiolle, jonka kautta kunnat saavat tuloina valtionosuuksia. Verot maksetaan *pakkoperiaatteella.*

Kuntaorganisaatio järjestää em. rahoituksella kuntalaisille palveluja, joista päätökset tehdään kunnan talousarviossa. Kun varat kootaan pakkoperiaatteella, palvelut järjestetään *ilmaisperiaatteella* eli kuntalaiset saavat palvelut ilman maksua tai selvästi tuotantokustannuksia pienempää korvausta vastaan.

Palvelujen järjestämisen lisäksi kunta organisaationa hoitaa paikallistalouden kehittämistehtävää. Tähän tehtävään kuuluu viime vuosina paljon esillä ollut kirjainlyhenne MAL, joka tarkoittaa maankäyttöä, asutus- ja liikennejärjestelyjä. Kuntaorganisaation tehtävänä on myös huolehtia

Kunta organisaationa ja paikallistaloutena



kuntansa vetovoimasta, luoda edellytyksiä elinkeinotoiminnalle sekä edistää työpaikkojen ylläpitämistä ja syntymistä ja yleensä asukkaiden viihtyvyyttä.

Kunta organisaationa ja kunta paikallistaloutena ovat vahvasti yhteydessä toisiinsa: kun paikallistaloudessa menee hyvin, kunta saa verotuloja, joilla se voi järjestää hyviä palveluja kuntalaisille. Meneillään olevan kuntauudistuksen yksi perustelu on se, että erityisesti kaupunkiseuduilla kunta alueena ja kunta organisaationa eivät aina vastaa toisiaan. Kuntalaiset valitsevat edustajat ja maksavat verot asuinkuntaansa, mutta arkielämästä huomattava osa, työpaikka, opiskelupaikka ja harrastukset voivat olla naapurikunnassa.

Vaikka kunnan perustehtävät ovat samat, eroavat kunnat paljon toisistaan asukaslukunsa, alueensa koon ja toimintojen suhteen. Toisaalla tässä artikkelissa käsitellään havainnollisesti suurten ja pienien kuntien eroja. Suurissa kaupungeissa kunnat ovat monimuotoisia kuntakonserneja, kun taas pienissä kunnissa organisaatiorakenteet ovat pelkistettyjä ja yksinkertaisia.

Kunta ja kuntakonserni

Kuntaorganisaatiossa erilaiset yksiköt pyörittävät taloutta eli järjestävät ensisijassa verovaroilla palveluja. Viime vuosina on alettu puhua kunnan rinnalla kuntakonsernista, josta kuntalakiin on myös otettu erilliset säädökset (Kuntalaki, muutokset 27. 4. 2007/519).

Konsernilla juridisessa merkityksessä tarkoitetaan *emoyhteisön* ja sen *tytäryhteisöjen* muodostamaa kokonaisuutta. Emoyhteisö on *peruskunta*, jota valtuusto ohjaa talousarviolla. Emoyhteisöön kuuluvat palveluyksiköt voivat olla mm. bruttobudjetoituja tai nettobudjetoituja laitoksia. Myös kuntien liikelaitokset kuuluvat emokunnan organisaatioon.

Tytäryhteisöillä tarkoitetaan niitä osakeyhtiöitä, kuntayhtymiä, liikelaitoskuntayhtymiä, yhdistyksiä, muita yhteisöjä ja säätiöitä, joissa kunnalla on yksin tai yhdessä muiden

kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa määräysvalta. Pääsääntöisesti kunta ei ohjaa tytäryhteisöjä talousarvion määrärahoilla, vaan kunta on lähinnä omistaja. Emokunta saattaa myös ostaa verovaroilla palveluja tytäryhteisöiltä.

Viimeaikainen markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistyminen on lisännyt kuntien tytäryhteisöjen määrää.

Kunnan taloudelliset tavoitteet: tasapaino ja tuloksellisuus

Perusluonteeltaan kunnan talous on *toimeksiantotaloutta*, eli kuntaorganisaatio hoitaa kuntalaisten asioita kuntalaisten maksamilla veroilla.

Kunnan taloudellisella toiminnalla on paljon yhteistä yritysten kanssa, mutta myös runsaasti eroja. Yritysten taloudellinen tarkoitus on tavoitella voittoa. Yritykset tuottavat sellaisia tavaroita ja palveluja, joista sen on mahdollista saada voittoa, kun taas kunnat järjestävät lakisääteisiä palveluja tai sellaisia tehtäviä, jotka se on muuten ottanut hoitaakseen.

Kunnan taloudenpidon päämääränä on *tasapaino*, joka tarkoittaa sitä, että kunnan pitäisi koota verotuloja ja maksuja sen verran, että se pystyy kattamaan kaikki menonsa pitkällä aikavälillä. Kunnan talouden tasapaino ei vielä tarkoita sitä, että kunta olisi järjestänyt toiminnot tehokkaasti. Kuntalaisilla on oikeus odottaa kunnan toimivan *tuloksellisesti*, tehokkaasti eli tuottavan hyvän vastikkeen maksetuille verorahoitukselle ja maksuille.

Kunnan taloutta arvioitaessa on kaksi keskeistä asiakokonaisuutta, joista tilinpäätöslaskelmat ja toimintakertomukset antavat tietoa, eli

1. talouden tasapaino
   a) tulojen ja menojen tasapaino
   b) rahoitusasema: vakavaraisuus ja maksuvalmius
2. toiminnan tuloksellisuus.

Tulojen ja menojen tasapainosta ja rahoitusasemasta kertovat kunnan tilinpäätöslaskelmat eli *tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase* sekä erilaiset liitteet. Myös kuntakonsernista tehdään vastaavat tilinpäätöslaskelmat yhdistelemällä emoyhteisön ja tytäryhteisöjen tiedot. Tilinpäätöslaskelmista ovat esimerkit liitteinä 1–3 sivuilla 48–50.

Kunnan tuloslaskelma esittää yhden tilikauden eli talousarviovuoden jaksotettuja tuloja ja menoja, joista käytetään nimitystä *tuotot ja kulut.* Varsin usein tulot ja menot kuuluvat ao. tilikaudelle, esimerkiksi palkat, jolloin tulot = tuotot ja menot = kulut. Sen sijaan pitkävaikutteisten tuotannontekijöiden, esimerkiksi rakennusten ja rakennelmien, hankkiminen on menoa, mutta niiden vuotuinen laskennallinen kulumis-

osuus eli poisto on kulua.

Tuloslaskelmassa on tietty järjestys, jossa tuotto- ja kulueriä asetetaan vastakkain ja lasketaan erilaisia katteita. Ensimmäisenä eränä laskelmassa ovat kunnan toimintatuotot, jotka kunta saa pääosin palvelujensa järjestämisestä. Näistä vähennetään toimintamenot, joihin sisältyvät kaikki juoksevan toiminnan menot. *Toimintakate* kertoo, minkä verran kunnan toiminnasta (toimintakuluista) jää maksettavaksi verorahoituksella toiminnasta saatujen tuottojen jälkeen.

Toimintakatteen jälkeen laskelmassa ovat verotulot ja valtionosuudet. Lisäksi samassa ryhmässä ovat rahoitustuotot ja -kulut. Näiden erien erotus on *vuosikate*. Se kertoo, *paljonko vuoden tulorahoituksesta jää investointeihin, lainanlyhennyksiin tai kassan vahvistamiseen ja sijoituksiin.* Vuosikate on tärkeä tunnusluku. Jos se on negatiivinen, tarkoittaa se sitä, että kunta on joutunut ottamaan lainaa jokapäiväisiin menoihin.

Vuosikatteen jälkeen tuloslaskelmaan merkitään satunnaiset, vuosittain toistumattomat erät. Tuloslaskelman viimeiset rivit kertovat tilikauden tuloksesta ja *tilikauden ylijä alijäämästä*.

Kunnan rahoituslaskelma kertoo kunnan talouden rahavirroista, kassaan maksuista ja kassasta maksuista. Mukana ovat siis kaikki rahavirrat, toiminnasta ja investoinneista aiheutuvat rahavirrat sekä rahoituksen rahavirrat eli lainanottaminen ja lainanantaminen. Laskelma kertoo rahavarojen muutoksesta tilikauden aikana.

Kunnan tase kertoo kunnan omaisuudesta, vieraasta ja omasta pääomasta. Taseen *vastaavaa*-puolella luetellaan kunnan omaisuus rahaksi muutettavuusjärjestyksessä. Ylimpänä ovat vaikeimmin rahaksi muutettavat erät, kuten oikeudet ja monet kunnan rakennukset ja rakennelmat, alimpana ovat likvidit varat, kuten pankkisaatavat ja rahat. *Vastattavaa*-puolella on esitetty, miten vastaavaa-puolella oleva omaisuus on rahoitettu. Periaatteessa kunnan omaisuus voi olla rahoitettu omalla pääomalla, joka on kertynyt vuosien saatossa verovaroista tai vieraalla pääomalla eli kunnan ottamilla lainoilla.

Kunnan talouden tunnusluvut

Kunnan talouden tilaa tarkastellaan eri tunnusluvuilla, joihin tiedot kootaan pääasiassa em. tilinpäätöslaskelmista.

Tunnuslukujen avulla on täsmennetty myös ns. kriisikunnan kriteerit. Kriteerit perustuvat nykyisin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63a §:ään (30.12.2010 /1405). Raja-arvot ovat seuraavat:

Kunta on kriisikunta, mikäli taseen kertynyt alijäämä asukasta kohden on viimeisessä selvityksen käynnistämistä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa.

Myös, jos em. tilinpäätöksissä täyttyvät *kaikki* seuraavat edellytykset:

1. Kunnan vuosikate ilman harkinnanvaraista rahoitusavustusta on negatiivinen.
2. Kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 yksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskiarvo.
3. Asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 %:lla.
4. Kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää.
5. Kunnan omavaraisuusaste on alle 50 %.
6. Kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 %.

Seuraavassa selostetaan näiden ja eräiden muiden tunnuslukujen sisältöä tarkastelemalla niitä tulojen ja menojen tasapainon ja rahoitusaseman näkökulmasta.

Talouden tasapaino

Kunnan talouden pitää olla tasapainossa. Valitettavasti mikään yksittäinen tunnusluku ei yksiselitteisesti kerro talouden tasapainosta.

Kirjanpidollinen tasapaino – tuloslaskelman yli- tai alijäämä. Kuntien kirjanpidossa noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia, jonka periaatteiden mukaan myös kunnan ”tulos” lasketaan.

Käytännössä kunnan talouden vuotuisen tasapainon osoittaa tuloslaskelman alin rivi: *tilikauden yli-/alijäämä.* Ajanoloon kertyneet yli- ja alijäämät kootaan taseen omaan pääomaan. Kertynyt alijäämä voi jo yksin merkitä kunnan ajautumista kriisikunnaksi. Vuoden 2011 tilinpäätöksessä kunnilla oli ylijäämää keskimäärin 1 398 e/asukas, yksittäisessä kunnassa suurin alijäämä oli -1 873 e/asukas ja suurin ylijäämä 8 655 e/asukas.

Kirjanpidollinen yli- tai alijäämä saattaa antaa turhan hyvän tai huonon kuvan kunnan todellisesta talouden tasapainosta. Tasapainoa pitää tarkastella myös rahan riittävyytenä investointeihin, jolloin voidaan puhua todellisesta tasapainosta.

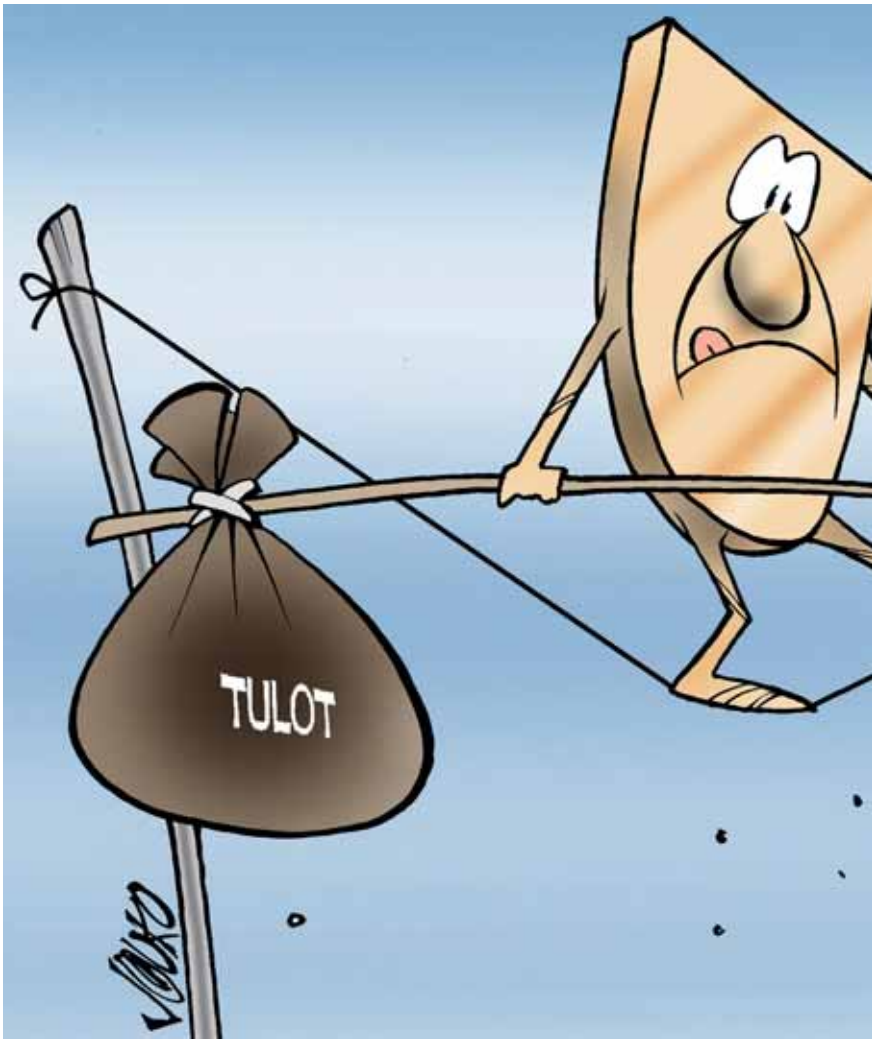
Todellinen tasapaino. Todellinen tasapaino tarkoittaa sitä, että kunta pystyy hyvin pitkällä aikavälillä maksamaan tulorahoituksella (verot + valtionosuudet + toimintatuotot + rahoitustuotot) sekä käyttömenonsa että investointimenonsa. Jos tulorahoitus ei riitä, kunta joutuu ottamaan lainaa, vaikka kirjanpidollisesti tuloslaskelma osoittaa ylijäämää. Tämä johtuu siitä, että tuloslaskelmassa käyttöomaisuuden poistot *lasketaan* investoinnin tekohetken omahankintamenosta, mutta korvausinvestoinnit ja uusivestoinnit *maksetaan* nykyrahassa. Poistoja vastaava rahamäärä ei useinkaan riitä edes korvausinvestointien tekemiseen.

Lainaa sinänsä ei ole syytä vierastaan, mutta liian suuria lainoja kylläkin. Erityisesti väestöltään kasvavien kuntien on luontevaa rahoittaa lainoilla investointeja, kuten päiväkoteja, kouluja ja katuja. Silloin myös uudet asukkaat osallistuvat heitä varten rakennetun infrastruktuurin rahoittamiseen.

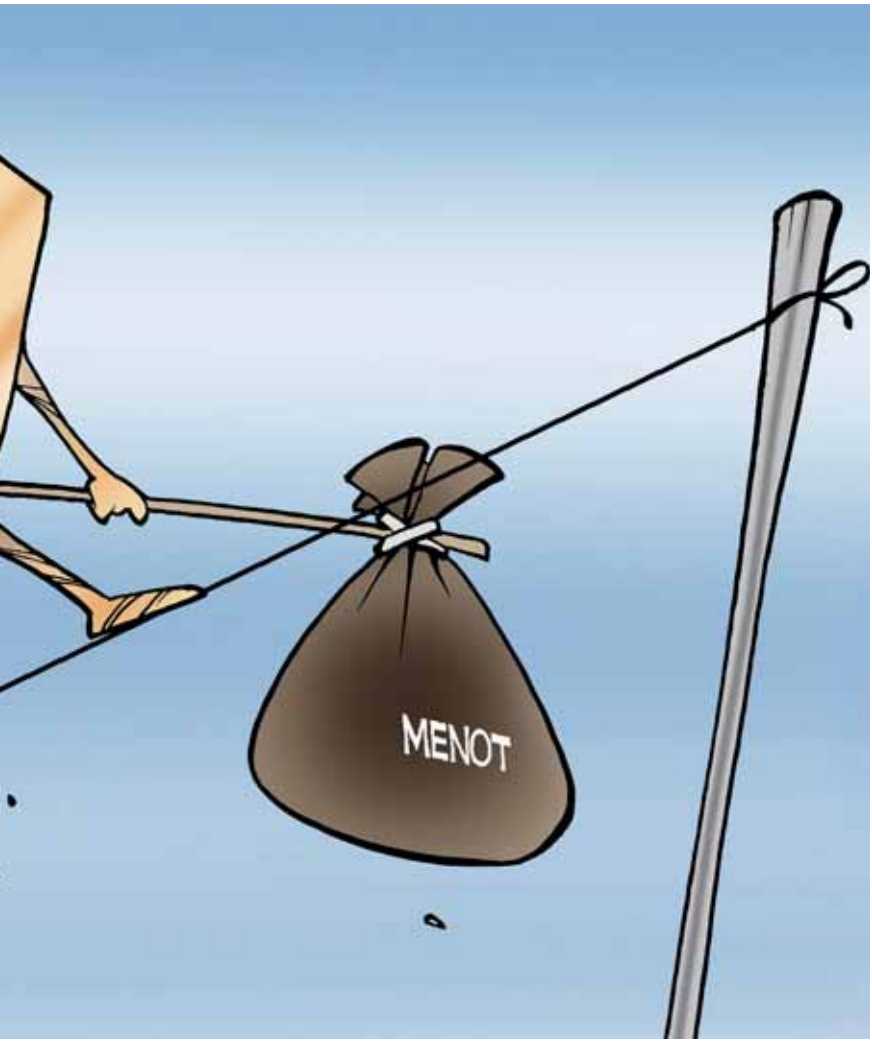
Todellisesta tasapainosta ei ole suoraa tunnuslukua, sillä rahoituksen riittävyys riippuu paljon kunnan tilanteesta.

Todellista tasapainoa kuvaa suuntaa-antavasti investointien tulorahoitusprosentti:

Investointien tulorahoitus-%
*= 100 * vuosikate / investointien omahankintameno.*



Investointien tulorahoitusprosentti kertoo etupainotteisesta investointien rahoitustavasta, eli rahat kootaan investointia varten etukäteen. Investointien tulorahoitusprosenttia pitäisi tarkastella usean vuoden aikavälillä, koska prosentti voi vaihdella hyvinkin paljon vuosittain.



Vuoden 2011 tilinpäätöksessä kuntien investointien tulorahoitusprosentin keskiarvo oli 62 %, ja ylimmillään se oli 1 236 % ja alhaisimmillaan -1 082 %. Vaihtelu kuntien välillä on siis suuri.

Kunnan investointien rahoitustapa voi myös olla jälkipainotteinen, eli investoinnit tehdään pääosin lainarahoituksella. Silloin tulorahoituksen on riitettävä lainojen hoitamiseen. Tätä kuvaa tunnusluku:

Lainanhoitokate
= (vuosikate + korkokulut) / (korkokulut + lainanlyhennykset).

Kaikkien kuntien lainanhoitokatteen keskiarvo vuoden 2011 tilinpäätöksessä oli 1,5, heikoimman kunnan -19,5 ja parhaimman kunnan 97.

Rahoitusasema

Tulojen ja menojen tasapainon ohessa kunnassa on syytä tietää, miten kunnan omaisuuden hankinta on rahoitettu. Tästä kertovat erityisesti taseen tunnusluvut. Rahoitusaseman alle sijoitetaan yleensä kaksi asiakokonaisuutta: vakavaraisuus ja maksuvalmius.

Vakavaraisuus tarkoittaa kunnan kykyä selviytyä pitkällä aikavälillä velvoitteistaan. Kuntien vakavaraisuutta kuvataan muutamilla tase-eristä kootuilla tunnusluvuilla.

Omavaraisuusaste-%
*= 100 * (oma pääoma + poistoero ja vapaaehtoiset varaukset) / (koko pääoma – saadut ennakot).*

Tunnusluku kertoo, paljonko kunnan taseen vastaavaa-puolella olevasta omaisuudesta on rahoitettu omalla pääomalla.

Kuntien keskimääräinen omavaraisuusaste vuoden 2011 tilinpäätöksessä oli 64,2 %, eli kuntien omaisuudesta ovat kunnat maksaneet omilla varoillaan noin 2/3 ja loput laina-

rahalla. Kuntien omavaraisuusprosentit vaihtelevat 11,8 %:n ja 92,4 %:n välillä. Kriisikunnan omavaraisuusasteen raja on 50 %. Omavaraisuusprosenttiin vaikuttaa mm. se, miten vastaavaa-puolen omaisuus on kirjanpitoa aloitettaessa arvostettu. Omavaraisuusprosenttiin vaikuttaa myös kuntien toimintojen hoitaminen konserniyhteisöjen kautta. Osa omaisuudesta ja veloista voi olla tytäryhteisöissä.

Prosenttilukuna esitettyä omavaraisuusastetta täsmentää ja konkretisoi kunnan vieraan pääoman eli lainojen määrä euroina. Yleinen tunnusluku on:

Lainat euroa/asukas.

Peruskuntien lainakanta euroa/asukas oli vuoden 2011 tilinpäätöksessä noin 2 037 e. Yksittäisessä kunnassa lainoja oli suurimmillaan 9 233 e ja pienimmillään 0 e. Kun lainamäärä ylittää 50 %:lla keskiarvon, täyttää kunta kriisikunnan yhden kriteerin.

Kunnan lainamäärän suuruutta on arvioitava kunnan tilanteen mukaan. Väestöltään kasvavien kuntien lainamäärä voi luonnostaan olla taantuvien kuntien lainamäärää suurempi. Kunnan konserniasteen mukaan lainoja voi olla kunnan tytäryhtiöissä. Tämän vuoksi valtuutetun pitää selvittää myös konsernilainojen määrä.

Lainojen hoitamiseen vaikuttavat kunnan tulot: Samansuuruinen laina on helpompi hoitaa suurilla kuin pienillä tuloilla. Lainanhoitokyky vaihteleekin kunnissa. Tätä kuvataan tunnusluvuilla:

Suhteellinen velkaantuneisuus, %
*= 100 * (vieras pääoma – saadut ennakot) / käyttötulot.*

Kriisikunnan raja 50 % tarkoittaa, että tilikauden käyttötuloista (toimintatuotot, verotulot ja käyttötalouden valtionosuudet) puolen vuoden tulot menisivät lainojen takaisinmaksuun. Velan määrän kokoaminen tätä suuremmaksi alkaa jo

näkyä korkomenoissa, varsinkin jos korot kohoavat nykyisestään. Vuoden 2011 tilinpäätöksen mukaan kuntien keskiarvo oli 45,4 %, alimmillaan se oli 10 % ja korkeimmillaan 157,5 %.

Maksuvalmius tarkoittaa kunnan kykyä selviytyä maksuistaan joka hetki. Kuntataloudessa tätä mitataan kassan riittävyydellä.

Kassan riittävyys (pv)
= 365 pv × rahavarat 31.12. / kassastamaksut tilikaudella.

Kunnan rahatilanne vaihtelee lähes päivittäin, verotulot ja valtionosuudet tilitetään tiettyinä päivinä, mutta esimerkiksi palkat maksetaan taas toisina päivinä, samoin myös maksut kuntayhtymille erikoissairaanhoidosta.

Kunnan raha-asioita hoitavat käyvät ajoittain keskustelua siitä, kuinka monen päivän maksuihin kunnan kassan on riitettävä. Toiset kannattavat muutaman viikon maksuvalmiutta, toiset taas muutamaa päivää. Kunnilla on harvoin todellisia maksuvalmiusongelmia siksi, että kunnat luotettavina lainanhoitajina saavat tarvittaessa lyhyen aikavälin lainoja.

Kuntien keskimääräinen maksuvalmius oli vuoden 2011 tilinpäätöksen aikaan 36 pv, yksittäisessä kunnassa alin maksuvalmius oli 0 pv ja suurin 441 pv.

Tuloksellisuus – verovaroille on saatava hyvä vastike

Kuntalaiset antavat kunnan päättäjille verorahat. Poliittiset päättäjät edustajineen kohdentavat eli allokoivat budjetissa varat eri tarkoituksiin. Kuntalaisilla on oikeus odottaa mahdollisimman ”hyvää vastiketta” maksamilleen veroille, maksuille ja valtionosuuksille. Palvelujen järjestämisen pitäisi siis tapahtua mahdollisimman *tuloksellisesti eli taloudellisesti ja vaikuttavasti.*

Toimintakertomuksen pitäisi kertoa toiminnan tuloksellisuudesta.

Paljonko kuntalaiset maksavat veroja? On aiheellista erottaa toisistaan kunnan päättämä kunnallisveroprosentti ja kuntalaisten todella maksama vero tuloistaan ns. efektiivinen veroprosentti, joka on todellinen veroprosentti vähennysten jälkeen. Esimerkiksi Merijärven kunnallisveroprosentti vuonna 2011 oli 20 %, mutta vähennysten jälkeen kuntalaiset maksoivat tuloistaan kunnallisveroa keskimäärin 12,8 %. Kauniaisissa puolestaan veroprosentti oli 16,5 %, mutta efektiivinen veroprosentti oli 14,94 %.

Vuoden 2010 tilaston mukaan kuntien verotulot, e/asukas/vuosi olisivat keskimäärin 3 414 e ja valtionosuudet 1 383 e. Eli verorahoitusta kunnalla oli käytettävissä yhteensä keskimäärin 4 717 e/asukas.

Mitä sitten kuntalaiset saavat vastikkeeksi? Kuntalaiset saavat palvelut huomattavilta osin maksuttomina ilmaisperiaatteella. Kun palveluilla ei ole hintoja, on vaikea tietää, minkä verran palvelut maksavat.

Palvelujen tuloksellisuudessa on taloudellisuus- ja vaikuttavuuspuoli.

Kuntien toiminnan taloudellisuudesta pyritään saamaan käsitystä vertailemalla kuntia keskenään. Tilastokeskuksen kokoama kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto kertoo toimintojen kustannuksista, e/asukas, e/asiakas tai e/suorite. Kuntien toiminnan taloudellisuudessa on eroja, joita voivat selittää hyvin monet tekijät.

Vaikuttavuus riippuu usein sekä palvelujen tuottajasta että palvelujen käyttäjästä. Koulu ja opettajat voivat olla hyviä, mutta oppilas ei halua oppia. Palvelun vaikuttavuus voi olla nolla, jos yksilöt eivät ota vastuuta omasta osuudestaan.

Kunta paikallistaloutena

Kuntaorganisaation toiminta riippuu ratkaisevasti paikallistalouden tilasta ja päinvastoin. Hyvä työllisyystilanne tuo verotuloja kunnalle, samoin se vähentää kunnan sosiaalitoimen menoja.

Valtuutetun on tärkeätä olla selvillä myös kunnan paikallistalouden keskeisistä tunnusluvuista ja ennen kaikkea niiden osoittamista *muutoksista*. Tärkeätä on tuntea

- väestörakenne
- väestön ikärakenne
- huoltosuhteet
- väestön muutos: muuttoliike ja luonnollinen väestön muutos

Tiivistys

➜ Taloudellisessa merkityksessä kunta (organisaatio) järjestää kunnassa (alue) asuvien kuntalaisten maksamilla verovaroilla palveluja kuntalaisille itselleen.

➜ Kunnan taloudenpidossa on kaksi päämäärää: talouden on oltava tasapainossa ja kunnan on toimittava mahdollisimman tuloksellisesti eli tuotettava palvelut taloudellisesti ja vaikuttavasti.

➜ Tasapainosta kertovat tunnusluvut, jotka on laskettu kunnan tilinpäätöksestä eli tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta ja taseesta.

➜ Kuntien toiminnan tuloksellisuudessa on eroja. Kunnan tuloksellisuudesta ei koota kattavasti tietoja, mutta niistä pitäisi raportoida kunkin kunnan toimintakertomuksessa.

- elinkeinorakenne
- työttömyys ja työllisyys
- työpaikkaomavaraisuus
- pendelöinti.

Näistä kaikista pitäisi löytyä tietoja kunnan toimintakertomuksista.

Liitteet 1–3 sivuilla 48–50.

Pohdittavaa

- ➜ Etsi kuntasi talouden tunnusluvut ja arvioi niiden perusteella kunnan talouden tilaa.
- ➜ Millaisin toimenpitein kunta voi konkreettisesti kasvattaa tulojaan: verotuloja, valtionosuuksia ja maksutuloja?
- ➜ Selvitä kuntasi saamien valtionosuuksien rakenne. Paljonko kunta saa tai maksaa tasausta, paljonko se saa valtionosuutta eri tehtävien hoitamiseen ja paljonko sen korvaukset ovat erityiskustannuksista (esim. kaksikielisyys)?
- ➜ Toimiiko kuntasi tuloksellisesti? Miten sitä on perusteltu kunnan toimintakertomuksessa?
- ➜ Millainen on kuntasi konsernirakenne?

Liite 1. Tuloslaskelma ja sen tunnusluvut

	2008, *1000 €*	**2007**, *1000 €*
Toimintatuotot	7035	6 584
Valmistus omaan käyttöön	489	415
Toimintakulut	-29 459	-27 176
Toimintakate	**-21 936**	**-20 177**
Verotulot	17 531	16 296
Valtionosuudet	6 426	5 757
Rahoitustuotot ja -kulut		
Korkotuotot	261	237
Muut rahoitustuotot	257	283
Korkokulut	-387	-331
Muuta rahoituskulut	-216	-41
Vuosikate	**1 936**	**2 025**
Poistot ja arvonalentumiset	-1 578	-1 501
Satunnaiset tuotot	273	229
Satunnaiset kulut	-14	-10
Tilikauden tulos	**616**	**742**
Tilinpäätössiirrot	126	-185
Tilikauden ylijäämä (alijäämä)	**742**	**558**
TULOSLASKENNAN TUNNUSLUVUT		
Toimintatuotot / toimintakulut %	**24,3**	**24,6**
Vuosikate/poistot %	**123**	**135**
Vuosikate, euroa/asukas	**363**	**382**
Asukasmäärä	**5 326**	**5 300**

Liite 2. Rahoituslaskelma ja sen tunnusluvut

	2008, *1000 €*	**2007**, *1000 €*
Toiminnan rahavirta		
Vuosikate	1 936	2 025
Satunnaiset erät, netto	259	219
Tulorahoituksen korjauserät	-536	-512
Investointien rahavirta		
Investointimenot	-3 539	-3 224
Rahoitusosuudet investointeihin	202	212
Pysyvien vastaavien hyödyk. luovutustulot	871	824
Toiminnan ja investointien rahavirta	-807	-456
Rahoituksen rahavirta		
Antolainoituksen muutokset		
Antolainasaamisten lisäykset	-364	-149
Antolainasaamisten vähennykset	112	120
Lainakannan muutokset		
Pitkäaikaisten lainojen lisäys	1 339	1 406
Pitkäaikaisten lainojen vähennys	-967	-968
Lyhytaikaisten lainojen muutos	116	53
Oman pääoman muutokset	0	-7
Muut maksuvalmiuden muutokset	256	192
Rahoituksen rahavirta	492	645
Rahavarojen muutos	**-315**	**189**
Rahavarat 31.12.	3 411	3 727
Rahavarat 1.1.	3 727	3 537
RAHOITUSLASKELMAN TUNNUSLUVUT		
Investointien tulorahoitus, %	**58,0**	**67,2**
Pääomamenojen tulorahoitus, %	**42,5**	**50,5**
Lainanhoitokate	**1,7**	**1,8**
Kassan riittävyys, pv	**36**	**43**
Asukasmäärä	**5 326**	**5 300**

Liite 3 a. Tase ja sen tunnusluvut, vastaavaa

		2008, *milj. €*	**2007**, *milj. €*
A	**Pysyvät vastaavat**	36 623	34 993
I	Aineettomat hyödykkeet	538	367
	1. Aineettomat oikeudet	102	83
	2. Tietokoneohjelmistot	51	62
	3. Muut pitkävaikutteiset menot	383	220
	4. Ennakkomaksut	2	1
II	Aineelliset hyödykkeet	27 252	26 111
	1. Maa- ja vesialueet	6 614	6 476
	2. Rakennukset	10 968	10 582
	3. Kiinteät rakenteet ja laitteet	7 948	7 105
	4. Koneet ja kalusto	630	627
	5. Muut aineelliset hyödykkeet	54	52
	6. Ennakkomaksut ja keskener. hank.	1 038	1 269
III	Sijoitukset	8 833	8 515
	1. Osakkeet ja osuudet	5 839	5 767
	2. Joukkovelkakirjalainasaamiset	472	487
	3. Muut lainasaamiset	2 473	2 209
	4. Muut saamiset	49	53
B	**Toimeksiantojen varat**	1 060	1 070
	1. Valtion toimeksiannot	639	690
	2. Lahjoitusrahastojen erityiskatt.	92	103
	3. Muut toimeksiantojen varat	328	277
C	**Vaihtuvat vastaavat**	5 521	5 721
I	Vaihto-omaisuus	141	158
	1. AIneet ja tarvikkeet	127	139
	2. Keskeneräiset tuotteet	4	7
	3. Valmiit tuotteet / tavarat	5	5
	4. Muu vaihto-omaisuus	5	7
	5. Ennakkomaksut	1	0
II	Saamiset	1 968	1 837
	Pitkäaikaiset saamiset	326	310
	1. Myyntisaamiset	49	58
	2. Lainasaamiset	158	141
	3. Muut saamiset	108	101
	4. Siirtosaamiset	12	11
	Lyhytaikaiset saamiset	1 642	1 526
	1. Myyntisaamiset	745	664
	2. Lainasaamiset	69	51
	3. Muut saamiset	429	426
	4. Siirtosaamiset	398	386
III	Rahoitusomaisuusarvopaperit	2 223	2 615
	1. Osakkeet ja osuudet	189	288
	2. Sijoitukset ja rahamarkkinainstr.	892	1 204
	3. Joukkovelkakirjalainasaamiset	420	296
	4. Muut arvopaperit	722	827
IV	Rahat ja pankkisaamiset	1 188	1 112
	VASTAAVAA YHTEENSÄ	**43 024**	**41 785**

Liite 3 b. Tase ja sen tunnusluvut, vastattavaa

		2008, *milj. €*	**2007**, *milj. €*
A	**Oma pääoma**	27 319	26 759
I	Peruspääoma	17 429	17 431
II	Arvonkorotusrahasto	2 373	2 395
III	Muut omat rahastot	2 528	2 876
IV	Edellisten tilikausien yli-/alijäämä	4 246	3 500
V	Tilikauden yli-/alijäämä	742	558
B	**Poistoero ja vapaaehtoiset varaukset**	1 204	1 165
	1. Poistoero	865	560
	2. Vapaaehtoiset varaukset	339	605
C	**Pakolliset varaukset**	442	472
	1. Eläkevaraukset	357	380
	2. Muut pakolliset varaukset	86	91
D	**Toimeksiantojen pääomat**	1 128	1 140
	1. Valtion toimeksiannot	640	688
	2. Lahjoitusrahastojen pääomat	134	142
	3. Muut toimeksiantojen pääomat	355	310
E	**Vieras pääoma**	13 110	12 249
I	Pitkäaikainen	6 878	6 619
	1. Joukkovelkakirjalainat	31	48
	2. Lainat rahoitus ja vakuutuslaitoksilta	5 840	5 738
	3. Lainat julkisyhteisöiltä	511	386
	4. Lainat muilta luotonantajilta	20	22
	5. Saadut ennakot	14	10
	6. Ostovelat	1	2
	7. Liittymismaksut ja muut velat	454	410
	8. Siirtovelat	6	5
II	Lyhtaikainen	6 232	5 630
	1. Joukkovelkakirjalainat	122	78
	2. Lainat rahoitus ja vakuutuslaitoksilta	1 657	1 487
	3. Lainat julkisyhteisöiltä	132	67
	4. Lainat muilta luotonantajilta	373	380
	5. Saadut ennakot	119	76
	6. Ostovelat	1 429	1 320
	7. Liittymismaksut ja muut velat	450	441
	8. Siirtovelat	1 950	1 780
VASTATTAVAA YHTEENSÄ		**43 204**	**41 785**
TASEEN TUNNUSLUVUT			
Omavaraisuus aste, %		**66,2**	**67,0**
Suhteellinen velkaantuneisuus, %		**41,9**	**42,5**
Kertynyt yli-/alijäämä, 1 000 €		**4 989**	**4 058**
Kertynyt yli-/alijäämä, €/asukas		**937**	**765**
Lainakanta 31. 12., 1 000 €		**8 685**	**8 206**
Lainakanta 31. 12., €/asukas		**1 631**	**1 548**
Lainasaamiset, 1 000 €		**2 945**	**2 696**
Asukasmäärä		**5 326**	**5 300**

Eeva-Liisa Hynynen

FM Eeva-Liisa Hynynen on taloustoimittaja. Hän työskentelee vapaana toimittajana ja tuottaa Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemiikki-lehteä ja kirjoittaa kuntataloudesta Suomen Kuvalehteen.

Kyösti Jurvelin

Valtiotieteiden maisteri Kyösti Jurvelin on taloustoimittaja. Hän on työskennellyt Kauppalehdessä vuodesta 2004 lähtien ja on osaltaan vastannut muun muassa lehden kuntataloutta käsittelevien sisältöjen kehittämisestä ja uutisoinnista.

Kaksi kuntataloutta – ja vieläkin enemmän

Suomessa puhutaan kuntataloudesta yhtenäisenä käsitteenä. Kuntasektorin ylle luodaan harhaverho. Todellisuudessa kunnat eroavat toisistaan kuin yö ja päivä. Meillä on vähintäänkin kaksi kuntataloutta ja todennäköisesti vieläkin enemmän.

Raaka perusjako voidaan tehdä jaottamalla suuret kunnat ja pienet kunnat erikseen. Jos vertaamme Helsinkiä ja Pelkosenniemeä keskenään, mikä on kuntatalouden kannalta yhdistävä tekijä? Sellaista ei oikeastaan ole, sillä Helsingin ja Pelkosenniemen väestörakenne, maantieteellinen sijainti, omaisuuden määrä sekä toimintatapojen erot poikkeavat tosistaan hyvin paljon.

Helsinkiä ja Pelkosenniemeä yhdistävät lähinnä vain palveluvelvoitteet, mutta palveluiden rahoittamistavat ovatkin jo erilaiset. Toki rahoituksessa yhdistävänä tekijänä ovat verot ja valtionosuudet.

Suuret kaupungit ovat laajoja kokonaisuuksia, joiden sisäisiä rahavirtoja on erittäin vaikea hahmottaa. Kaupungit hyödyntävät toimintatavoissaan muun muassa liikelaitoksia, osakeyhtiöitä ja kuntayhtymiä.

Kaupungit eroavat toisistaan siinä, kuinka toimintojaan järjestävät: yhtiöittävätkö, liikelaitostavatko, ulkoistavatko vai tuottavatko palvelunsa perusorganisaationsa sisällä. Joissakin kaupungeissa esimerkiksi catering-toiminta on kaupungin sisällä, toisessa liikelaitostettu ja kolmannessa osakeyhtiöitetty.

Monen suuren kaupungin taloudessa energiatoiminta on merkittävä osa talouden kivijalkaa. Joissakin kaupungeissa energiatoiminta on liikelaitoksessa, kun se naapurikaupungissa voi olla osakeyhtiössä. Tällöin energiatoiminnasta syntyneet voitot kotiutetaan eri tavoin.

Tietyissä kaupungeissa ammatillinen opetus voi olla kuntayhtymissä, ja toisaalla kaupunki voi järjestää sen yksin. Kuntayhtymien käytön laajuus vaihtelee huomattavasti, ja asia vaikuttaa merkittävästi kaupunkien rahavirtoihin.

Kuntayhtymissä olevan erikoissairaanhoidon on väitetty olevan suomalaisen kuntatalouden tulevaisuuden kannalta jopa ratkaisevassa asemassa.

Katse perustoimintojen ulkopuolelle

Miten kaupungin taloudesta voi ylipäätään saada selkeän kuvan? Ei se olekaan helppoa.

Kuntalaissa puhutaan kunnasta ja kuntakonsernista. Etenkin suurissa kaupungeissa kannattaa kaupungin taloutta tarkastella kolmella tasolla.

Keskeistä ”ydintä” eli lähinnä opetus-, terveys- ja sosiaalitointa rahoitetaan pääosin verotuloilla ja valtionosuuksilla.

Kun ytimen ympärille vyörytetään liikelaitokset, syntyy kunta tai kaupunki.

Konsernitarkastelussa sulautetaan ”ydin”, kunta ja kunnan määräysvallassa olevat tytäryhteisöt eli osakeyhtiöt, yhdistykset, säätiöt ja kuntayhtymät.

Yleinen näköalaongelma syntyy siitä, että suurten kaupunkien taloudessa tarkastelu kiinnittyy liikaa ”ytimeen”. Toki on ymmärrettävää, että kaupunkilaisten suurin mielenkiinto kohdistuu peruspalveluiden tilaan.

Tällöin kuitenkin voi jäädä vähälle huomiolle se, mitä toimintaa kaupunki pyörittää liikelaitoksissaan ja tytäryhteisöissään: paljonko niihin on sijoitettu pääomia, minkä verran ne ovat investoineet, mitkä ovat tuottovaatimukset ja paljonko niistä tuloutetaan tuloja. Ja millaiset vastuut sisältyvät yhtiöihin kuntalaisten eli veronmaksajien kannalta. Kuntapäättäjien voi olla vaikeaa päästä näistä kysymyksistä perille.

Esimerkiksi Helsinki-konsernin vuoden 2011 tekemistä reilun miljardin euron investoinneista tytäryhteisöjen osuus oli 408 miljoonaa euroa. Jyväskylässä vastaavasti tytäryhteisöjen investointien osuus kaikista investoinneista oli yli puolet.

Kärjistetysti tämä tarkoittaa, että näiden kahden kaupungin investoinneista puolet meni muuhun kuin kaupungin omaan sosiaali-, terveys- ja opetustoimeen. Kuntien ja kaupunkien valtuustoissa keskustellaan kuitenkin harvoin siitä taloudesta, jota pyöritetään perustoimintojen ulkopuolella.

Itse asiassa lähes kaikista suurimmista kaupungeista on tullut moniulotteisia teollisia toimijoita.

Kaupungin tulos voi olla miinusmerkkinen, mutta konsernitulos plussalla. Vaikka kokonaisuus voi olla taloudellisesti kohtuullisessa kunnossa, kaupungeissa valitetaan herkästi rahan puutetta. Tämä johtuu osin siitä, että kaupunkien toiminnat on jaettu eri siiloihin ja yksiköihin. Niistä jokaisella on omat budjettinsa ja tavoitteensa. Näin tulot ja menot eivät aina kohtaa toisiaan.

Tämä asettaa konsernin omistajaohjaukselle entistä kovempia vaateita. Tytäryhteisöjen toimintaa saatetaan joskus johtaa jopa niiden johdossa olevien henkilöiden kunnianhimon tyydyttämiseksi. Näihin toimintoihin sitoutuneet pääomat ja varat kuuluvat kuitenkin kunnalle ja kuntalaisille siinä missä kunnan muutkin resurssit.

Kuntalaiset ja kuntapäättäjätkään eivät ole tottuneet kysymään tytäryhteisöjen toiminnan perään. Ja kun kysymys on usein osakeyhtiöistä, toiminta ei nouse samalla tavalla julkisuuden valokeilaan kuin peruskunnan palvelutoiminnot.

Konsernitarkastelu antaa kaikista kattavimman kuvan kaupungin tai kunnan taloudesta. Se tuo mukanaan kaikki toiminnot tytäryhtiöineen sekä kuntayhtymäosuuksineen. Konserninäkökulma kuvastaa myös kaupunkikokonaisuuden toiminnan vastuita kaikkinensa.

Ikävä kyllä, konserniraportointi on jopa monissa suurissakin kaupungeissa vielä puutteellista. Esimerkiksi Oulu-konserni ei pysty tuloslaskelmassaan erittelemään tytäryhtiöidensä palkkakustannuksia ja ulkoisia ostoja. Tytäryhtiöiden ja kuntayhtymien toimintakustannukset ilmoitetaan Oulun konsernin tuloslaskelmassa yhtenä ”könttäsummana”. Tällöin kuntapäättäjät eivät saa tietää esimerkiksi keskitetysti konsernin tytäryhtiöiden palkkasummia ja ulkoisia ostoja.

Kaupunkien varallisuutta tytäryhteisöissä

Kuntasektorin nykyisten käytäntöjen mukaisesti julkisesti on nähtävillä hyvinkin yksityiskohtaisesti kaupungin tuloslaskelma liikelaitoksineen ja näitä koskevat budjetit. Konsernikuvaa valottaa kuitenkin se, että esimerkiksi yksityiskohtaisen talousraportoinnin piirissä Helsingin tuloista on 4,9 miljardia euroa. Koko konsernin tulot olivat kuitenkin vuonna 2011 peräti 6,1 miljardia euroa.

Konsernin tuloslaskelma on silti vain yksi väline, kun kaupungin taloudesta yritetään luoda kokonaiskuvaa. Jotta nä-

kemys tarkentuisi, on haettava tukea konsernitaseesta ja -rahoituslaskelmasta. Tase kuvaa omaisuutta ja sitä, miten se on rahoitettu, vieraalla vai omalla pääomalla.

Kun katsotaan Suomen suurimpien kaupunkien velan ja omaisuuden välistä suhdetta, paljastuu kaupunkien huomattava varallisuus. Usein julkisuudessa puhutaan kuntien velkaantuneisuudesta. Totta on, että kunnat ovat ottaneet viime vuosina velkaa. Usein velkaa on käytetty myös tytäryhtiötoiminnan rahoittamiseen.

Suomen kymmenen suurimman kaupunkikonsernin velkataakasta valtaosa lepää kuntien tytäryhtiöissä. Suhteellisesti suurimmat velat löytyvät kuntien omistamista sosiaalista asuntoimintaa harjoittavista yhtiöstä. Itse peruskaupungit eivät ole vielä äärimmäisen pahasti velkaantuneita. Poikkeuksena voidaan mainita Vantaa, ja myös Jyväskylällä alkaa olla ilmeisiä ongelmia velkaantumisensa kanssa.

Toinen ääripää on Oulu-konserni, joka on lähes nettovelaton. Nettovelkaan päästään, kun korollisista lainoista vähennetään kassavarat, joita ovat rahavarat ja rahaksi nopeasti muutettavat arvopaperit.

Helsinki on jo kokonsa puolestaan monessa suhteessa äärimmäinen esimerkki. Kaupunkikonsernilla on omia pääomia reilut yhdeksän miljardia euroa, velkaa 4,2 miljardia euroa ja kassavaroja miljardi euroa.

Pienennetäänpä mittakaavaa käsitettävämpään kokoon ja kuvitellaan, että kyseessä olisikin kotitalous. Yksilötasolla Rouva tai Herra Helsingillä olisi 1,2 miljoonan euron edestä omaisuutta, pankkitilillä 100 000 euroa ja lainaa 400 000 euroa. Nettovarallisuutta olisi siis 900 000 euroa, ja palkka juoksisi tämän päälle tasaiseen tahtiin. Ei lainkaan huonommin, vaikka Helsinki tapaa valittaa velkaantumistaan.

Isoilla kaupungeilla, joilla on paljon omaisuutta, on tulevaisuudessa muita paremmat rahoituslähteet. Omistuksia jalostamalla ja turhaa omaisuutta myymällä saadaan rahaa tarvittaviin investointeihin. Suuri omaisuusmäärä voi olla kaupungille eräänlainen ”öljylähde”. Jotkin vauraimmista

kaupungeista muistuttavat eläkeläismummoa, joka valittaa rahanpuutetta. Samalla mummollamme saattaa olla omistuksessaan useampia sijoitusasuntoja.

Rahoituslaskelma kuvaa rahan todellista liikkumista: paljonko kunnalle tulee rahaa eri lähteistä ja paljonko rahaa lähtee. Mukaan otetaan kaikki rahan liikkuminen, esimerkiksi lainojen ottaminen ja niiden lyhentäminen.

Tuloslaskelmassa asetetaan vastakkain vuotuiset tulot ja menot ja lasketaan vuoden yli- tai alijäämä.

Tulos- ja rahoituslaskelman keskeisin ero liittyy poistoihin, jotka kuvaavat käyttöomaisuuden laskennallista kulumista. Poistot rasittavat tulosta, mutta eivät kassavirtaa. Suurimpien kaupunkien rahoituslaskelmista käy ilmi, että kaupunkien investoinnit tehdään pääosin omarahoitteisesti. Tosin velkaakin otetaan. Usein on ihmetelty, miksi kunnat velkaantuvat, vaikka tilinpäätökset näyttävät positiivisia lukuja. Tämä johtunee siitä, että kaupungit ovat tehneet liian vähän poistoja ja tuloksia on näin osittain keinotekoisesti pumpattu ylöspäin.

Suurimpien kaupunkien investoinneissa eräänlainen nyrkkisääntö näyttäisi olevan se, että ne investoivat noin puolitoista kertaa enemmän kuin poistavat. Tämä tarkoittaa sitä, että kaupunkien talouteen leipoutuu tulevaisuudessa entistä suurempia ylläpitokustannuksia.

Poistoihin liittyvä ongelma koskee koko kuntataloutta, mutta kuntatalouden kokonaisuudessa suurimmat kaupungit antavat suunnan kuntatalouden tunnusluvuille. Vuodesta 1997 lähtien kuntien tuloslaskelmiin on kertynyt alimitoitettujen poistojen takia ylijäämää, joka on vain paperilla olevia numeroita eikä kunnan kassassa olevaa rahaa.

Mitä kunnan kuuluu omistaa?

Kaupunkien tulorakenne vaihtelee merkittävästi. Karkea linjaus on se, että tulot koostuvat veroista (kunnallisvero, yhteisövero, kiinteistövero), valtionosuuksista, maksutuloista, kaupungin liiketoiminnan tuloista ja sijoituksista.

Eräs keskeinen tekijä tulo- ja menovirroille on asukkaiden ikä- ja koulutusrakenne. Tuloverojen suhteellinen määrä on verrannollinen kunnan asukkaiden koulutustasoon. Mitä enemmän korkeammin koulutettua väkeä alueella asuu, sitä enemmän kertyy kunnallisveroja asukasta kohden. Tätä eroa tasataan valtionosuusjärjestelmän kautta. Korkea koulutustaso voi heijastua myös pienempinä sosiaali- ja terveysmenoina.

Esimerkiksi Espoossa riippuvuus verotuloista on suuri, sen sijaan Helsingissä energiatoiminnasta tuloutettavilla rahoilla on iso merkitys. Nämä erot ovat johdettavissa kaupungin toimintaideaan.

Helsingillä on vahva teollinen perinne ja takanaan pitkä historia. Kaupungilla on energiatoiminnan lisäksi vahva satama sekä muita teolliseksi toiminnaksi luokiteltavia toimintoja. Kaupungin intressissä on ollut kasvattaa näitä tehtäviä, koska niistä on syntynyt tulovirtoja.

Espoo on kasvanut 1960-luvulta lähtien ennätysmäisen nopeasti. Kaupungin ei ole kannattanut lähteä kilpailemaan samalle ”tontille” suuren naapurinsa kanssa. Sen sijaan Espoo on hyödyntänyt toimintatapoja, joilla se on voinut maksimoida muuttoliikkeen ja vauraiden veronmaksajien sekä alueella toimivien yritysten määrän. Samalla Espoo on luopunut energiayhtiöstään, ja sen myynnistä saaduilla varoilla kaupunki pyrkii pitämään kasvuaan yllä.

Tosin Espoon energiayhtiöstä saamat varat ovat tuottaneet huonosti. Toisaalta voidaan olettaa, että kaupungin toiminta on keskittynyt enemmän asukkaisiin. Helsingin toiminta on vahvemmin teollislähtöistä.

Mitä tästä seuraa? Enemmän verotuloistaan riippuvaisessa Espoossa talouden yleiset suhdanteet lyövät kaupungin talouteen nopeammin kuin Helsingissä. Toisaalta Espoon liiketoimintariskit ovat pitkällä aikavälillä pienemmät kuin Helsingin.

Kaupungit valittelevat rahapulaansa, mutta samalla ne ovat laajentaneet toimintaansa myös sellaisille alueille, jotka eivät kuulu niiden perustehtäviin. Miksi kaupungeilla pitäisikään olla huvipuistoja, liikehuoneomistuksia keskustoissa, omia pesuloita... Kirjo on nykyisellään jo valtava. Osaltaan tällainen toiminta vinouttaa kaupunkien taloudellisia rakenteita ja hämärtää sitä, mitkä ovat asukkaan kannalta niiden tärkeimpiä toimintoja.

Kuntia on usein verrattu osuustoiminnalliseen S-ryhmään, joka ajautui 1980-luvulla suuriin vaikeuksiin. Osuus-

toimintaryhmästä oli tullut moniottelija, joka valmisti polkupyöriä, rakennustarvikkeita, makeisia ja elintarvikkeita.

S-ryhmä päätti keskittyä kauppaan, loi alueosuuskuntajärjestelmän, synnytti yhteneväiset toimintatavat ja luopui kaikesta ylimääräisestä toiminnasta. Syntyi uusi menestystarina.

Nyt kuntakenttä on osin samanlaisessa tilanteessa kuin S-ryhmä aikoinaan. Kunnat turvautuvat omaan tuotantoonsa, kasvanutta kokonaisuutta on vaikea hallita ja monialaisuus himmentää näkökykyä siihen, mikä on kuntalaisen kannalta keskeistä toimintaa. Lisäksi investoinnit käyvät raskaaksi ja kokonaisuuden ylläpito taloudellisesti kalliiksi.

Kaksi erilaista taloutta: tulo- ja menotalous

Suurten kaupunkien taloudelliset muskelit liikelaitoksineen ja yhtiöineen ovat kuntataloudessa täysin oma tarinansa, ja täysin toinen on se, joka koskee valtaosaa suomalaista kuntakenttää – ja erikseen vielä oma tarinansa se, joka koskettaa pienimpiä kuntia.

Tampereen yliopiston kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklin on analysoinut kuntatalouden kahtiajakoa Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemiikki-lehden (4/2011) haastattelussa. Professorin mukaan suurten kaupunkiseutujen kuntien haasteena on leimallisesti tulotalous: tuottaa kasvua ja verotuloja kansantalouteen. Kaupunkiseutujen ulkopuolisessa Suomessa kunnat painivat menotalouden haasteiden parissa. Vähenevä väestö ja kutistuvat verotulot pakottavat kaupunkiseutujen ulkopuolelle jäävät kunnat sopeuttamaan talouttaan ja toimintojaan.

Jos Helsinki ja Espoo ovat kuntakentän toinen ääripää, janan toisesta päästä löytyvät Pelkosenniemen kaltaiset pienet kunnat, joiden kuntatalous on läpinäkyvä ja paljon nopeammin avattu kuin Helsingin konsernitalous. Kun asukkaita on alle tuhat, kuten Pelkosenniemellä, ”konserni” kuulostaa turhankin suurentelevalta käsitteeltä kuvaamaan

kunnan toimintoja, vaikka tarkkaan ottaen konsernitaloudesta täälläkin on kysymys.

Vuonna 2011 Pelkosenniemellä kertyi verotuloja lähes 4,4 miljoonaa euroa ja valtionosuuksia 3,4 miljoonaa euroa. Palveluvelvoitteidensa jälkeen kunta kirjasi tilikauden tulokseksi ja ylijäämäksi 344 000 euroa. Velkaa kunnalla riittää 3 450 euroa kullekin kuntalaiselle. Se on tuntuvasti yli kuntien keskiarvon (2 037 euroa/asukas). Kuntaa painavat osin vanhat velat, mutta myös satsaukset Pyhätunturin elinkeinojen edistämiseen.

Kertynyttä ylijäämää kunnan taseessa oli vuoden 2011 lopulla 2,4 miljoonaa euroa. Samanaikaisesti Pelkosenniemi on vuodesta 2010 vuoteen 2012 pudottanut tuloveroprosenttiaan 20,75:stä 19,75:een, mikä ei ole tyypillistä tämän kokoisille kunnille.

Entinen kriisikunta on räpiköinyt pinnalle osin valtion muutamien vuosien takaisten valtionosuuslinjausten sekä omien tasapainottamistoimiensa ansiosta. Verotulojen vauhdittajina kunnalla on ollut Pyhän matkailu sekä Kemijoki Oy:n Kokkosnivan voimalaitos.

Parhaillaan käynnissä oleva kuntauudistus haastaa kuitenkin Pelkosenniemen kaltaiset asukasmäärältään pienet ja sijainniltaan syrjäiset kunnat. Pääministeri Jyrki Kataisen (kok.) hallituksen kesäkuussa linjaamat kuntauudistuksen vahvan peruskunnan kriteerit näyttäisivät vievän Pelkosenniemen kuntajakoselvitykseen, vaikka kunta on jo kaksi kertaa 2000-luvun vuosina sanonut ”ei” kuntaliitokselle Kemijärven kaupungin kanssa.

Pelkosenniemellä on noin 970 asukasta, eli se alittaa roimasti hallituksen asettaman 20 000 asukkaan vahvan peruskunnan kriteerin. Kunnan odotetaan selvittävän kuntaliitoksen vielä kerran.

Lukuisien kuntatutkijoiden puheenvuoroissa on viime aikoina perätty edellytyksiä erilaisille terveydenhuollon maakunnallisille, alueellisille tai yhteistyömalleille, jotka mahdollistaisivat harvaan asutuilla alueilla kunnan säilymisen itsenäisenä.

Pelkosenniemen kaltaisilla alueilla kunta on käytännössä keskeinen edistäjä kaikessa toiminnassa. Sellainen hyvinvointipalveluihin liittyvä yritystoiminta, joka syntyy Helsingissä tai Espoossa väestömäärän ja asukkaiden tulotason vauhdittamana melkein itsekseen, ei ole kuviteltavissa Pelkosenniemen kaltaisilla alueilla. Ellei ole kuntaa, ei ole paljon muutakaan.

Kunnan taloustarina kirjoitettu taseeseen

Helsingin ja Pelkosenniemen kuntatalouksien väliin jää Manner-Suomessa 318 erilaista kuntaa ja kuntataloutta. Valtaosalla näistä kuntatalous rakentuu tavanomaisen yhtälön varaan: kunta pyrkii kasvattamaan verotulojaan, harmittelee hallituksen suorittamia valtionosuusleikkauksia ja uusia velvoitteita, sopeuttaa palveluverkkoaan ja -toimintojaan, seuraa huolissaan maailmantalouden näkymiä ja työllisyyskehitystä sekä pyrkii monipuolistamaan elinkeinorakennettaan.

Silti painotukset ovat kuntakohtaisesti jokaisella omanlaisiaan. Kahta samanlaista kuntataloutta ei ole, ja muutokset myös yksittäisen kunnan taloudessa voivat olla dramaattisia.

Olemme nähneet hiljattain, kuinka Salon Nokia-vetoinen menestyskaupunki on notkahtanut nopeasti rakennemuutoskaupungiksi, joka joutuu tänä vuonna hakemaan valtion harkinnanvaraista avustusta. Verotulojen romahdus ei ole kaupungin syytä, mutta seuraukset se joutuu kantamaan. Kunta toimittaa paikallistasolla hyvinvointiyhteiskunnan tehtävää ja jää korjaamaan rakennemuutosten tuottamat kolhut, kun avainyritys on poistunut maisemasta tai ajanut merkittävän osan toimintojaan alas.

Jos kuntauudistusta tarkastellaan kansantalouden ja julkisen kestävyysvajeen kannalta, uudistuksen pääpaino asettuu suurille kaupunkiseuduille ja siellä suurkonserneihin. Palaamme siis vielä kerran lähtöruutuun: painava kysymys on, millaista toimintaa Helsingin ja muiden suurten kaupunkien

kannattaa harjoittaa, miten ne tuottaisivat palvelunsa tehokkaimmin ja omistaisivat viisaimmin?

Kaupunginvaltuustoihin valituilla päättäjillä on haasteenaan ottaa konsernitalous haltuunsa, sillä kaupunkien tytäryhteisöissä pyöritetään merkittävä osa kuntataloutta. Hyvä kysymys on myös se, missä määrin kaupungit osaavat hyödyntää palveluissaan markkinoita, jotka ovat käden ulottuvilla päivittäin.

Kun kuntauudistusta perustellaan palveluiden pelastamisella, katse kääntyy kaupunkiseutujen ulkopuolelle ja kysymykset kuntien valtuustoissa ovat toisenlaisia: millaisten kuntarajojen sisällä turvataan palvelut ja talous? Tai paljonko väestöään menettävä kunta uskaltaa velkaan-

Tiivistys

- Kuntien toimintatavoissa ja taloustilanteessa on suuria eroja.
- Kunnan taloustarkastelussa on kolme peruselementtiä: ”ydin”, kunta ja kuntakonserni.
- Yleensä kuntakonsernin tarkastelu jää liian vajaaksi.
- Tilinpäätöksen lisäksi on tarkasteltava rahoituslaskelmaa, jotta kunnan taloudesta saisi oikeamman kuvan.
- Suurilla kunnilla on usein paljon omaisuutta.

tua? Ja kuinka paljon kunnan tuloveroprosentin korotuksella saa kassaan rahaa verovähennysten nakertaessa verokertymää?

Kun puhumme kuntataloudesta, viisaimman investoinnin uusi kaupungin- tai kunnanvaltuusto tekee perehtyessään oman kuntansa talouden rakenteisiin. Kuntatalouden yleiset tunnusluvut kertovat yleisesti kuntataloudesta, mutta ne eivät kerro olennaista oman kunnan taloudesta. Kunkin kunnan yksilöllinen taloustarina on kirjoitettu kunnan taseeseen, tuloslaskelmaan sekä rahoituslaskelmaan. Siksi niihin kannattaa perehtyä. Kuntapäättäjällä on aitoa valtaa vain kyetessään käymään keskustelua oman kuntansa talouden rakenteista ja liikkumavarasta.

Pohdittavaa

- Mikä on oman kuntasi talouden ja toiminnan laajuus sekä näihin liittyvät vastuut tytäryhtiöineen ja kuntayhtymineen?
- Kuinka paljon kuntakonsernillasi on omaisuutta velkojen vastapainona?
- Jos kunnallasi on omaisuutta, kuinka sitä voidaan hyödyntää rahoituslähteenä?
- Millaisiin eriin kuntasi tulot ja menot jakaantuvat?
- Onko kuntasi talous ja toiminta organisoitu asukkaan lähtökohdista?

Tuleva valtuustokausi – mitä on edessä

Risto Anttonen

Diplomiekonomi, teollisuusneuvos Risto Anttonen on perheyrittäjä ja hallitusaktiivi. Hän on työskennellyt toimitusjohtajana mm. Norpe Oy:ssä, Ahlstrom Alcore Oy:ssä ja Ahlstrom Oyj:ssä. Anttonen on vaikuttanut pitkään myös kunnallispolitiikassa.

Kalle Heikkinen

VTM ja Harvardin yliopiston MBA Kalle Heikkinen on johtava partneri liikkeenjohdon konsulttitoimisto NAG Oy:ssä. Heikkinen on toiminut liikkeenjohdon neuvonantajana Yhdysvalloissa ja Euroopassa vuodesta 1991 lähtien.

Globaalitalouden mahdollisuudet kunnille

Globaalitalous on nyt kaikkien muutosten veturina. Historiasta opitaan, että globalisaation aikakausina vauraus on lisääntynyt.

Globalisaatio luo uusia mahdollisuuksia, joita fiksu kunta voi hyödyntää. Kun pohdimme tarkemmin, mikä kuntapäättäjille olisi tässä tilanteessa mielenkiintoista, päädyimme siihen, että haasteiden ja rajoitteiden sijaan olisi hyödyllisempää tarkastella globalisaation tuomia mahdollisuuksia. Ja erityisesti sitä, miten kunta voisi näitä mahdollisuuksia hyödyntää käytännössä.

Tämä on erityisen tärkeää, sillä näkemyksemme mukaan kuntien tärkeimmät tehtävät eivät ole vain sosiaali- ja terveyspalveluiden tarjoaminen ja koulutuksesta vastaaminen. Yhtä tärkeää, tai tärkeämpää, on kunnan vetovoimaisuudesta ja elinvoimaisuudesta huolehtiminen. Eli siitä huolehtiminen, että ihmiset ja yritykset kokevat kunnan houkuttelevaksi paikaksi asua ja toimia. Näin syntyy taloudellista pohjaa hoitaa nuo kaksi muuta perustehtävää.

Globaalitalouden muutokset kuntien kannalta

Maailmantalouden muutosta ajaa kolme muutosvoimaa: talouden kasvu, tieto- ja viestintätekniikan kehitys sekä rahoitusmarkkinoiden kehitys kansallisista rajoista piittaamatta. Eri ennusteiden mukaan maailmantalous kasvaa nopeammin muualla kuin Suomessa tai Euroopassa.

Maailmankauppa kasvaa vielä selvästi yleistä talouskasvua nopeammin. Tietotekniikka puolestaan tekee mahdolliseksi toteuttaa minkä tahansa tuotantoprosessin kulloinkin edullisimpana pidetyssä paikassa. On syntynyt globaaleja arvoverkostoja, jotka luovat kuntayhteisöjen piirissä toimiville yrityksille uusia mahdollisuuksia osallistua globaaliin tuotantoon. Syntyy myös uusia mahdollisuuksia kansalaisten osallistumiseen.

Markkinoilla valta siirtyy myyjiltä ja tuottajilta ostajille ja kuluttajille. Yhteiskunnallinen valta puolestaan jakautuu uudelleen hallinnon ja palveluntuottajien sekä aktiivisten kansalaisten ja kansalaisyhteisöjen välillä. Rahoituksen kehitys on johtanut siihen, että kaikille hyville ideoille löytyy rahoitus.

Tästä kaikesta on seurannut se, että suurimmat mahdollisuudet syntyvät globaaleissa arvoverkoissa. Niihin voi osallistua hyvinkin paikallisesti, jos vain on kyky tuottaa verkolle aitoa arvoa. Kenellä tämä kyky on, pystyy hankkimaan tarvittavan rahoituksen ja tuotantovälineet.

Menestys kahdella globalisaatiokaudella: Glasgow'n tarina

Skotlannin Glasgow'n kaupunki on hyvä esimerkki siitä, miten globaalitalous ja globaalit arvoverkostot voivat luoda mahdollisuuksia. Mutta myös siitä, miten kuntapäättäjien toimet voivat näitä mahdollisuuksia hyödyntää tai tuhota.

Lähtökohta Glasgow'n ensimmäiselle kukoistukselle 1800-luvulla oli teollinen vallankumous. Glasgow sijaitsi metalli- ja energiavarojen lähellä. Se sai työvoimaa jatkuvien nälänhätien piinaamasta Irlannista, ja sillä oli suotuisa satama Atlantin kaupankäyntiä varten. Ensimmäiseen loistokauteensa kaupunki kehittyi 1800-luvun aikana, jolloin se tunnettiin nimellä "Second City of the Empire" ja oman aikansa teollisena mallikaupunkina. Se oli vauras ja kansainvälinen. Sillä oli ehjä sosiaalinen rakenne ja vahva, kaikkialla läsnä oleva kulttuuri. Vahva teollinen perusta oli houkutellut osaamista, pääomaa, kulttuuria ja siirtolaisia.

Glasgow'lla oli merkittävä rooli 1900-luvun alun globaaleissa arvoverkoissa. Puolet brittiläisen imperiumin laivastosta oli rakennettu Glasgow'ssa. Neljäsosa maailman vuosittain rakennettavista laivoista ja neljäsosa kaikista maailman vetureista rakennettiin Glasgow'ssa. Kaupungin varakkaat teollistajat sijoittivat kaupungin kulttuuriin, arkkitehtuuriin ja sosiaalisiin oloihin. Tärkeintä heille oli kaupungin yleinen julkinen kuva. Kaupunki oli sosiaalisesti kerrostunut elävästi ja luonnollisesti, eikä siellä ollut dickensiläisiä työläisten tai etnisten ryhmien slummeja.

Ensimmäinen loistokausi päättyi maailmansotiin, niiden jälkeisiin lamakausiin ja maailmankaupan romahtamiseen – mutta myös kuntapäättäjien virheisiin. Eräästä maailman hienoimmista kaupungeista tuli muutamassa vuosikymmenessä "Mean City", slummien, puukotusten, juopottelun ja jalkapallohuliganismin suurvalta.

Kuntapäättäjät olivat tehneet toisen maailmansodan jälleenrakennuksessa suuria virheitä. Perinteiset työväen asutusalueet oli jyrätty matalaksi ja korvattu kaupungin omistamilla vuokrakerrostaloalueilla ja tornitaloilla. Joukkotyöttömyyden kurittamassa kaupungissa nämä osoittautuivat valmiiksi rakennetuiksi slummeiksi. Kaupungin vahva sosiaalinen rakenne hajosi.

Huomattava osa perinteisten teollistajien keräämistä kulttuuriaarteista, mukaan lukien arkkitehtonisesti merkittäviä kiinteistöjä, oli testamentattu kaupungille. Kaupunki taas koki ne lähinnä riesaksi ja ylimääräiseksi kustannuseräksi ja yritti piilottaa ne vähentääkseen kustannuksia.

Ensimmäiset merkit muutoksesta eivät lähteneet kuntajohdosta vaan yksittäisistä kansalaisista 1970-luvulla. Kaksi kiinteistöjä omistavaa rouvaa haki vaatimattoman korjausavustuksen ja yhdessä muiden pienomistajien kanssa putsasi, siivosi, remontoi oman asuinkorttelinsa. Vuosisataisen teollisuussaasteen alta paljastui kauniin värisiä arkkitehtonisia helmiä. Jatkuvan laiminlyönnin ja kertyneen rojun alta löytyi viihtyisiä, romanttisia ja harmonisia pikkupuutarhoja. Kaikkialta kuningaskunnasta tultiin ihmettelemään alueen uudistunutta ilmettä.

Yhtäkkiä kaikki säästyneitä vanhoja kiinteistöjä omistaneet tahot halusivat tehdä samoin. Syntyi kansanliike. Vanhat rakennukset herätettiin henkiin ja niihin alkoi olla tulijoita, paljon. Kansanliike laajeni vaatimaan yleisempää korjausta koko kaupungin tilanteeseen. Tällä kerralla kaupungin päättäjillä oli viisautta lähteä koko koneistollaan mukaan.

PR-guruna, journalistina ja kunnallispoliitikkona tunnettu Harry Diamond käynnisti yhden kaikkien aikojen menestyksekkäimmistä kunnallisista kampanjoista nimeltä ”Glasgow’s Miles Better”. Kaupunki oli kampanjassa vahvasti mukana. Kaupunki sai myös valtakunnalliset rahastot mukaan. Yksimielisenä tavoitteena oli Glasgow’n aikaisemman aseman palauttaminen hyvänä paikkana asua, yhdyskuntarauhan palauttaminen sekä taloudellisen ja teollisen rakenteen uusiminen nykymaailmaan sopiviksi.

Yhdyskuntarakenne haluttiin muuttaa radikaalisti. Pahimmat slummit purettiin räjäyttämällä ne maan tasalle. Jäljellä olleet vanhat asuin- ja teollisuusalueet kunnostettiin korkealaatuisiksi ja halutuiksi asuinalueiksi. Uudet asuinalueet rakennettiin tavoiteltua sosiaalista rakennetta tukevaksi: sopiva mittakaava, runsaasti yhteisöllisyyttä tukevia julkisia tiloja ja puistoja. Vuokra-asuntojen omistus siirrettiin kaupungilta asukkaiden hallinnoimille voittoa tavoittelemattomille organisaatioille.

Kaupungin kulttuurista perinnettä hyödynnettiin avaamalla kaupungin hallussa ja vaikutusvallassa olevat raken-

nukset, taide ja kulttuuri julkiseksi. Kaupunki, yritykset ja yhteisöt järjestivät näyttelyitä, julkisia esityksiä, näytöksiä ja messuja.

Näillä toimenpiteillä palautettiin alkuperäinen yhteisöllisyys ja kotipaikkaylpeys.

Samanaikaisesti kaupunki verkostoitui rajojensa ulkopuolelle. Ryhdyttiin houkuttelemaan Glasgow'hun uuteen aikaan sopivaa teollisuutta luomalla toimintaedellytyksiä bio-, ohjelmisto- ja designteollisuuksille, pankki- ja vakuutustoiminnalle, koulutukselle, näyttely- ja messutoiminnalle. Tärkeinä kaupungin työkaluina tässä olivat kaavoitus ja siihen liittyvät yleistä viihtyvyyttä ja elämänlaatua edistävät toimenpiteet sekä kulttuuripalveluiden järjestäminen.

Saatuaan muutoksen käyntiin kaupunki haki tukea myös valtakunnalliselta tasolta. Kuningaskunnan tarjoamia kehitysohjelmia ja rakennerahastoja käytettiin rohkeasti hyväksi. Public Private Partnership -hankkeita perustettiin suurempien hankkeiden toteuttamiseksi. Yrityksille rakennettiin toimintaedellytyksiä ja niiden ehdotuksia kuunneltiin tarkoin. Kansalaisjärjestöt olivat vahvasti mukana kaikessa päätöksenteossa.

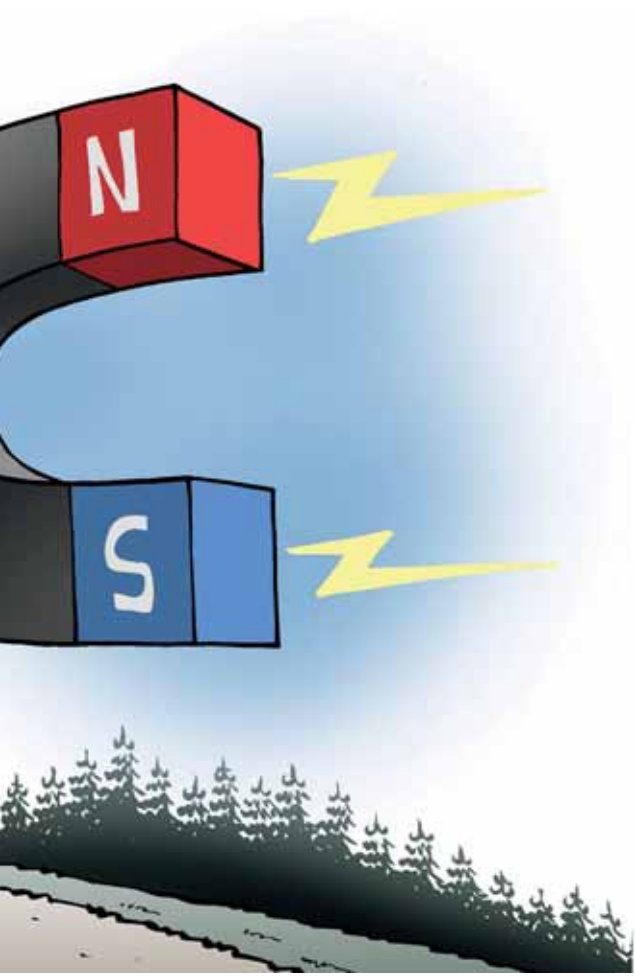
Tuloksena oli onnistumisen kehä. Kaupunki houkutteli juuri haluttuja ihmisiä ja loi tavoiteltuja työpaikkoja. Tänään voimme todistaa Glasgow'n toisen tulemisen. Glasgow'lla on jälleen kukoistava, monipuolinen ja nykyaikainen talouselämä. Se on Brittein saarten johtava, vauras ja kansainvälinen kulttuurikaupunki, joka vetää vertoja Lontoolle, Pariisille ja Berliinille.

Globaalitalouden muutokset ovat kuntatalouden mahdollisuus – esimerkkejä Suomen kunnista

Kuntasektorilla globaalitalouden välittömin vaikutus näkyy elinkeinorakenteen muutoksena. Vastikään julkaistu kirja "Miksi kunta menestyy?" kartoittaa tutkimusten ja haastattelusitaattien avulla syitä siihen, miksi jotkut kunnat

menestyvät, toiset eivät. Elinkeinorakenteen, savupiipputeollisuuden, murroksessakin toiset kunnat menestyvät toisia paremmin. Kuntavertailussa Joensuu, Oulu, Pori, Rauma, Sotkamo, Tampere ja Valkeakoski ovat selvästi korkeammalla kuin Karkkila, Kemi, Kemijärvi, Kotka, Lappeenranta, Raahe ja Varkaus. Monia samoja menestystekijöitä kuin Glasgow'n esimerkissä voi myös tunnistaa sen suomalaisissa vastineissa.

Oulu alkoi systemaattisesti rakentaa osaamispohjaansa jo 70-luvulla, ja samoin Valkeakosken Markku Auvisen hori-



sontti yltää yli vaalikauden: ”Oleellista on ajatella, mikä tilanne on 10 vuoden kuluttua.” Siinä missä Kemijärvi meni barrikadeille, järjesti Valkeakoski konsensuspäivät.

Joensuu haluaa olla Suomen yritysystävällisin kaupunki, ja sillä on voimakas strateginen ote kehittää koko Itä-Suomea. Oulu on pohjoisen majakka, ”Capital of Northern Scandinavia”, jonka eri toimijoiden yhteistyö on Matti Pennasen sanoin ”maailman parhaita”. Rauman vahvuutena on kaupungin ja elinkeinoelämän yhteistyö. Sama koskee Tamperetta, jolle vastuunotto kaupunkia isommasta yhteisöstä on tyypillistä.

Joensuu rakentaa vahvuuksilleen ja jalostaa metsäklusteria. Porissa Puuvillatehtaasta on muovautumassa luovuustehdas yliopistoineen, pienyrityksineen ja tanssikouluineen. Sotkamo on menestynyt luomalla omista vahvuuksistaan työpaikkoja, mistä hyvä esimerkki on Katinkullan lomakeskus ja uutena Snowpolis.

Globaalitalouden välillisiä vaikutuksia kuntiin ovat asiakaslähtöisyyden, ostotoiminnan, tietotekniikan ja johtamisen merkityksen kasvu.

Olemme siirtyneet tuottajan vallasta ostajan markkinoihin, markkinoinnin maailmaan. Kunnissa asiakaslähtöisyys (customer centricity) näkyy yhä tiedostavampina kuntalaisina, mutta myös markkinointimahdollisuutena. Kunnan vetovoimaisuus eli imago on aivan keskeinen menestystekijä. Kunnan tärkeimmäksi menestysmittariksi Keravan Eero Lehti nimesi kiinteistöjen hintakehityksen ja Jyväskylän Markku Andersson vastaavasti väestön ja yritysten kasvun. Jyväskylän brändäys koulukaupunkina käy malliksi muille.

Maailmasta on tullut yksi markkinapaikka, mikä on tuonut kansainväliset ketjut mukaan palvelujen tarjontaan. Kuntien hankintatoimi on uudessa tilanteessa, kun nyt on aidosti mahdollista punnita: teenkö itse vai ostanko?

Espoo on tässä edelläkävijä. Sen ostostrategia sanoo, että jos on toimivat markkinat, osta, ja jos ei ole, koeta luoda kilpailua ja tarjontaa ja, jos sekään ei onnistu, niin tee sitten itse. Metropolialueella tämä onnistuu helpommin, mutta Jyväskylän sitkeä panostus palveluseteleihin näkyy: sen kotipalvelussa on kolme työntekijää, kun Tampereella heitä on 56.

Edellä jo esitimme, että tietotekniikasta on tullut maailman tuottavuuskasvun veturi ja erojen selittäjä. Tietotekniikan ansiosta Suomen pankkisektorilla hoidetaan kymmenkertainen tapahtumamäärä, vaikka henkilöstön ja konttorien määrä on puolitettu. Julkinen sektorimme on kuitenkin vielä täysin käyttämätön mahdollisuus.

Porvoon sairaalan alueella toimii kolmen eri kunnan terveyskeskukset, ja iltapäivystys on ulkoistettu. Kaikilla vii-

dellä toimijalla on omat, huonosti keskenään seurustelevat tietojärjestelmät.

”Vanha ihminen on, mitä lääkettä hän syö?” Potilas on ainoa tietolähde, ja vastaus polillakin on: ”Joku pyöreä ja valkoinen…” Aikaisemmin kunnanlääkäri hoiti tuplamäärän potilaita tietokoneen kanssa äheltävään terveyskeskuslääkäriin verrattuna, ja samalla terveydenhuoltomme suurin puute on se, kun terveyskeskuksesta ei saa aikoja lääkärille.

Nykytekniikalla olisi täysin mahdollista kaikissa kouluissa seurata videolta maailman parhaiden opettajien tunteja, jolloin luokanopettaja voisi keskittyä tiedon ymmärtämisen, kriittiseen keskustelun ja oppilaiden aloitteellisuuden tukemiseen.

Salon kaupunki tietää varmasti globaalitalouden nousut ja laskut. ”Onnistuminen langattomalla alueella” on yksi Antti Rantakokon keskeinen selviytymiskeino.

Globaalitalous muuttaa myös työmarkkinoita. ”Työnantajien” sijasta olisi oikeampi puhua ”työvoiman antajista”. Työn haasteellisuus ja motivaatio ratkaisevat kunnissakin.

Mitä vähemmän virkamiehet ja poliitikot voivat hankkia arvostusta onnistumisten myötä, sitä harvemmat näihin tehtäviin hakeutuvat ja sitä enemmän on taas arvosteltavaa. Uudenlaiset ratkaisut ovat sekä tarpeen että mahdollisia.

Someron salaisuus on yhteisöllisyys: kolmas sektori pyörittää ”kulttuuri ry:tä” ja ”liikunta ry:tä” ja kaupungin palveluksessa on vain yksi henkilö. Limingan menestystä taas selittää ”Suomen pisimmälle viety delegointi, yritysmäinen johtamistapa” käyttäen Pekka Rajalan kuvausta. Mikkelissäkin uusi johtotiimi on muuttanut työtapoja, ja tulokset alkavat näkyä.

Mitä kuntapäättäjän pitäisi tehdä?

Glasgow’n kaltaiset esimerkit saattavat tuntua monesta kuntajohtajasta kaukaisilta ja jopa epärelevanteilta. Näin ei kuitenkaan ole. Globaalit voimat tuntuvat yhtä lailla pienissä kuin suurissakin yhteisöissä. Olennaista on ymmärtää, että

globaalit voimat luovat mahdollisuuksia paikallisesti ja mahdollisuudet voidaan parhaiten myös hyödyntää paikallisesti. Kuten Glasgow'n esimerkki osoittaa, valtiovalta ja muut tukiverkostot voivat sitten tukea mahdollisuuksien hyödyntämisessä, kun muutos on saatu käyntiin ensin paikallisella tasolla.

Toisin päin tämä ei enää avoimessa globaalissa taloudessa onnistu. Valtiovalta ei voi ymmärtää tai päättää sitä, mikä voi paikallisesti onnistua. Uutta Nokiaa on aivan turha metsästää valtion taholta ohjatuilla ohjelmilla. Vain paikallisilla yhteisöillä voi olla tieto mahdollisuuksista.

Onkin huolestuttavaa huomata, että esimerkiksi Suomen maakuntien visioissa on aina tyydytty toistamaan samat yleisen tason mantrat: yrittäjyys, innovaatio ja bioenergia. Jälkeenpäin sitten on yritetty keksiä, mitä ne mahdollisesti meidän tapauksessamme tarkoittaisivat. Reaalimaailmassa asia kulkee toisin päin. Paikalliset yrittäjät aivan itsenäisesti tekevät esimerkiksi bioenergiaan liittyvän innovaation, ja menestys rakentuu sitä kautta.

Globaalissa taloudessa ei menestytä valtion tasolta ohjatuilla painotuksilla.

Jos kerran valtion ohjelmista ja suunnitelmista ei ole entisenlaista apua avoimen globaalitalouden mahdollisuuksien hyödyntämisessä, miten kuntapäättäjän sitten pitäisi toimia. Edellä olevista esimerkeistä voimme koota yhteen seuraavanlaisia ohjeita:

Ota opiksi parhaista. Katso oman mandaattisi ulkopuolelle. Seuraa maailmantalouden trendejä ja menestyjiä. Katso, mitä valtiot tekevät, mitä muut kunnat tekevät, mitä yritykset tekevät.

Tunnista omat vahvuudet, rakenna oikeille peruspilareille. Globaalissa kilpailussa voi menestyä vain, jos kunnan piirissä oleva elinkeinoelämä pystyy tuottamaan jotain sellaista, jolla on aitoa lisäarvoa globaaleissa arvoverkostoissa. Jokaisessa kunnassa on valtavasti ideoita ja osaamista: yrityksissä, luottamusmiehissä, monenlaisissa yhteisöissä, aktiivisissa kansalaisissa.

Varaa kalenterista riittävästi aikaa ja budjetista riittävästi varoja yritysten ja kuntalaisten ideoiden kuuntelemiseen, rohkaisemiseen ja hyödyntämiseen.

Globaalitaloudessa menestyvän kuntapäättäjän kaikki aika ei saa kulua lakisääteisten peruspalvelujen järjestämisen miettimiseen. ”Ei ole hyvä, jos kaikki rahat menevät muuhun kuin vetovoiman kasvattamiseen”, kiteytti asian Mikkelin Kimmo Mikander. Esimerkiksi Googlen työntekijät varaavat kalentereistaan kaikki perjantait vain omien ideoidensa kehittämiseen.

Yhdistä kuntasi omat vahvuudet muiden toimijoiden vahvuuksiin – näin voidaan luoda kilpailukykyinen rakenne. Pyri toimimaan osana vahvaa arvoverkkoa. Muista, että arvoverkostoosi kuuluu myös valtio, yrityksiä, koululaitoksia, vaikuttajayksilöitä ja kansalaisyhteisöjä.

Ajattele yli vaalikauden. Muodosta jatkuvasti päivittyvä näkemys siitä, mitä kunta ja sen piirissä oleva yhteisö ja elinkeinotoiminta voi olla pidemmällä aikavälillä. Tämän näkemyksen on synnyttävä yhteisön aidoista mahdollisuuksista. Näkemyksen on ulotuttava yhtä valtuustokautta pidemmälle ja sen on joustettava uusien mahdollisuuksien tullessa. Pyri myös saamaan koko yhteistyöverkostosi sitoutumaan riittävän pitkään aikajänteeseen ja sen edellyttämään työskentelytapaan. Yksimielisyys isoista asioista on kunnan keskeinen voimavara ja menestyksen välttämätön edellytys. Yhteinen visio tulevasta on paras tapa saada eri tahot puhaltamaan yhteen hiileen.

* * *

Julkisessa keskustelussa korostetaan usein kunnan ulkoisia menestystekijöitä, kuten sijaintia, liikenneyhteyksiä, asukaslukua ja väestörakennetta. Kuitenkin aivan samanlaisista infrastruktuurin lähtökohdista toinen kunta on huippusuorittaja ja sen naapuri valtiovetoinen kriisikunta. Ratkaisevat erot kuntien menestyksessä syntyvät kunnan kehittämisestä ja vetovoiman huolehtimisesta, kunnan

vahvasta taloudenpidosta, johon kuuluvat talousajattelun priorisointi, tarkka menokuri ja investointien oikea mitoitus, sekä vahvasta johtamisesta. Vahvaan johtamiseen kuuluu talouden lisäksi oikea päätöksenteon kulttuuri, aito tasapaino ja roolitus päättäjien, valmistelun ja kuntalaisten – yksilöiden, yritysten ja yhteisöjen – välillä.

Tiivistys

- Globalisaation kaudet ovat aina luoneet vaurautta. Kuntapäättäjän kannalta on paljon hyödyllisempää miettiä, mitä mahdollisuuksia globalisaatiokehitys tuo kuin mitä haasteita se asettaa.
- Kunnan tärkeimmät tehtävät eivät ole vain sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjoaminen ja koulutuksesta vastaaminen, vaan kaikkein tärkeintä on kunnan vetovoimaisuudesta ja elinvoimaisuudesta huolehtiminen.
- Avoimessa globaalitaloudessa menestys syntyy paikallisista aloitteista, ei valtion tasolta asetetuista ohjelmista ja painotuksista.
- Kalenterista kannattaa varata riittävästi aikaa ja budjetista riittävästi varoja yritysten ja kuntalaisten ideoiden kuuntelemiseen, rohkaisemiseen ja tukemiseen.
- Kuntapäättäjän on tiedostettava kunnan vahvuudet ja suunniteltava kunnan menestys yhtä vaalikautta pidemmälle.

Meidän tulee nyt toimia niin, että meneillään oleva suuri kuntauudistus ei pelkästään muuta rakenteita, vaan ennen muuta sopeuttaa toimintatapoja globaalitalouden avaamiin mahdollisuuksiin. Se ei pelkästään saa muuttaa sosiaali- ja terveystointa, vaan ennen muuta vahvistaa kuntataloutta kestävällä tavalla.

Pohdittavaa

- Muutos on paitsi uhka, myös mahdollisuus. Mitä mahdollisuuksia globaalitalouden muutokset voisivat avata kunnallesi?
- Varataanko kunnassasi riittävästi resursseja kunnan vetovoimasta ja elinvoimaisuudesta huolehtimiseen? Paljonko itse käytät siihen aikaa?
- Kuinka paljon kunnassasi katsotaan ja tarkastellaan tilanteita vaalikautta pitemmälle?
- Kun ajattelet kuntasi vahvuuksia, mistä suunnasta voisivat löytyä parhaat yhteistyöverkostot?
- Vertailetteko kuntaanne muihin kuntiin? Voisiko kunta oppia Glasgow'n tai vaikkapa Oulun onnistumisista?

Olli Mäenpää

Oikeustieteen tohtori Olli Mäenpää on hallintooikeuden professori Helsingin yliopistossa. Hän on toiminut tuomarina korkeimmassa hallintooikeudessa, tiedekuntansa dekaanina, Ahvenanmaan valtuuskunnan jäsenenä, Julkisen Sanan Neuvoston puheenjohtajana ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan valvontaelimen jäsenenä.

Eurooppa-oikeuden vaikutukset valtuustotyöskentelyyn

Valtuutetun toiminta on monin arkisin säikein kytketty eurooppalaiseen oikeusjärjestelmään. Huomattava osa valtuuston päätöksenteosta tapahtuu EU-oikeuden määrittelemässä ympäristössä. Tämä johtuu keskeisesti siitä, että EU-lainsäädäntö sääntelee myös kuntia sitovan lainsäädännön sisältöä.

EU-oikeus asettaa puitteita yhtä hyvin palvelujen toteuttamiselle kuin ympäristönsuojelua tai maankäyttöä koskevalle valtuuston päätöksenteolle. Joissakin asiaryhmissä nuo puitteet ovat melko tiukatkin, toisilla aloilla taas huomattavan väljät ja vain suuntaa-antavat.

Kuntien asemaan ja toimintaan vaikuttaa myös Euroopan neuvoston oikeus. Siihen kuuluva Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on varmaankin periaatteellisesti tärkein oikeuslähde, kun asiaa ajatellaan kuntien aseman ja asukkaiden itsehallinnon kannalta. Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksella on tärkeä yleisluonteinen merkitys kuntienkin päätöksenteossa.

Unionin toimivalta ja kunnallishallinto

EU on periaatteessa kuntasokea. Unioni ei ole suoranaisesti kiinnostunut siitä, miten jäsenvaltio järjestää paikallishallintonsa tai kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tämä johtuu siitä, että EU:n lainsäädännön ja päätöksenteon kohteena ovat yhtäältä jäsenvaltiot ja toisaalta taloudelliset toimijat.

EU-oikeuden toteuttamisen ja toimeenpanon kannalta kunnat luetaan osaksi valtiota. Taloudellista toimintaa harjoittaessaan kunnat taas rinnastuvat EU:n näkökulmasta yksityisiin elinkeinoharjoittajiin.

Sen sijaan kuntien tehtäviä EU ei suoraan sääntele, vaan ne määräytyvät kansallisen lainsäädännön mukaan. Myös kuntien asema sekä kunnallisen itsehallinnon merkitys ja käytännön laajuus ovat kansallisesti päätettäviä asioita.

EU ei edellytä tietynlaista kuntarakennetta tai kunnallista jaotusta. Sen sijaan EU on perussopimuksessaan sitoutunut kunnioittamaan jäsenvaltioiden paikallista identiteettiä myös kunnallisen itsehallinnon osalta. EU ei siis puutu siihen, miten jäsenvaltiot järjestävät hallinto-organisaationsa.

Kunnat EU-lainsäädännön kohteena

Kunnat ovat monelta osin EU-oikeuden normien sisältämän oikeudellisen sääntelyn suoranaisina kohteina. Lähinnä tämä johtuu siitä, että EU-oikeuden kannalta ne luetaan kuuluviksi jäsenvaltioon.

Lisäksi kunnat ovat julkisia viranomaisia, ja ne ovat myös tällä perusteella EU-oikeudellisten velvoitteiden piirissä. Kun kunnat osallistuvat EU-oikeuden toimeenpanoon ja toteuttamiseen, ne ovat siis jäsenvaltiota koskevien velvoitteiden sitomia, vaikka niiden toiminta perustuslain mukaan kuuluu kunnallisen itsehallinnon piiriin.

Käytännössä huomattava osa EU-lainsäädäntöä koskee suoraan kuntien lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Esimerkiksi julkisia hankintoja, ympäristönsuojelua, työ-

voiman vapaata liikkuvuutta ja julkishallinnon henkilöstöä, sijoittautumisoikeutta ja julkista tukea määrittävät normit koskevat myös kuntia. Koska kunnilla on Suomessa hyvin paljon julkisia tehtäviä, myös valtuuston päätöksenteossa EU-oikeuden merkitys tulee esiin monessa yhteydessä.

EU:n direktiivit velvoittavat ensisijaisesti jäsenvaltiota. Käytännössä niiden vaikutukset kuitenkin realisoituvat juuri kuntien toiminnassa. Tämä johtuu siitä, että direktiivin voimaansaattamislaki varsin usein määrittelee kunnan tehtäväksi direktiivin määrittelemien velvoitteiden toteuttamisen. Tällaiset kunnalliset tehtävät kohdistuvat esimerkiksi ympäristönsuojeluun ja jätehuoltoon, joita koskevia päätöksiä tehdään sekä valtuustossa että lautakunnissa.

Keskeinen osa kunnan lakisääteisistä tehtävistä kuuluu muutenkin EU-lainsäädännön soveltamisalaan. Tältä kannalta merkitykselliset kuntien tehtävät liittyvät muun muassa maahanmuuttoasioihin, tietoyhteiskuntaan, energiahuoltoon, liikenteeseen ja tasa-arvokysymyksiin. Nykyään EU-oikeuden vaikutus ulottuu laajenevasti myös sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja koulutukseen muun muassa yleisiä taloudellisia palveluja koskevan sääntelyn perusteella.

Kuntayhtyminä toimivat maakunnat osallistuvat EU:n rakennerahasto-ohjelmien laadintaan ja toteuttamiseen. Maakunnat ovat näissä tehtävissään EU-oikeudellisen sääntelyn kohteena.

EU-oikeus ja kuntien taloudellinen toiminta

Kunnat eivät ole yrityksiä, mutta taloudellisina toimijoina ne ovat myös EU-oikeuden kohteena. Taloudellista toimintaa harjoittaessaan kunnat rinnastuvat pitkälti yksityisiin elinkeinonharjoittajiin etenkin kilpailuoikeuden soveltamisessa. Tämä koskee erityisesti kuntaa liiketoiminnan harjoittajana, mutta sääntely ulottuu kunnan muuhunkin taloudelliseen toimintaan, vaikka siihen liittyisi julkiselle palvelulle tyypillisiä piirteitä.

Julkisia hankintoja koskeva EU-oikeudellinen sääntely on merkityksellistä etenkin valtuuston päättäessä hankkia erilaisia palveluja. Julkinen hankintamenettely ja siihen kuuluva kilpailuttaminen tulevat silloin sovellettaviksi. Tämä on tilanne, jos valtuusto päättää hankkia palveluja – esimerkiksi sosiaali- tai terveyspalveluja – yritykseltä tai kunnan ja yhtiön muodostamalta yhteisyritykseltä.

Hankintamenettelyä ei sen sijaan sovelleta kuntien omaan toimintaan. Valtuusto voi myös itsenäisesti päättää palvelujen toteuttamisesta erilaisissa toimielimissä, jotka perustuvat viranomaisten väliseen yhteistyöhön. Sama koskee kunnallisen organisaation sisäistä hankintamenettelyä.

Kilpailuoikeudellinen sääntely kohdistuu kuntien organisaatioon kunnan harjoittaessa taloudellista toimintaa kilpailuolosuhteissa. Tällaista toimintaa ei voida järjestää oikeudelliseen muotoon, joka poikkeaisi esimerkiksi verotuksellisesti ja konkurssimenettelyn kannalta muiden taloudellisten toimijoiden asemasta. Tämä rajoittaa kunnallisten liikelaitosten käyttämistä esimerkiksi energian tuotantoon tai liikennepalvelujen järjestämiseen.

Kilpailuoikeudellinen sääntely kohdistuu myös kunnallisiin yrityksiin, jotka toimivat kilpailuolosuhteissa, vaikka ne tuottaisivat julkisia palveluja, esimerkiksi hoito- tai huoltopalveluja.

EU-oikeuden vaatimukset voivat tulla esiin myös kunnan yleiseen toimialaan kuuluvassa valtuuston päätöksenteossa. Esimerkiksi valtuuston päättäessä maa-alueen myymisestä tai vuokraamisesta taikka takauksen myöntämisestä menettely voi tulla arvioitavaksi EU-oikeuden julkisia tukia koskevan sääntelyn kannalta. Jos valtuusto päättää myydä kiinteistön alihintaan tai vuokrata kunnan virastolle toimitilat ylihintaan, kysymys voi olla EU-oikeuden kieltämästä julkisesta tuesta.

Myös erilaiset Eurooppa-oikeuteen sisältyvät syrjintäkiellot on otettava huomioon esimerkiksi henkilöstöä valittaessa.

Kunnan ja valtion suhde EU-oikeuden kannalta

EU-oikeuden kannalta kunnat ovat muodollisesti osa valtiota. Tämä merkitsee, että kunnat ovat oikeudellisesti myös jäsenvaltiota yleensä koskevien velvoitteiden kohteena. Lisäksi kuntia sitovat samat EU-oikeuteen sisältyvät rajoitukset kuin jäsenvaltiota kokonaisuudessaan.

Kunnanvaltuuston toiminnassa tämä merkitsee, että valtuusto ei voi tehdä hallintopäätöksiä, käyttää säädösvaltaa tai sitoutua yksityisoikeudellisiin velvoitteisiin EU-oikeuden vaatimusten kanssa ristiriitaisella tavalla. Vastaavat rajoitukset koskevat muitakin kunnan toimielimiä.

Näiden velvoitteiden ja rajoitusten kääntöpuolena on, että kunnan EU-oikeuden vastainen toiminta tai laiminlyönti EU-oikeuden toteuttamisessa tai toimeenpanossa luetaan viime kädessä jäsenvaltion rikkomukseksi tai laiminlyönniksi.

Jäsenvaltion osana kunnilla on näin ollen myös jossain määrin ristiriitainen kaksinaisrooli. Ne ovat valtion EU-oikeudellisten sitoumusten ja velvoitteiden piirissä. Valtio kuitenkin vastaa myös kuntien toiminnasta EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tehtävissä.

Euroalue ja julkisen talouden kehitys

Julkistalouteen kohdistuvat vaatimukset ulottuvat väistämättä myös kuntatalouteen. Nykyään niitä määrittelevät etenkin euroalueen vakauteen ja julkistalouden kestävyyteen kohdistuvat velvoitteet. Niiden toteuttaminen kuuluu ensisijaisesti ja suoranaisesti valtiolle.

EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti budjettikurivelvoite kohdistuu kuitenkin julkiseen talouteen kokonaisuudessaan ja nimenomaisesti myös kuntien talouteen.

Erityisesti silloin, kun jäsenvaltio on Suomen tavoin kuntien toimintaan perustuva hyvinvointivaltio, budjettikurin vaatimukset ulottuvat erityisen selvästi kuntatasolle asti. Tätä kautta myös valtuuston taloudellinen päätöksenteko

asettuu eurooppalaisiin puitteisiin, sillä kuntien talous on julkiseen talouteen kohdistuvien vakausvaatimusten kohteena.

Todellisuudessa ne edellyttävät myös kuntatalouden sopeuttamista julkisen talouden yleisiin raameihin, vaikka valtuusto edelleen käyttää kunnan taloudellista päätösvaltaa ja päättää talousarvion hyväksymisestä.

Kunnat EU:n päätöksenteossa

EU muodostuu ensisijaisesti jäsenvaltioista. Silti myös kunnilla ja alueilla on sen toiminnassa vaikutusvaltaa. Niillä on käytännössä keskeinen merkitys ja välitön rooli EU-lainsäädännön toteuttamisessa. Välillisesti ne osallistuvat myös EU-lainsäädännön valmisteluun.

Perussopimuksen mukaan kuntien ja alueiden edustajat muodostavat Alueiden komitea -nimisen toimielimen, jonka tehtävänä on avustaa Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja komissiota. Nämä toimielimet kuulevat komiteaa muun muassa lainsäädäntöä valmisteltaessa ja muulloinkin tarpeen mukaan.

Kunnallisen itsehallinnon eurooppalaiset puitteet

Paikallisen itsehallinnon peruskirja on keskeisin kuntia ja kunnallista itsehallintoa määrittelevä eurooppalainen asiakirja. Se on muotoiltu Euroopan neuvostossa melko ylevien periaatteiden ja kohtalaisen yleisluonteisten vaatimusten perustalle.

Peruskirjan tavoitteena on määritellä kuntien itsehallinnollisen aseman vähimmäistaso, turvata kunnille riittävästi paikallisia tehtäviä sekä vahvistaa päätöksenteon demokraattisuutta ja kuntien itsenäisyyttä.

Peruskirja on sisällöltään periaatteellinen ja oikeudelliselta luonteeltaan pääasiallisesti ohjelmallinen ja puiteluonteinen sopimus. Siinä muotoillaan paikallisen itsehallinnon

perusteita melko yleispiirteisesti. Peruskirja ei yhtenäistä paikallistason hallinto-organisaatiota.

Valtuuston arkipäiväisessä työskentelyssä peruskirjaa ei juuri tarvitse lukea. Sen sijaan periaatteellisella tasolla sillä on tuntuva merkitys erityisesti kunnallisen itsehallinnon tukena.

Peruskirjan keskeiset vaatimukset

Peruskirjan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista tehtävistä omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tältä osin voi arvioida, että suomalaisten kuntien itsehallinto on Euroopan vahvimpia, varsinkin jos sitä mitataan kuntien tehtävien määrällä.

Kuntien laaja-alaisiin tehtäviin kohdistuu elimellisesti vaatimus kunnan voimavarojen vastaavuudesta suhteessa kunnan tehtäviin. Kunnan taloudellisten voimavarojen tulee peruskirjan mukaan olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka kunnille on annettu lainsäädännössä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että vastaavansisältöinen rahoitusperiaate kuuluu perustuslain suojaamaan kunnalliseen itsehallintoon: säädettäessä kunnille tehtäviä on myös huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset ja voimavarat suoriutua tehtävistään. Tähän periaatteeseen ja sen rajoituksiin jokainen valtuutettu tutustuu viimeistään talousarvion käsittelyssä.

Valtuuston asema ja päätöksenteon kannalta on tärkeä kunnallista demokratiaa ja paikallisen päätöksenteon legitiimiyttä korostava 3(2) artikla. Sen mukaan päätösvalta itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa kuuluu vaaleilla valituille elimille, käytännössä siis valtuustolle. Tämän lisäksi toimeenpanotehtäviä voi kuulua toimielimille, jotka ovat vastuussa vaaleissa valitulle valtuustolle tai vastaavalle.

Kuntajaotuksen perusteita peruskirja ei määrittele. Peruslähtökohtana on kuitenkin 5 artiklan mukaan, että kuntien rajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kuntia on siis konsultoitava, kun päätetään esimerkiksi kuntien yhteenliittämisestä.

Kunnallishallinnon toimivuutta pyrkii takaamaan lähinnä peruskirja 6(1) artikla. Sen mukaan kunnilla on yleisen

lainsäädännön puitteissa oikeus päättää omasta hallinto-organisaatiostaan niin, että se soveltuu paikallisiin tarpeisiin ja varmistaa tehokkaan hallinnon.

Kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä turvaavista mekanismeista periaatteellisesti olennaisimmat määrittelevät rajoituksia kuntien hallinnolliselle valvonnalle ja korostavat niiden taloudellisia toimintaedellytyksiä.

Peruskirjan 8 artikla sisältää melko tiukkoja rajoituksia hallinnollisille ohjaus- ja valvontatoimenpiteille. Valtion valvonnan on perustuttava lakiin, ja sen tulisi rajoittua kuntien toiminnan laillisuuteen. Valtuusto voi siis lainsäädännön rajoissa määritellä kunnan toiminnan painopisteet ja etusijat.

Suomen nykyinen kuntajärjestelmä mahtuu yleisesti arvioiden hyvin peruskirjan puitteisiin. Selvänä puutteena voidaan kuitenkin pitää sitä, että kunnilla ei ole peruskirjan 11 artiklan edellyttämää kattavaa oikeussuojamenettelyä, joilla ne voisivat turvata toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja itsehallinnon periaatteiden noudattamisen. Tällaisen oikeusturvan tarve epäilemättä korostuu, kun tehdään päätöksiä kuntarakenteen uudistamisesta ja kuntajaotuksen muuttamisesta.

Peruskirjan oikeudellinen merkitys

Paikallisen itsehallinnon peruskirja on saatettu voimaan lailla (1991), joten peruskirjan normit ovat oikeudellisesti laintasoisia. Niihin voidaan siten vedota hallintotoiminnassa ja tuomioistuimissa.

Peruskirja saa myös etusijan suhteessa lakia alemmanasteisiin oikeusnormeihin samoin kuin hallinnollisiin määräyksiin ja ohjeisiin. Tosin peruskirjan määritelmien joustavuus ja yleisluonteisuus merkitsee, että selkeää ristiriitaa sen ja muiden kansallisten säännösten välillä tuskin syntyy kovin helposti. Peruskirjan noudattamisen valvontaa varten ei myöskään ole erityistä toimielintä.

Tiivistys

- EU-oikeus vaikuttaa sisällöllisesti lähes kaikilla kunnan toiminnan aloilla. Myös kunnanvaltuusto toimii siten EU-oikeudellisessa ympäristössä.
- Valtuuston päätöksenteon sisältöä määrittelee lainsäädäntö, jolla on useimmiten EU-oikeudellinen tausta tai kytkentä.
- EU-oikeus määrittelee kunnan taloudellista liikkumavaraa ja kunnan taloudellisten päätösten puitteita. Etenkin julkisia hankintoja, kilpailua ja julkista tukea koskevat vaatimukset on otettava huomioon valtuuston taloudellisessa päätöksenteossa.
- Eurooppa-oikeus tehostaa kunnallista itsehallintoa ja demokratiaa.
- Paikallisen itsehallinnon peruskirja takaa kunnille muun muassa oikeuden riittäviin voimavaroihin, itsenäiseen päätösvallan käyttöön ja oikeusturvakeinoihin.
- Eurooppa-oikeus edellyttää myös toimivaa kunnallista demokratiaa ja valtuuston keskeistä asemaa kunnan päätösvallan käytössä.

Pohdittavaa

- Valtuustossa tulee päätettäväksi, ostetaanko vanhustenhuoltopalvelut A-säätiöltä vai B-yhtiöltä. Miten EU-oikeus on otettava huomioon valtuuston päätöstä valmisteltaessa?
- Voinko vedota Eurooppa-oikeuteen, kun valtuusto käsittelee kunnan omistaman teollisuustontin myyntiä yhtiölle B?
- Voiko Eurooppa-oikeus estää kolmen kunnan yhdistymisen tai hidastaa sitä?
- Talousarviota käsitellään valtuustossa ensi viikolla. Onko Eurooppa-oikeudella mitään merkitystä talousarvion sisällöstä päätettäessä?
- Kunnan talousjohtajan virkaa ovat hakeneet virolainen, suomalainen ja ruotsalainen ekonomisti. Voinko suosia kotimaista?

Timo Kietäväinen

Valtiotieteiden maisteri Timo Kietäväinen on Kuntaliiton varatoimitusjohtaja. Kietäväisen vastuualueena ovat kuntatalous- ja laki-asiat, työmarkkina- ja työllisyysasiat sekä yhdyskunta-, tekniikka- ja ympäristöasiat.

Kunnallisvaalikauden haasteista

Harvoin kunnallisvaalikausi on alkamassa yhtä vaikeassa ja epävarmassa tilanteessa kuin nyt. Keskeisimmät asiat liittyvät talouteen ja sen kestävyyteen sekä Euroopan kilpailukykyyn. Myös väestön ikääntyminen ja ilmastonmuutos ovat suuria haasteita – ne eivät ole siis hävinneet mihinkään talousvaikeuksien myötä.

Olennainen osa taloudellista epävarmuutta ovat eri toimialoilla koetut rajut rakennemuutokset, jotka ovat koetelleet ja valitettavasti koettelevat vielä pitkään useita paikkakuntia. Parhaimmillaankin olemme siirtymässä hitaan talouskasvun aikaan.

Rahamarkkinoiden ja maanosamme kilpailukykyongelmat vaikuttavat eri tavoin eri kansantalouksiin. Maamme kuntien lainanrahan hinnan kannalta ratkaisevaa on se, mikä on Suomen valtion luottokelpoisuusluokitus, sekä toisaalta se, miten hyvin kunnat hoitavat talouttaan ja vastaavat velvoitteistaan.

On ollut erittäin tärkeää, että kuntien ja niiden omistamien yhtiöiden velvoitteet on hoidettu ja hoidetaan kunnolla. Suomessa käyttöönotettu Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen varaan rakentuva rahoitusmalli on osoittanut toimivuutensa.

Uusia sopeutumistoimia?

Suomen vaihtotase kääntyi alijäämäiseksi jo viime vuonna ja on myös tänä vuonna alijäämäinen, eli velkaannumme ulos koko ajan. Valtion tulojen ja menojen epäsuhta on kasvanut, ja valtio on velkaantunut voimakkaasti. Hallituksen muodostamisen yhteydessä kesällä 2011 sekä keväällä 2012 tekemät talouden tasapainotuspäätökset perustuvat varsin optimistiseen kansantalouden kehityskuvaan.

Jos talouskasvu ei parane, ovat edessä uudet sopeutustoimet. Keväällä 2012 sopeuttamistoimien pääpaino oli veronkorotuksissa, erityisesti arvonlisäveron korotuksessa ja verovähennysten tarkistusten jäähdytyksessä. Menopuolella suurimmat leikkaukset kohdistuivat kuntien valtionosuuksiin molemmilla tähän saakka tehdyillä sopeutustoimilla. Leikkaukset toteutetaan tasasuuruisina leikkauksina asukasta kohden.

Päätetyt kuntien peruspalvelujen valtionosuusleikkaukset ovat suurimmillaan vuonna 2015. Tuona vuonna kunnat menettävät em. leikkausten vuoksi peräti 1 131 miljoonaa euroa. Jotta tuo summa saataisiin kerättyä kunnallisveroina, tulisi kaikkien maamme kuntien korottaa keskimäärin kunnallisveroaan yli yhdellä prosenttiyksiköllä. Suurimmat laskennalliset korotuspaineet leikkauksista kohdistuvat kuntiin, joissa asukaskohtainen verotettava tulo on alhaisin. Leikkausta osittain korvaa kuntien veropohjan vahvistus.

Merkittävin veropohjaa vahvistava toimi on ollut kuntien yhteisöveron jako-osuuden korotuksen jatkaminen koko kuluvan eduskuntavaalikauden ajalle eli vuoden 2015 loppuun saakka.

Kuntien kannalta valtion toimissa on keskeistä pitkäjännitteinen toiminta kuntien tulojen ja menojen saattamiseksi tasapainoon. Kuntien veropohjaa on laajennettava esimerkiksi säätämällä korotettu jako-osuus pysyvästi kunnille, säätämällä kunnille oikeus osaan pääomaverotuksen tuotosta sekä liikenne- ja ympäristöverojen tuotosta. Jäteveron tuoton siirtyminen kunnille toteutunee viimeistään vuoden 2014 alusta.

Myös verovähennysten korvaaminen kunnille täysimääräisesti on jatkossakin tärkeää. Jo kolmen eduskuntavaalikauden ajan ovat hallitukset pitäneet kiinni lupauksistaan korvata kunnille verovähennysten vaikutukset täysimääräisesti. Kuntien veropohjan laajennus vähentäisi painetta kunnallisveron kiristämiseen, johon kohdistuu ilman veropohjan laajennusta monissa kunnissa jopa useamman prosenttiyksikön korotuspaineet.

Kuntien näkökulmasta on erittäin ikävää, että valtio leikkaa kuntien tuloja merkittävästi ja lisää samalla kuntien tehtäviä. Näin tapahtuu muun muassa vanhuspalvelulain ja sen nojalla annetun asetuksen astuessa voimaan vuoden 2013 aikana.

Kuntien tehtäviä ei tule ainakaan enää lisätä ja kuntien toimintaa ohjaavan normiston joustokykyä on lisättävä, jotta kuntien toiminnan tuloksellisuutta voidaan parantaa.

Tarvitaan voimakkaita kilpailukykyämme vahvistavia toimia, jotta saamme kohennettua asemaamme maailmanmarkkinoilla ja turvattua suotuisan työllisyyskehityksen. Hyvään koulutukseen ja korkeaan osaamiseen panostaminen on jatkossakin menestyksemme perusta. Väestön keski-iän noustessa ja työikäisen väestön määrän vähentyessä on entistä tärkeämpää huolehtia siitä, että työssä oloa jatketaan työuran alusta, keskeltä ja lopusta. Tämä edellyttää syvällisiä muutoksia erityisesti työelämässä, koulutuksessa sekä kuntatyössä.

Julkisen talouden osuus on maassamme suuri. Tähän mennessä tehokkaasti toiminut julkinen hallinto on ollut maallemme kilpailukykyä vahvistava tekijä. Kuntien osuus kaikesta julkisesta kulutuksesta noin 2/3. Vaikka kokonaisveroasteemme on ollut korkea, olemme muiden Pohjoismaiden kanssa olleet erilaisilla kilpailukykymittareilla tehdyissä vertailussa maailman kärkipäässä.

Kuntien keskeinen rooli – muutokset jatkuvat

Kuntien rooli ylivoimaisesti suurimpana maamme julkisen sektorin toimijana on merkittävä julkisen talouden tervehdyttämisessä. Kuntahallintoon kohdistuu myös väestön ikääntymisestä seuraava hoivapalvelujen voimakas tarpeen kasvu. Kunnallishallintoa ja palveluiden järjestämistä on kehitettävä koko ajan tavoitteena parempi tuloksellisuus.

Kunnat ovat kunta- ja palvelurakennehankkeen yhteydessä osoittaneet muutoshalukkuuttaan vapaaehtoisesti. Muutosten vapaaehtoisuus erottaa maamme kuntarakenneuudistuksen monen muun maan keskusohjatuista muutosprosesseista.

Vuoden 2009 alussa yhteensä 99 kuntaa oli mukana kuntaliitoksissa, ja kuntien lukumäärä väheni tuolloin 67 kunnalla. Vuoden 2013 alussa toteutuu kuntaliitokset, joissa on mukana 27 kuntaa. Kuntien lukumäärä vähenee liitosten seurauksena 16 kunnalla. 1.1.2013 Manner-Suomen alueella on 304 kuntaa. Ahvenanmaan kunnat mukaan luettuna maamme kuntien määrä on vuoden 2013 alussa 320.

Myös kuntien yhteistoimintaorganisaatioiden määrä on vähentynyt merkittävästi, suhteellisesti selvästi enemmän kuin kuntien lukumäärää.

Kunnat ja kunnalliset palvelut ovat olleet voimakkaassa muutoksessa kohta kymmenkunta vuotta. Uudistusväsymystä on alkanut ilmetä kuntatoimijoiden parissa entistä enemmän, ja sitä on lisännyt epäselvyys uudistusten suunnasta.

Erityisesti kuntajohtajien ja muiden johtavien viranhaltijoiden jaksamisesta on syytä kantaa todellista huolta. Kuntajohto on ollut liian usein helppo jättää vaikeuksien kanssa yksin.

Kuntien toimintaympäristö on myös lähivuosina syvällisessä muutoksessa. Lähes kaikki keskeiset kuntien toimintaa ohjaavat lait ja järjestelmät ovat samanaikaisen muutoksen kohteena. Kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon rakennejärjestelyt, kuntien valtionosuusuudistus, keskiasteen ja ammattikorkeakoulutuksen rakenneuudistus ja monet muut pienemmät uudistukset ovat vireillä samanaikaisesti, eikä niiden lopputulos ole vielä nähtävissä.

Tilanteena tämä on erittäin ainutkertainen maamme kunnallishallinnon historiassa ja vaikeaa niin muutosten valmistelun kuin niiden toimeenpanon osalta. Ongelmana ei ole vain laaja-alaisten yksittäisten lakien valmistelu ja täytäntöönpano, vaan hyvin monitahoisen kokonaisuuden rakentaminen siten, että se kokonaisuutena toimii myös käytännössä.

Palvelujen tuotantotapojen uudistus tärkeää

Kuntahallintoa koskevat uudistukset painottuvat yhä voimakkaasti hallinnollisiin muutoksiin, kun taas palvelujen tuotantotapoja koskevat muutokset jäävät vähemmälle huomiolle kansallisessa keskustelussa ja tehdyissä linjauksissa. Rakenteellisia muutoksia tulee toteuttaa kuntaliitoksina ja kuntien yhteistyön tiivistämisenä, mutta menestys ja tuloksellisuus vaativat meiltä myös toimintatapojemme uudistusta.

Jotta toimintatapoja kyettäisiin uudistamaan, on uudistustyöhön panostettava entistä enemmän, laaja-alaisemmin ja johdonmukaisemmin. Tämä on tietenkin hyvin vaikeaa tilanteessa, jossa hallinnolliset ratkaisut ja niiden valmistelu vievät helposti niin kansallisten päätöksentekijöiden kuin kuntapäättäjien sekä kuntien henkilöstön päähuomion – julkisesta keskustelusta puhumattakaan.

Palvelujen tuotantokustannukset asukasta kohden vaihtelevat tunnetusti kuntien toimintaolosuhteiden ja palvelutarvetekijöiden sekä erityisesti ikärakenteen ja väestön sairastavuuden mukaan. Siksi oman kunnan kustannuksia kannattaa verrata etupäässä muiden samankaltaisten kuntien kustannuksiin. Erilaisilla palveluilla on erilaiset toiminnallisesti parhaat tuotantoyksikkökoot.

Erikoissairaanhoito, kuten vaativat kirurgiset toimenpiteet, kannattaa keskittää harvoihin yksiköihin, jolloin voidaan varmistaa toiminnan laatu ja kustannustehokkuus. Tällaisissa palveluissa ei palvelujen matkalla tai ajalla mitattu saavutettavuus ole olennainen kysymys vaan laatu, jonka perustuu pitkälle erikoistuneisiin asiantuntijoihin. Päivähoito, esiopetus ja alakoulu ovat taas hyviä esimerkkejä palveluista, joissa on tärkeää turvata palvelujen saavutettavuus lähellä ja joissa palvelujen tuotantoyksikön koon kasvattamisella äärimmilleen ei kyetä parantamaan toiminnan kustannus–laatu-suhdetta.

Kustannuksia on syytä myös tarkastella kuntalaisen näkökulmasta ja pyrkiä kokonaisuudessaan kustannustehokkaasti toimivaan palvelujärjestelmään. Ihmiset ovat entistä vähemmän halukkaita käyttämään kallista omaa valveillaoloaikaa huonosti toimiviin työmatkoihin tai erilaiseen päivittäiseen asiointiin.

Kansalaisten arjen sujuvuus ja hyvällä kustannus–laatusuhteella järjestetyt palvelut ratkaisevatkin jatkossa entistä enemmän sen, miten eri paikkakunnat ja alueet menestyvät.

Kuntien keskeisiä tehtäviä on elinkeinojen toimintaedellytysten kehittäminen, elinvoimapolitiikka. Sitä ei tule unohtaa erilaisten uudistushankkeiden keskellä. Kunnan rooli elinvoimapolitiikassa on entistä enemmän erilaisten verkostojen rakentamisessa ja ylläpitämisessä. Alueen elinvoiman kehittymisen kannalta on myös tärkeää, kuinka kunta pystyy järjestämään palvelunsa.

Kuntien rooli palvelujen järjestäjänä muuttunee myös siten, että kunnista tulee entistä enemmän valtion paikallispalvelujen mahdollistajia yhteispalvelumallin avulla. Mallissa, joka otettaneen lähivuosina käyttöön koko maassa, kunta järjestää tilat ja neuvontahenkilöstön yhteispalvelupisteeseen korvausta vastaan. Valtion paikallispalveluita tarjoavat viranomaiset tuottavat palvelut yhteispalvelupisteissä joko paikalla olevan viranomaisen toimesta ja silloin, kun virkamiestä ei ole paikalla, sähköisiä palvelukanavia käyttäen sähköisinä nettipalveluina tai videoneuvotteluyhteyden kautta tarjottavana palveluna.

Jos valtiolla on oma palvelutoimisto paikkakunnalla, hoidetaan kyseisen viranomaisen palvelut sen kautta. Yhteispalvelupisteissä voidaan luonnollisesti tarjota kustannustehokkaasti myös kunnallisia palveluita sekä yksityisiä tai järjestöjen tuottamia palveluita. Yhteispalvelupisteet ovat erinomainen keino myös kuntaliitostilanteissa huolehtia palvelujen saavutettavuudesta uuden laajemman kunnan alueella.

Palvelustrategioilla palvelujen uudistamisen linjaamiseen

Kaikissa kunnissa on uudella kunnallisvaalikaudella – mieluusti yhteistyössä naapurikuntien kanssa – käytävä aidosti läpi kunnan toimintatavat, kyseenalaistettava nykyiset ja haettava uusia palveluntuottotapoja.

Maassamme on eri toimintatapojen osalta edelläkävijäkuntia ja kuntaorganisaatioita, joista kannattaa ottaa oppia. Tietoa hyvistä käytännöistä on saatavissa muun muassa Kuntaliitosta ja sen tytäryhtiöiltä, valtiovarainministeriön kuntaosastolta, muista ministeriöistä sekä niiden alaiselta hallinnolta. Myös eri yliopistot ja tutkimuslaitokset sekä tutkimustoimintaa rahoittavien toimijoiden, kuten Kunnallisalan kehittämissäätiön, julkaisut ovat merkittäviä tietolähteitä. Hankaluutena on tiedon hajanaisuus.

Kannattaa myös ottaa huomioon, ettei jossakin kunnassa käyttöön otettu toimintamalli toimikaan oman kunnan toimintaympäristössä suoraan kopioituna. Tässä palvelujen tuotantotapojen uudistustyössä kunnan palvelustrategia ja sen valmistelutyön yhteydessä käytävä strateginen pohdiskelu ovat tärkeitä.

Hoivapalvelujen kysyntä kasvaa nopeimmin suurissa kaupungeissa, kun suuret ikäluokat ikääntyvät. Näissä kaupungeissa on ongelmana myös puutteellinen vanhustenhuollon infra. Toisaalta näiden kuntien mahdollisuudet saada hoitohenkilökuntaa ovat nykyisiä vanhusvaltaisia kuntia paremmat. Nykyisissä vanhusvaltaisissa kunnissa vanhustenhuollon infra on jo pitkälle rakennettu, mikä niiltä osin helpottaa kyseisten kuntien asemaa.

Väestön ikääntyminen on yksi esimerkki muutoksista, jotka vaikuttavat yhteiskuntaamme sen kaikilla tasoilla ja erityisesti kuntiin hyvin voimakkaasti ja monitahoisesti. Siksi tällaisiin muutoksiin on haettava ratkaisuja useamman hallintokunnan yhteistyöllä yksittäisen kunnan sisällä ja yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Ratkaisevaa ikääntymiskehitykseen vastaamisessa on, kuinka hyvin kykenemme ylläpitämään ikääntyvän väestön omatoimisuutta ja terveyttä. Mikäli onnistumme tässä, kykenemme turvaamaan ikääntyville hyvän elämän laadun ja siirtämään parin viimeisen elinvuoden korkeat terveydenhuollon kustannukset eliniän nousun myötä eteenpäin. Tällöin ikääntymiskehityksen kustannuskehitys on paremmin hallittavissa kuin huonommassa vaihtoehdossa, jossa ikääntymiskehitys merkitsisi myös kalliiden viimeisten vuosien ajan pidentymistä ja sitä kautta terveydenhuoltomenojemme hallitsematonta kasvua sekä heikompilaatuista vanhuutta ikääntyville.

Kuntien kannattaakin panostaa ikääntyvän väestön omatoimisuuden ylläpitämiseen niin sosiaali- ja terveydenhuollon avopalveluilla, esteettömällä yhdyskuntarakenteella sekä liikuntamahdollisuuksilla.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa tarvitaan jatkossakin kuntien keskinäistä yhteistyötä, koska kuntaliitosten kautta ei

maahamme näillä näkymin ole syntymässä sellaista peruskuntien verkostoa, joka voisi ilman yhteistyötä vastata sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä.

Väestön ikääntymiskehitys on toisaalta vain yksi esimerkki edessä olevista syvällisesti kuntien toimintaa muuttavista muutoksista, joihin on varauduttava nykyistä paremmin. Monet kunnat ovat laatineet jo pidemmän aikaa palvelustrategioita, joiden avulla on pyritty paremmin hallitsemaan palvelujen kysyntään vaikuttavia tekijöitä ja linjaamaan sitä, miten palvelut aiotaan järjestää kunnassa.

Palvelustrategia auttaa kuntia myös hahmottamaan, mikä rooli kunnan omalla tuotannolla, yhteistyössä muiden kuntien kanssa tuotetuilla tai yksityisen tai kolmannen sektorin toimijoilta hankittavilla palveluilla on jatkossa. Tämä parantaa myös markkinoiden toimivuutta alueella, koska yritykset kykenevät näin varautumaan kunnan kysynnän muutoksiin paremmin kuin yksittäistä palveluhankintaa kilpailuttamalla. Kunta hyötyy tästä parempina tarjouksina ja useimmiten myös useampina kilpailussa mukana olevana yrityksenä.

Eurojen käytön ohella on seurattava tarkasti eri toimintojen vaikutuksia. Luonnollisesti on ratkaisevan tärkeää, että kunnan tulot ja menot pidetään tasapainossa. Hyvin tärkeää on myös se, että tiedämme, mitä euroilla saamme aikaan eli mikä on kunnan toiminnan vaikuttavuus esimerkiksi kansalaisten terveydentilan kehittymiseen, nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn ja muihin vastaaviin kehitysilmiöihin.

Tällaisia seurannan mittareita on kehitteillä, ja esimerkiksi hyvinvointikertomus on tulossa kuntien käyttöön.

Hankintaosaamisen kehittäminen

Kun kunnan palvelujen järjestäjän rooli korostuu ja kunnan oman palvelutuotannon osuus vähentyy, on palveluiden ja tavaroiden hankintaosaaminen entistä tärkeämpää. Olisi tiedettävä tarkasti, mitä hankitaan ja mihin tarpeeseen, minkä laatuisena ja kuinka pitkäksi aikaa.

Kuitenkin kuntien ja kunnille palveluita ja tavaroita tuottavien yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden, kuten erilaisten yhdistysten, markkinaosaamisessa on yhä puutteita. Jos tarjouspyyntöä ei osata valmistella oikein, tuottaa hankinta harvoin toivotun lopputuloksen.

Samoin tarjousten keskinäinen vertailu on tehtävä huolellisesti ja kiinnitettävä huomiota siihen, että tarjoukset vastaavat tarjouspyyntöä. Erityisesti palveluhankinnan jälkeen on seurattava palvelujen toteutunutta laatua ja puututtava välittömästi laatupoikkeamiin.

Tärkeää on oppia kilpailuttamaan hankinnat kokonaistaloudellisesti ja edullisesti, eli useimmissa tapauksissa kannattaa tavoitella mahdollisimman hyvää hinta–laatu-suhdetta. Vain harvoin kannattaa pyrkiä hakemaan mahdollisimman edullista hintaa. Jotta hinta yksin ei ratkaisisi hankintaa, on tarjouspyynnössä kyettävä yksilöimään hankintaan liittyvät laatuvaatimukset ja niiden painoarvot oikein, jotta hankinta kyettäisiin toteuttamaan tavoitteiden mukaisena.

Hankintaneuvontaa varten toimii Kuntaliiton yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriön ja liiton yhteisesti rahoittama julkisten hankintojen neuvontayksikkö, joka antaa neuvontaa niin netissä kuin puhelinneuvontana.

Kansallisesti kuntien yhteishankintayksikkönä toimii Kuntaliiton täysin omistama KL-Kuntahankinnat Oy, joka toteuttaa yhteishankintoja kansallisilla markkinoilla.

Lähes kaikilla alueilla toimii kuntien yhteishankintaorganisaatioita, jotka yhdistävät alueellisesti kuntatoimijoiden ostovoimaa ja osto-osaamista. Yhteishankinnoilla kyetään saamaan aikaan merkittäviä toimintamenojen säästöjä. Toivottavasti lähivuosina kuntien hankintayksikköjen yhteistyötä kyetään tiivistämään ja näin hyödyntämään ostovoimaa. Samalla voidaan säästää vaikeaksi koetun kilpailuttamisen kustannuksia.

Parhaimmillaan yhteishankinnalla saadut säästöt ovat jopa puolet verrattuna yksittäisen kunnan yksin suorittaman hankinnan hintaan. Tavallisesti säästöt ovat useita prosent-

teja. Hyvin järjestetyillä hankinnoilla aikaansaatavat säästöt kannattaa käyttää hyväksi.

Lain mukaan kunta ei voi suosia hankinnoissaan oman paikkakunnan yrittäjiä, mutta paikallisillakin toimijoilla on hyvät menestymisen mahdollisuudet, kun kilpailutus tehdään viisaasti muun muassa oikean kokoisina kokonaisuuksina ja asettamalla hankinnoille tarkoin harkitut laatukriteerit esimerkiksi elintarvikkeiden tuoreuden osalta.

Kunnallista itsehallintoa uudistettava

Alkamassa olevalla kunnallisvaalikaudella on tärkeää uudistaa kunnallista itsehallintoa ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Nämä ovat keskeisiä asioita kuntalain uudistustyössä, joka on paraikaa käynnissä. On hyvin oletettavaa, että kuntalain uudistus vahvistaa luottamushenkilöiden asemaa.

Valtuuston roolia kunnan strategisena linjanvetäjänä tultaneen selkeyttämään. Valtuustolla tarvitaan strategisen johtamisen välineet ja niitä tukeva raportointijärjestelmä. Tällaisia ovat kunnan talousarvion ja taloussuunnitelman ohella erilaiset strategiset linjaukset, kuten palvelustrategia sekä konserni- ja omistajapolitiikan linjaukset. Jo nykyisen lainsäädännön puitteissa on kunnassa mahdollista kehittää valtuuston roolia näissä asioissa.

Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia on lisättävä, jotta varmistamme kunnallisen itsehallinnon toimivuuden jatkossa. Jo nykyinen kuntalaki (27 §) kannustaa kuntia käymään läpi ne menettelytavat, joiden avulla kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia edistetään. Erityisesti asukasluvultaan suuremmissa kunnissa tarvitaan valtuuston ja sen alaisen kunnan luottamushenkilöhallinnon lisäksi myös muita enemmän tai vähemmän suoran kansalaisvaikuttamisen muotoja.

Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia on parannettava kuntapalvelujen asiakkaana niin, että ihmiset voivat valita itselleen sopivimman palvelun esimerkiksi palvelusetelijärjestelmän avulla. Asiakaspalautejärjestelmiä ja -kyselyjä

kannattaa toteuttaa sekä kannustaa aloitteiden ja ideoiden esilletuomista.

Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen on tärkeää myös sen takia, että näin saadaan erilaiset kehittämisideat monipuolisesti käyttöön. Korkeasti koulutetut kuntalaiset ovat kunnalle aidosti merkittävä voimavara. Kun tar-

Tiivistys

- Kuntien rooli suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan keskeisenä toimijana säilyy, vaikka taloustilanne tiukkenee. Tärkeää on saada kansallisesti kuntien tulot ja tehtävät tasapainoon, tuottavuuden esteet purettua sekä lopetettava kuntien tehtävien lisääminen.
- Kuntauudistukset tulee tehdä kuntia kuullen, vain siten turvataan kuntatoimijoiden sitoutuminen uudistuksiin ja uudistusten onnistunut toteutus.
- Parhaiten kunnat säilyttävät päätösvaltansa ottamalla muutosjohtajan roolin. Tarvitaan vapaaehtoisia kuntaliitoksia, kuntien yhteistyön tiivistämistä sekä palvelutuotannon uudistamista.
- Jokaisessa kunnassa kannattaa valmistella palvelustrategia, jonka pohjalta haetaan vastauksia palvelukysynnän muutoksiin.
- Strategista johtamista ja valtuuston roolia tulee kehittää kunnan ylimpänä päätöksentekoelimenä.
- Kunnallisen itsehallinnon pelastamiseksi tarvitaan kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien kehittämistä.

kastellaan parhaiten menestyneitä seutuja ja alueita maailmassa, keskeisimpiä arvoja ovat nimenomaan avoimuus, ennakkoluulottomuus ja suvaitsevaisuus.

Kuntaa pystyvät parhaiten markkinoimaan kunnan asukkaat, yritykset ja muut yhteisöt – vastaavaan vaikuttavuuteen eivät kykene hienoimmatkaan mainostoimiston kampanjat.

Pohdittavaa

- Miten kunnassamme turvaamme palvelut ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet pidemmällä aikavälillä?
- Miten kuntalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia parannetaan kunnassamme?
- Miten ohjaamme palvelutuotannon kehittämistä kunnassamme? Onko meillä toimiva palvelustrategia käytössä vai pitäisikö sellainen laatia?
- Onko kuntamme riittävän aktiivinen kehittämään elinvoimaa? Ellei se ole, mitä meidän tulisi tehdä ja kenen kanssa kannattaa tehdä yhteistyötä?
- Mitkä ovat kuntamme keskeisimmät vahvuudet kilpailtaessa yrityksistä ja asukkaista? Miten näitä tulisi vahvistaa?

Markku Sotarauta

Hallintotieteiden tohtori Markku Sotarauta on Tampereen yliopiston aluetieteen professori sekä johtamiskorkeakoulun ja alueellisen kehittämisen tutkimusyksikön (Sente) johtaja. Hän on erikoistunut johtajuuteen ja verkostoihin alue- ja kaupunkikehittämisessä, innovaatiojärjestelmiin ja institutionaaliseen yrittäjyyteen.

Osaavatko kunnat uudistua?

Kuntien roolina on ollut edellytysten luominen yritysten, yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja tutkimuslaitosten innovaatiotoiminnalle. Laaja-alaistuva innovaatiopolitiikka muistuttaa, että kuntien olisi syytä uudistaa omalla vastuullaan olevia palveluja ja toimintamalleja. Hyvin toimiva innovaatiojärjestelmä vahvistaisi kuntien kykyä vastata paikallisiin tarpeisiin ja sopeutua muutoksiin. Suurten muutosten keskellä innovaatiotoiminta voisi myös olla hyvän kunnan tunnusmerkki ja uusien työntekijöiden rekrytointivaltti.

Kunnat eivät kuitenkaan ole tunnettuja innovatiivisuudestaan. Tästä huolimatta kunnissa on jatkuvasti tehty erilaisia hallintoa, palvelutuotantoa, rakenteita, demokratian muotoja sekä kuntien ja valtion välistä suhdetta koskevia uudistuksia. Systemaattisen innovaatiotoiminnan tarve on kunnissa suurempi kuin 10–20 vuotta sitten, eikä se onnistu ilman kunnollista viitekehystä ja työkaluja.

Kuntien innovaatiotoiminta eroaa lähtökohdiltaan yritysten innovaatiotoiminnasta. Siinä ei ole kyse vain talouden kasvusta, vaan mitä suurimmassa määrin yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuudesta, tehokkuudesta ja uudistumiskyvystä.

Kunnat edustavat nopeasti muuttuvassa maailmassa jatkuvuutta. Sosiaalipalveluja, koulutusta tai vaikkapa terveydenhuoltoa ei voi uudistaa jokaisen muotivirtauksen mukaan. Palvelujen ja hallinnon ohella julkinen sektori huolehtii yhteiskunnan vähäosaisista sekä siitä, että turvallisuus, demokratia ja tasa-arvo toteutuvat.

Suomalaiset kunnat ovat laajasta yleisestä toimialastaan huolimatta ytimeltään varsin voimakkaan keskushallinnon ohjauksen ja säätelyn piirissä. Sääntely, normit ja ohjaus on tarkoitettu turvaamaan kansalaisten yhdenvertaista asemaa, mutta samalla ne luovat kunnallisten toimintojen uudelleenarvioinnille ja uudistuksille tiukat puitteet.

Tässä artikkelissa tarkastellaan kuntien uudistumiskykyä innovaatiotoiminnan näkökulmasta. Artikkeli perustuu kuntien innovaatiotoimintaan ja uudistumiseen kohdistuneeseen tutkimukseen. Tämän lisäksi pohjana käytetään artikkelia kuntien strategisesta innovaatiojohtamisesta. Artikkeli vastaa kysymykseen, osaavatko kunnat uudistua.

Kunta ja innovaatio

Innovaatio on yksi uusien asioiden synnyn ja käyttöönoton kolmesta päävaiheesta, jotka ovat keksintö, innovaatio ja leviäminen. *Keksintöä* voidaan luonnehtia uuden perustietämyksen ja uusien ideoiden luomiseksi, *innovaatiota* luodun tiedon ensimmäiseksi soveltamiseksi ja *leviämistä* vaiheeksi, jossa uusi tieto ja uudet ideat viedään käytäntöön ja jolloin uudet tuotteet ja palvelut leviävät yhteiskunnassa.

Kunnissa uuden idean synnyttämistä tärkeämpää on innovaatioiden tunnistaminen, levittäminen ja sovittaminen omaan organisaatioon.

Palveluinnovaatiot on nostettu yhdeksi keinoksi uudistaa kuntien toimintaa. Yleisimmällä tasolla julkisilla palveluinnovaatioilla saatetaan viitata laajoihin systeemisiin muutoksiin. Tällaisia ovat esimerkiksi uudistukset, jotka kohdistuvat eri tahojen (esim. peruskuntien, kuntayhtymien, valtion) rooleihin ja siihen, miten ne organisoivat perusterveydenhuoltoa ja erikoissairaanhoitoa, rahoitusta ja konkreettisten palveluiden tuotantoa.

Palveluinnovaatiot jaetaan kolmeen ryhmään: a) uusi palvelu uudelle kohderyhmälle, b) nykyisten palvelujen tarjoaminen uudelle kohderyhmälle ja c) uudet palvelut vanhoille kohderyhmille. Niukkojen resurssien kanssa kamppailevien kuntien päähuomio kohdistuu palvelujen kehittämiseen, jotta ne vastaisivat paremmin vanhojen kohderyhmien tarpeisiin.

Prosessi-innovaatiot voidaan jakaa edelleen teknologisiin ja organisationaalisiin innovaatioihin. Teknologiset innovaatiot liittyvät esimerkiksi informaatio- ja kommunikaatioteknologian hyödyntämiseen palvelujen järjestämisessä ja erilaisten uusien laitteiden ja teknisten uudistusten hyödyntämiseen. Organisationaaliset innovaatiot ovat strategian ja hallinnollisten prosessien uudistuksia.

Tämän artikkelin taustalla olevan tutkimuksen mukaan kuntien johto ei panosta uusiin palveluihin, mutta se ei myöskään ole valmis vähentämään tarjolla olevien palvelujen määrää. Vain 8 % tutkimuksemme 534 vastaajasta piti tarjolla olevien palvelujen vähentämistä erittäin tärkeänä tai tärkeänä. Palvelujen ulkoistaminenkin sai tukea vain 11 % vastaajista.

Kun tähän lisätään huomio, että kuntien viranhaltija- ja luottamushenkilöjohto ei kovinkaan yleisesti kannata myöskään toiminnan organisoimista uudelleen, voidaan vetää johtopäätös, että kuntien innovaatiotoiminta on luonteeltaan rakennetta ylläpitävää ja nykyistä palvelutarjontaa hienosäätävää toimintaa.

Kuntien innovaatiotoiminta on orastavaa ja sisäänpäin kääntynyttä ja etenee varovasti ja epäsystemaattisesti. Tähän kun lisätään poliittisen päätöksenteon monimutkaisuus ja monenlaisten ohjausmekanismien yhteisvaikutus, kuntien innovaatiotoiminta näyttäytyy hyvin jähmeänä. Eräs tutkimukseemme osallistunut kuntatoimija toteaakin:

”Aika mahdotonta (uudistaminen). Poliittinen päätöksenteko ja taloudellinen realismi eivät kohtaa.”

Kunta ja innovaatiojärjestelmä

Innovaatiojärjestelmän käsite on analyyttinen viitekehys, jonka avulla on mahdollista jäsentää uuden tiedon luomisen ja soveltamisen prosesseja (innovaatioprosesseja) tukevia elementtejä ja niiden välisiä suhteita. Innovaatiojärjestelmien tutkimuksessa erotetaan toisistaan kansalliset innovaatiojärjestelmät, alueelliset innovaatiojärjestelmät ja sektoraaliset innovaatiojärjestelmät.

Kunnat ovat osa kansallista järjestelmää, mutta samalla niiden toiminnalla on luontaisesti vahva paikallinen ja alueellinen kytkös. Kunta on myös monien sektorien yhdistelmä, ja siten sen innovaatiotoiminnassa myös sektoraalisilla innovaatiojärjestelmillä on tärkeä merkitys.

Innovaatiojärjestelmä koostuu niistä eri osatekijöistä, jotka ovat vuorovaikutuksessa uuden ja taloudellisesti käyttökelpoisen tiedon tuottamisessa, levittämisessä ja käytössä. Innovaatiojärjestelmä on mahdollista hahmottaa myös jättimäisenä palautejärjestelmänä, joka tuottaa ja prosessoi monin tavoin monenlaista informaatiota.

Vuorovaikutussuhteissa erityisesti palvelujen tuottajien ja tilaajien, kuntalaisten ja kunnan sekä kunnan ja tutkimuslaitosten välisten suhteiden merkitys nousee keskeiselle sijalle.

Myös erilaisilla tuki- ja välittäjäorganisaatioilla saattaa olla merkittävä rooli innovaatiojärjestelmissä. Tuki- ja välittäjäorganisaatioita voivat olla esimerkiksi innovaatiotoiminnan rahoittajat, teknologiansiirto-organisaatiot, oppilaitokset sekä jonkin kuntaorganisaation kannalta keskeisen sektorin kehittämiseen liittyvät intressiryhmät.

Innovaatiojärjestelmissä vuorovaikutussuhteiden järjestelmällisyys on keskeisessä asemassa. Alueellisten innovaatiojärjestelmien ja -ympäristöjen tutkimuksissa on korostettu, että luovissa ja innovatiivissa ympäristöissä on

- runsaasti luovia ja aktiivisia ihmisiä
- riittävästi erilaista toisiaan tukevaa osaamista

- helppo verkottua ja solmia yhteistyösuhteita
- vahvat kannustimet yrittämiseen ja riskinottoon
- nopeasti mobilisoitavat resurssit
- toimiva infrastruktuuri
- suuret toimintavapaudet
- vahva innovaatiokulttuuri.

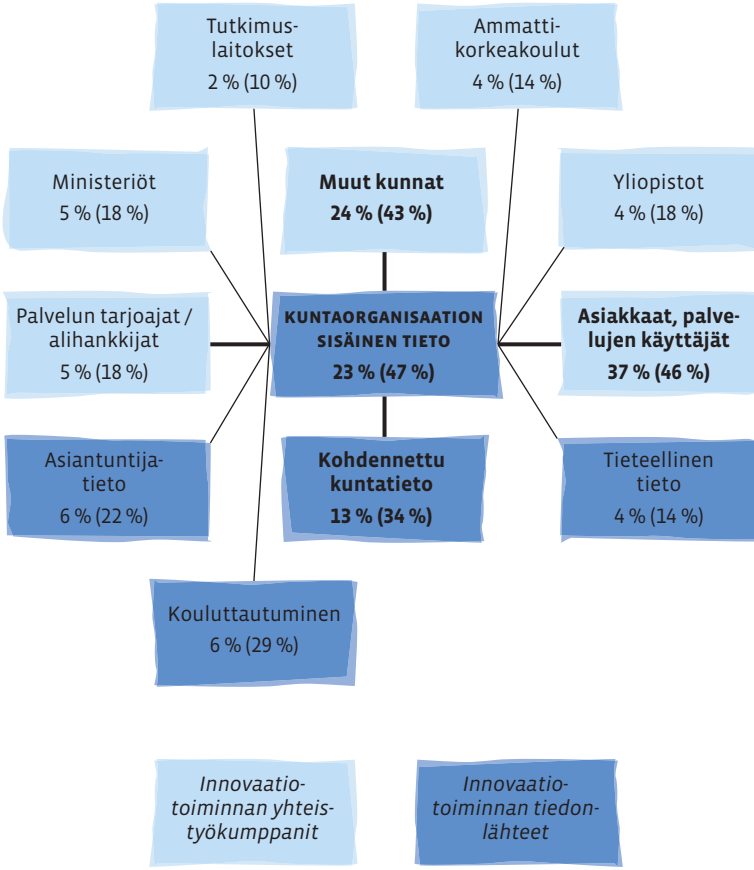
Kuntien innovaatiojärjestelmän kehittämisessä resursointi, tiedonlähteet ja yhteistyökumppanit ovat avainasemassa.

Kuntien innovaatiojärjestelmän kehityksen kannalta on huolestuttavaa, että tutkimukseemme osallistuneet kuntajohtajat eivät pidä sen paremmin oman organisaation kehittämistoimintaan kuin sen ulkopuolellekaan suunnattua resursointia kovinkaan merkittävänä. Kehittämistyön heikko resursointi vahvistaa huomiot kuntien hyvin hennosta innovaatiojärjestelmästä. Tärkeimpinä resursoinnin muotoina kunnissa pidetään oman kunnan sisäisiä tutkimus- ja tuotekehitysmenoja.

Kuntien johtajat korostavat enemmän kunta-alan sisäistä tietoa kuin asiantuntijatietoa ja kouluttautumista. Oman kunnan ja muissa kunnissa työskentelevien kollegojen kanssa käytävät keskustelut sekä kohdennettu kunta-alan tiedotus ja viestintä yhdessä oman alan ammattilehtien kanssa muodostavat tärkeimmät tiedonkanavat. Kuntajohtajat eivät koe saavansa tarpeeksi tietoa eikä aika tahdo riittää uuden tiedon etsimiseen ja siihen perehtymiseen.

Havaintoa kuntien innovaatiojärjestelmän sulkeutuneesta luonteesta tukee myös se, että kuntien johtotehtävissä toimivien tärkeimmät yhteistyökumppanit ovat pääosin kuntasektorin toimijoita. Kuntien yhteistyökumppaneina nousevat selkeimmin esille asiakkaat, kuntaliitto ja muut kunnat. Yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, konsulttien ja tutkimuslaitosten merkityksen tutkimukseemme osallistuneet kuntajohtajat arvioivat suhteellisen vähäiseksi.

Kuntien tiedonlähteet ja yhteistyökumppanit
Erittäin tärkeänä ja (tärkeänä) pitävien osuus vastaajista



Innovaatiotoiminnan esteet kunnissa

Innovaatiotoiminta on vain harvoin suoraviivaista ja selkeää. Se edellyttää monien esteiden ylittämistä. Niistä näkyvimpiä ovat riskien kaihtaminen, haluttomuus lakkauttaa organisaatioita ja/tai palveluja, liiallinen luottamus yksi-

puolisiin innovaatiolähteisiin (esim. tutkimus), kysyntälähtöisyyden unohtaminen, kannustimien puute, muutoksen ja innovaatiojohtamisen heikko taso, lyhyen aikavälin perspektiivi budjetoinnissa ja suunnittelussa sekä hallinnon ja palvelujärjestelmän ylläpidon paineet.

Ongelman taustalla on se tosiseikka, että julkinen hallinto on huomattavasti monimutkaisempi ja avoimempi järjestelmä kuin yrityssektori ja samalla vaikeampi innovaatioympäristö. Julkisten organisaatioiden innovaatiotoiminta on tarkemman jatkuvan julkisen kontrollin alaisena kuin yritysten innovaatiotoiminta tai vaikkapa yliopistojen tutkimustoiminta.

Kuntien innovaatiotoiminnan suurimmat esteet ovat haluttomuus lakkauttaa palveluja ja organisaatioita, asioiden tarkastelu lyhyellä aikavälillä ja niukat rahalliset resurssit. Valtion normiohjaus, kasvavat palvelutarpeet ja ajanpuute nousevat haittaavien tekijöiden joukkoon, eikä kunnissa ole riittävästi uudistumishaluisia henkilöitäkään. Lienee selvää, että palvelujen hienosäätämiseen tähtäävä sisäänpäin kääntynyt järjestelmä ei voi tuottaa merkittäviä uudistuksia.

Kuntien viranhaltijajohtoon kuuluvat vastaajat nostivat esille myös luottamushenkilöiden vaikeuden tehdä päätöksiä ja sitoutua tehtyihin päätöksiin sekä lyhytjänteisyyden ja resurssien puutteen välisen yhteyden. Eräs tutkimukseen osallistunut kuntavaikuttaja tiivisti sitoutumattomuuden ongelman seuraavasti:

”Sitoutuminen pitkän linjan kehittämiseen on olematonta. Mielellään puuhastellaan pienien yksityiskohtien kanssa ja kokonaisuutta ei tosiasiassa ymmärretä eikä halutakaan ymmärtää juuri lainkaan.”

Erityisesti pienissä kunnissa aktiivinen kehittämisote koetaan lähes mahdottomaksi. Henkilöresurssit ovat niukat suhteessa tarpeisiin, ja yksittäiset ihmiset saattavat vastata samanaikaisesti sekä useiden toimialojen rutiinin pyörittämisestä että kehittämistoiminnasta.

Jotta rakenteelliset lukot kyettäisiin purkamaan, kaivataan sekä osaavaa ja kehittämisaktiivista henkilöstöä että muutoksiin rohkeasti tarttuvia ”uuden sukupolven” luottamushenkilöitä.

Johtopäätökset

Kuntien sisäänpäin kääntynyt innovaatiojärjestelmä luottaa ennen kaikkea kuntasektorin sisäiseen tietoon, kuntasektorin toimijoihin yhteistyökumppaneina ja kuntien sisäiseen resursointiin. Kuntien olisikin hyvä palata pohtimaan innovaatiotoiminnan peruslähtökohtia:

a) Innovaatio on investointi tulevaisuuteen, innovatiivisuuden edistäminen edellyttää tietoista toimintaa ja järjestelmän rakentamista.
b) Innovaatioita ei synny ilman riskinottoa ja vallitsevien totuuksien kyseenalaistamista.
c) Innovaatio on parhaimmillaan kaikkien eikä vain erikseen nimettyjen ”innovaatioupseerien” vastuulla, mutta ilman innovaatioupseereita järjestelmää ei ole mahdollista kehittää.
d) Innovaatio on tiedon etsintää oman organisaation ulkopuolelta, innovaatio edellyttää kokeiluja ja tehokasta soveltamista.

Suomen kunnat investoivat niukasti aikaa, energiaa ja resursseja omaan tulevaisuuteensa. Rakenteita tai toimintatapoja ei systemaattisesti kyseenalaisteta, eikä kuntasektorin ulkopuolinen tieto läpäise kuntakentän palomuuria.

Suomen kunnat ja kuntajärjestelmä ovat osanneet uudistua kasvavien resurssien aikakaudella osana laajenevaa järjestelmää. Niiden kyky uudistaa järjestelmällisesti omaa toimintaansa niukkojen resurssien aikakaudella vaikuttaa sen sijaan heikolle.

Kuntien olisi aika nostaa innovaatiotoiminta näkyvästi esiin, organisoida se kunnolla ja varmistaa, että aktiivisia innovaattoreita ei rangaista, vaan heidät palkitaan. Kaikki tämä edellyttää kunnianhimoisia ja selkeitä tavoitteita ja niiden viestimistä läpi kansallisen järjestelmän ja yksittäisten organisaatioiden sekä systemaattista innovatiivisuuden esteiden purkamista.

Yksittäinen kunta voi vaikuttaa monin tavoin omaan innovatiivisuuteensa, mutta monessa mielessä sen innovaatiotoiminta on riippuvaista myös laajemmasta kansallisesta kehyksestä. Todella vaikuttavan kuntien innovaatiojärjestelmän rakentaminen edellyttää kansallista yhteistyötä ja

Tiivistys

- Kuntien uudistumista tukeva innovaatiojärjestelmä on hento ja sisäänpäin kääntynyt. Kuntien kehittämistä tukevaa innovaatiojärjestelmää ei ole tietoisesti rakennettu.
- Kunnat eivät etsi ja sovella systemaattisesti oman toiminnan kehittämistä tukevaa tietoa.
- Kuntien innovaatiostrategiat tähtäävät nykyisten palvelujen tarjoamiseen vanhoille kohderyhmille paikkaamalla resursseissa olevat puutteet kuntayhteistyöllä.
- Innovaatiotoiminnassa käytetään pääosin kuntamaailman sisäistä tietoa, ja yhteistyötä tehdään pääosin muiden kuntatoimijoiden kanssa. Yhteistyö yliopistojen ja muiden uutta tietoa tuottavien organisaatioiden kanssa on vähäistä.
- Tutkimus- ja kehittämistoimintaan panostetaan yleisesti ottaen hyvin vähän.
- Kuntien innovaatiotoimintaa vaikeuttaa eniten resurssien puute, rakenteelliset lukot, lyhytjänteisyys sekä haluttomuus lakkauttaa nykyisiä palveluita ja organisaatioita.

yksituumaisuutta yhtäältä kuntien ja valtiovallan kesken ja toisaalta kuntien sekä muiden uudistumista tukevien toimijoiden (yliopistot, ammattikorkeakoulut ja tutkimuslaitokset) kanssa.

Uudesta tiedosta ei ole pulaa, mutta uuden tiedon sovelluksista sitäkin enemmän. Systemaattisella, uudistavalla ja uusia polkuja avaavalla työllä voisi olla mahdollista hyödyntää myös kuntakentän vahvaa sisäistä tiedollista ja toiminnallista koheesiota, joka nyt näyttäytyy pikemminkin sisäänpäin käpertymisenä kuin aktiivisena ja avoimena kehittämistoimintana.

Pohdittavaa

- Miksi kunnat eivät panosta omaan tulevaisuuteensa? Miksi ne eivät systemaattisesti kehitä omia toimintojaan? Miten opimme katsomaan kokonaisuutta yksittäisten päätösten ja etujen sijaan?
- Miten voimme linkittää kuntamme uuden tiedon lähteille?
- Miten luomme kuntaorganisaatioon uudistumista tukevan ilmapiirin?
- Miten tuemme parhaiten uudistumishaluisten ja -kykyisten ihmisten toimintaa?
- Miten poistamme innovaatiotoiminnan esteet ja miten kannustamme parhaiten riskinottoa?

Lähteet

Anttiroiko, A.-V. & Kuoppala, K. (2011). Innovaatiotoiminnan organisointi kunnissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 39(3), s. 266–280.

Braczyk, H-J. & Cooke, P. & Heidenreich, M. (1998). *Regional innovation systems: The role of governances in a globalized world*. UCL Press. London.

Edler, J. (2007). *Demand-based Innovation Policy*. Manchester Business School Working Paper No 529. Manchester.

Edquist, C. (2008). *Design of Innovation Policy through Diagnostic Analysis: Identification of Systemic Problems (or Failures).* CIRCLE Electronic Working Paper Series. Paper no. 2008/06. Lund.

Hennala, L., Linna, P. & Pekkarinen, S. (2008). Julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta. Teoksessa Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.) *Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa*. s. 93–108. Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto, Acta-sarja nro 200. Helsinki: Kuntatalon paino.

Lundvall, B.-Å. (ed.) (1992). *National Systems of Innovation: towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers.

Malerba, F. (2002). Sectoral systems of innovation and production. *Research Policy*, vol. 31(2), s. 247–264.

Mulgan, G. & Albury, D. (2003). *Innovations in the Public Sector*. Cabinet Office, London.

Sotarauta, M. (2009). Strateginen innovaatiojohtaminen kunnassa. Teoksessa Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A., (toim.) *Haastava kuntajohtaminen*. 56–70. Kuntaliitto. Helsinki.

Sotarauta, M., Saarivirta, T. & Kolehmainen, J. (2012). *Mikä estää kuntien uudistumista?* Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammalan kirjapaino Oy; Sastamala.

Walker, R. M. (2003). Innovation Type and Diffusion: An Emprical Analysis of Local Government. *Public Administration*, Vol. 84(2), s. 311–335.

Pentti Mäkinen

Varatuomari Pentti Mäkinen on Elinkeinoelämän keskusliiton PK-johtaja. Hän on toiminut eri tehtävissä Keskuskauppakamarissa lukuisten vuosien aikana ja Transparency Suomi ry:n hallituksen jäsenenä ja puheenjohtajana.

Kunnat ja korruptio

Mitä on korruptio?

Suomea pidetään kansainvälisissä vertailuissa useimpiin muihin maihin nähden vähäisen korruption maana. Monet suomalaiset kuitenkin kokevat Suomen olevan hyvin korruptoitunut ja mainettaan huonompi maa. Kansalliseksi tavoitteeksi voisi asettaa, että Suomi olisi tulevaisuudessa maailman vähiten korruptoitunut maa, myös omien kansalaisten mielestä.

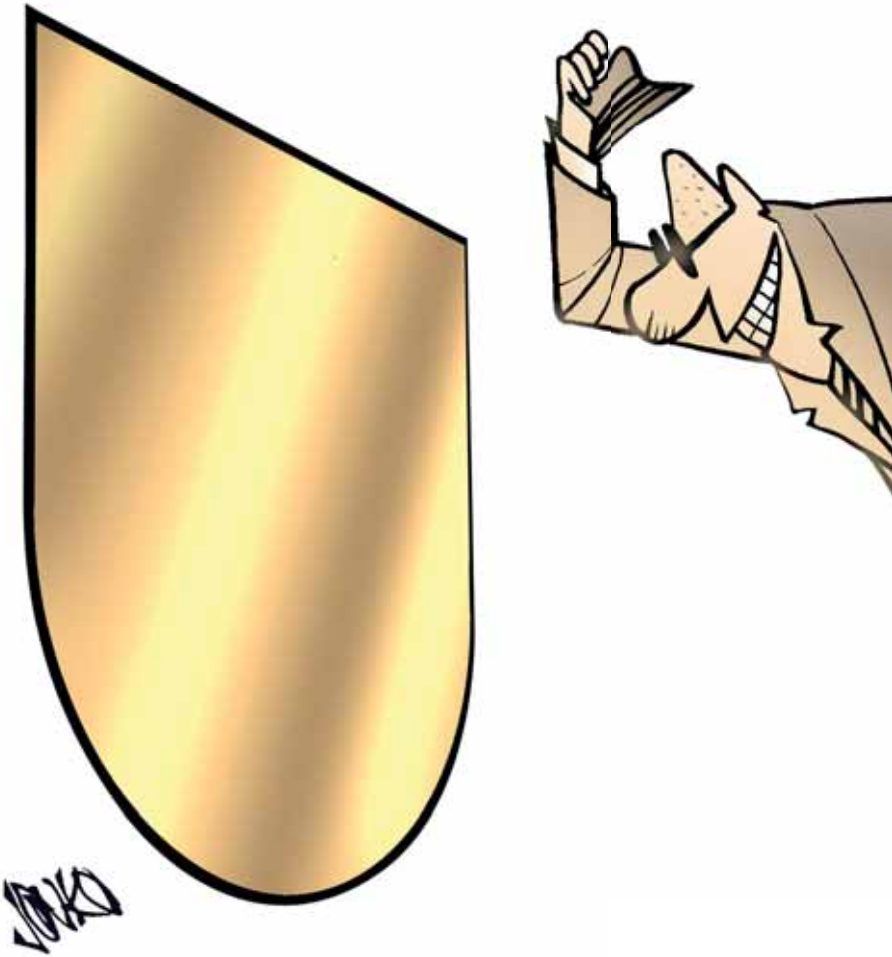
Kuntiin, niiden virkamiehiin, työntekijöihin ja luottamustehtävissä oleviin henkilöihin kohdistuu suuria odotuksia korruption kitkemisessä.

Transparency Internationalin mukaan korruptio tarkoittaa valta-aseman väärinkäyttöä yksityisen edun tavoittelemiseksi. Määritelmä on lahjontaa kattavampi. Lahjonta on yleisin korruption muoto.

Korruptio on sekä oikeudellinen että laaja yhteiskunnallinen ongelma ja osoitus yhteiskunnan moraalisesta rappiosta. Korruptoituneessa yhteiskunnassa korostuvat epäeettiset toimintatavat, ja se tulee kalliiksi. Maailmassa käytetäänkin vuosittain yli 750 miljardia euroa lahjuksiin.

Korruptio liittyy usein poliittiseen vallankäyttöön, jolloin poliittiset päättäjät manipuloivat yhteiskunnan päätöksentekojärjestelmiä ja instituutioita turvatakseen valtansa, asemansa tai varansa.

Lievimmillään kysymys on epäeettisestä vaikuttamisesta virkamiesten ja yksityisten palveluksessa olevien henkilöiden toimintaan. Syvimmillään rakenteellinen korruptio kattaa koko yhteiskunnan, niin julkisen ja yksityisenkin sektorin.



Korruptio Suomessa

Suomi kuuluu kansainvälisten arvioiden mukaan maailman vähiten korruptoituneisiin maihin. Transparency Internationalin korruptio-indeksin mukaan Suomi oli vuonna 2011 toiseksi vähiten korruptoitunut maa.

Suomi ei silti ole täysin puhdas korruptiosta, vaan vuosittain tulee esille lahjusepäilyjä ja virka-aseman väärinkäyttöön liittyviä rikosepäilyjä.

Poliisiammattikorkeakoulun selvityksen (huhtikuu 2012) mukaan yleisimmät korruption muodot Suomessa ovat varojen väärinkäyttö ja taloudelliseen hyötyyn tähtäävä tiedon väärinkäyttö. Näitä tutkitaan virkarikoksina, luottamusaseman väärinkäyttönä ja yrityssalaisuusrikoksina.

Euroopan komission 2012 julkaiseman kyselytutkimuksen mukaan 36 % suomalaisista vastaajista piti korruptiota vakavana ongelmana Suomessa. Eurooppalaisittain luku on edelleen alhainen. Huolestuttavaa on kuitenkin se, että kriittisesti suhtautuvien osuus on kasvanut 15 prosenttiyksikköä kahden vuoden aikana.

Suomalaisista vastaajista 43 prosenttia uskoi, että korruptiota esiintyy kuntatasolla ja 50 prosenttia uskoi korruptiota löytyvän valtion tasolta. Kunnallisalan kehittämissäätiön heinäkuussa 2012 julkistetussa kyselyssä 35 % suomalaisista näki oman kotikuntansa päätöksenteossa paljon tai melko paljon korruptiota.

Transparency Internationalin Global Corruption Barometerin mukaan puolet suomalaisista katsoo korruption lisääntyneen Suomessa edellisen kolmen vuoden aikana.

Korruption kannalta kuntien päätöksenteon herkät alueet ovat kaavoitus ja julkiset hankinnat, joita koskeviin päätöksiin epäillään liittyvän valta-aseman väärinkäyttöä. Kuntien tavara- ja palveluostot ja teettämät rakennusurakat ovat vuositasolla noin 11–12 miljardia euroa, ja niiden välittömien työllisyysvaikutusten arvioidaan olevan yli 80 000 henkilötyövuotta.

Kaavoituksessa kuntien päättäjillä on merkittäviä taloudellisia arvoja valvottavanaan. Torjumalla korruptiota turvataan yritysten välinen tehokas kilpailu ja torjutaan veronmaksajille aiheutuvat lisäkustannukset, joita korruptio väistämättä tuo mukanaan. Kaavoituksella voidaan luoda yksityisille kuntalaisille ja yrityksille taloudellisia etuja tai heikentää niitä.

Päätökset on valmisteltava avoimesti, päätöksenteon on oltava tasapuolista ja päätösten hyvin perusteltuja. Oikeussuojajärjestelmän on toimittava tehokkaasti ja valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden puolueettomuutta vaarantavia sidonnaisuuksia on vältettävä. Myös tehokas valvonta ja oikeussuojakeinot on turvattava.

Lainsäädäntö korruption torjunnassa

Korruption vastustaminen perustuu kattavaan ja tehokkaasti täytäntöön pantuun lainsäädäntöön, lainsäädäntöä täydentäviin ohjeisiin sekä yksittäisten kansalaisten kielteiseen suhtautumiseen korruptioon kaikissa sen muodoissa.

Korruptiota ei määritellä Suomen lainsäädännössä. Tärkein lainsäädännön keino korruption ehkäisemiseksi on lahjonnan kriminalisointi. Muita tärkeitä keinoja korruption torjunnassa ovat hallinnon lainalaisuus, esteellisyyssäännökset, viranomaisten päätösten avoimuus ja kansalaisten käytössä olevat tehokkaat oikeussuojakeinot.

Lahjuksen antaminen on kiellettyä: virkamiehelle ei saa luvata, tarjota tai antaa hänen toiminnastaan palvelussuhteessa lahjaa tai muuta etua, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa.

Törkeäksi lahjuksen antaminen muodostuu, jos lahjuksen seurauksena koituu huomattavaa hyötyä tai haittaa taikka vahinkoa. Lahjonta on törkeää myös silloin, kun lahjan tai edun arvo on huomattava ja kokonaisarviointi osoittaa teon törkeäksi. Lahjuksen ottaminen tai törkeä lahjuksen

ottaminen (rikoslain 40 luvun 1 ja 2 §) ovat edellä mainittujen rikosten kääntöpuoli.

Virkamies voidaan tuomita myös lahjusrikkomuksesta (rikoslain 40 luvun 3 §), jos hän itselleen tai toiselle pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun tai tekee muutoin aloitteen taikka ottaa vastaa taikka hyväksyy lupauksen tai tarjouksen siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Virkamiehellä on siten korostunut vastuu arvioida omaa toimintaansa. Lahjusrikkomuksessa ei lahjuksen antajaa rangaista.

Korruption torjuntaa tukee virka-aseman väärinkäytön kielto (rikoslain 40 luvun 7 ja 8 §) ja virkavelvollisuuden laiminlyöntiä koskevat rikoslain säännökset (rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §).

Kuntien päätöksenteon ketjussa voivat olla osallisina valmistelevat virkamiehet, työntekijät käytännön toteuttajina, luottamusmiehet varsinaisina päätöksentekijöinä. Luottamushenkilö ei ole virka- tai työsuhteessa kuntaan, mutta on rikosoikeudellisen virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun alainen.

Lainsäädännön valvonta

Suomessa kansalaisten luottamus poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen on kansainvälisesti korkea. Lahjonta ja muut korruptiotapaukset tutkitaan riippumattomasti ja itsenäisesti. Sama koskee syytteiden nostamista.

Tuomioistuimet toimivat vapaasti, ilman ulkopuolista, epäasiallista vaikuttamista. Suomen oikeusjärjestelmää voidaan siis korruption torjunnassa pitää varsin tehokkaana.

Lahjontarikokset ovat virallisen syytteen alaisia. Poliisi voi oma-aloitteisesti ryhtyä tutkimaan lahjustapauksia, mutta pääosin tutkinta käynnistetään poliisille tulleiden ilmoitusten perusteella.

Median rooli on korruptiotapausten tutkimisessa, paljastamisessa ja tiedottamisessa ollut erittäin keskeinen: media onkin nostanut esille monia poliisitutkintaan johtaneita tapauksia. Resurssien vähyyden vuoksi tutkiva journalismi on Suomessa suhteellisen vähäistä.

Suomessa on korkea luottamus median eettisyyteen ja riippumattomuuteen. Pienessä maassa ja erityisesti paikallisesti toimittajien ja poliitikkojen suhteet voivat olla hyvinkin läheisiä, mikä voi johtaa epäilyihin median luotettavuudesta.

Uudet tiedonvälityksen muodot tuovat kansalaisille uusia välineitä tiedon tuottamiseen. Tämä antaa samalla myös uusia mahdollisuuksia tuoda esiin väärinkäytösepäilyjä.

Päätöksenteon avoimuus

Tehokas keino varmistaa kansalaisten luottamus on yhteiskunnallisen päätöksenteon läpinäkyvyys, sillä avoimessa yhteiskunnassa on vaikea piilottaa sopimattomia etuuksia. Suomessa poliittiset päätökset ja viranomaisten tekemät hallinnolliset päätökset perusteluineen ovat pääsääntöisesti jokaisen arvioitavana ja saatettavissa puolueettomien viranomaisten tutkittavaksi.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta takaa laajasti julkisten asiakirjojen julkisuuden. Tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Päätösten vaikeaselkoisuus kuitenkin vähentää luottamusta päätöksenteon tasapuolisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen.

Julkisten asiakirjojen saatavuus ei käytännössä toteudu lain edellyttämällä tavalla. Asiakirjoja ei automaattisesti luovuteta niitä pyytäville, vaikka luovuttamiselle ei olisi mitään lainsäädäntöön perustuvia esteitä.

Lainsäädäntöä täydentävät ohjeet ja suositukset

Suomessa on vallinnut muodollinen, lakiin perustuvaa hallintojärjestelmä, joka takaa tasapuolisuuden ja muodollisesti oikeat päätökset. Suomessa ei ole laajasti otettu käyttöön lainsäädäntöä täydentäviä eettisiä periaatteita. Hallintolaki ja hyvän hallinnon periaatteet korvaavat vain osittain tämän puutteen.

Joitakin lainsäädäntöä täydentäviä ohjeistuksia on laadittu. Valtion työmarkkinalaitos antoi vuonna 2010 ohjeen vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista (korruptio-ohje). Ohjeet koskevat kaikkia valtion virkamiehiä ja soveltuvin osin myös valtion työsuhteista henkilöstöä.

Ohjeessa todetaan muun muassa, että tavanomaisen ja kohtuullisen vieraanvaraisuuden vastaanottaminen ei yleensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta virkatehtävien asianmukaiseen hoitoon. Virkamiesten yhteydenpito ympäröivään yhteiskuntaan on tärkeää, ja se edistää usein virkatehtävien tuloksellista suorittamista.

Virkamiehen tehtävillä ja tilanteella on merkitystä virkamiehen muodollisen aseman lisäksi. Virkamiehen on syytä pidättäytyä tarjotuista etuisuuksista, kun kyseessä on valvonta- tai tarkastustehtävän suorittaminen, hankintapäätöksen valmisteleminen tai palveluiden järjestämistä koskevan päätöksen tekeminen.

Kuntaliitto on antanut vuonna 2005 suosituksen seikoista, jotka on otettava huomioon harkittaessa ulkopuolisten tahojen kunnan henkilöstölle ja luottamusmiehille tarjoamien lahjojen, matkojen ja muiden etuuksien vastaanottamisesta. Ohjeissa korostetaan avoimuutta ja sitä, ettei etuuden vastaanottaminen aiheuta minkäänlaista kiitollisuuden velkaa lahjan antajaa kohtaan.

Luottamuksen heikentyminen ei edellytä konkreettista puolueettomuuden vaarantumista, vaan tällaisen mahdollisuuden olemassaolo riittää. Etuutta ei pidä ottaa vastaan, jos se ulkopuolisin silmin saattaa vaikuttaa

viranomaistoiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen.

Suosituksessa todetaan, ettei Suomen lainsäädäntöön sisälly euromääräistä alarajaa kielletylle etuudelle. Taloudellisen etuuden vastanottanut luottamushenkilö voi tulla esteelliseksi käsittelemään asiaa, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu.

Päättäjien sidonnaisuudet ja esteellisyys

Suomen nykyisissä kunnanvaltuustoissa istuu noin 2 000 yrittäjää. Lisäksi noin parisataa kunnallista päättäjää toimii osuuskuntien luottamustehtävissä. Yritystoiminnan asiantuntemus on siten laajasti mukana kuntien päätöksenteossa.

Kunnallisen päätöksenteon ja yritysten keskinäistä yhteyttä ei kuitenkaan ole pidetty täysin ongelmattomana.

Kunnallisen päätöksenteon on perustuttava mahdollisimman laajaan asiantuntemukseen. Yrityselämän ja kunnallisen päätöksenteon välille tarvitaan jatkuvaa tietojenvaihtoa ja ennen kaikkea lisää keskinäistä ymmärrystä.

Kuitenkin kansalaiset kokevat päättäjien ja elinkeinoelämän yhteyksien olevan liiallisia. Kansalaisista 45 % katsoo (Vaasan yliopisto 2009), että päättäjien ja elinkeinoelämän välillä on liiallisia yhteyksiä. Esille on noussut varsinkin kaksoisrooli, jossa sama henkilö toimii sekä yrittäjänä tai yrityksen hallintoelimissä että kunnan luottamustehtävissä.

Kuntalain kanta on selvä: kunnallisen päätöksentekijän on aina edistettävä kunnan ja sen asukkaiden parasta. Kunnallisen päätöksentekijän tulee jäävätä itsensä, jos hän on sidoksiensa kautta esteellinen. Kunnallisessa luottamustehtävässä toimiva henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Laissa määriteltyjä esteellisyysperusteita ovat asianosaisuuden ohella muun muassa se, että henkilö on hallituksen hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsen sellaisessa yhteisössä, säätiössä tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asianratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Lisäksi henkilö voi olla esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Luottamushenkilön on itse ratkaistava esteellisyytensä: henkilö, joka on itse yrittäjä tai joka istuu osuuskunnan hallintoneuvostossa, ei luonnollisestikaan voi olla samanaikaisesti kunnan luottamushenkilönä päättämässä omaa yritys-

tään koskevasta tonttikaupasta, rakennusluvasta, kaavasta tai muusta etua tai velvoitteita yritykselle tuovasta kunnan toimenpiteestä.

Esteellisyyssäännösten tiukka noudattaminen on tärkein keino torjua riippumattomuutta koskevat epäilyt. Esteettömänkin henkilön osallistuminen kunnalliseen päätöksentekoon saattaa herättää epäilyksiä päätöksenteon taustalla olevista sopimattomista kytkennöistä.

Päättäjiä on totuttu kuitenkin epäilemään, vaikka mitään lain vastaista ei olisikaan ilmennyt.

Jotta julkinen päätöksenteko myös näyttää puolueettomalta, on mentävä muodollista esteellisyyttä pidemmälle. Luottamustehtäviin valitun henkilön on pidättäydyttävä päätöksenteosta aina, kun epäilee puolueettomuutensa vaarantuvan.

Kunnallisten päätöksentekijöiden monipuolinen tausta on osa vahvaa sosiaalista pääomaa, jota on pidetty Suomen yhtenä kansallisena kilpailuetuna. Sosiaalisella pääomalla tarkoitetaan niitä verkostoja, yhteisiä arvoja ja normeja sekä keskinäistä luottamusta, jotka edistävät kansalaisten, yritysten ja viranomaisten keskinäistä vuorovaikutusta ja tiedonkulkua.

Oman piirteensä kunnalliseen päätöksentekoon tuo myös se, että merkittävä osa kunnanvaltuustojen ja kunnan muiden luottamuselinten jäsenistä ovat työ- tai virkasuhteessa samaan kuntaan, joiden päätöksentekijöinä he toimivat.

Vaikka henkilö olisi vaalikelpoinen eikä hänellä olisikaan muodollista estettä toimia päätöksentekijänä luottamustehtävässä, voi työ- ja virkasuhteeseen perustuva sidonnaisuus herättää kysymyksen siitä, pystyykö henkilö edistämään lain edellyttämällä tavalla nimenomaan kunnan ja sen asukkaiden parasta.

Hyvä veli -verkostot

Suomessa ns. hyvä veli -verkostot vaikuttavat olevan laajimmalle levinnyt epäeettisen toiminnan muoto. Suomalaisista 60 % arvioi (Vaasan yliopisto 2009), että hyvä veli -verkos-

to on Suomelle yleinen korruption muoto. Tutkimuksesta ilmenee, että Suomessa verkostoituminen koetaan kansalaisten keskuudessa vääristyneeksi.

Hyvä veli -verkostolla tarkoitetaan epävirallisia suosinta- ja suosikkijärjestelmiä, joissa verkostoon kuuluvat käyttävät vaikutusvaltaansa ohittamalla viralliset päätöksentekoprosessit ja hankkivat epäasiallisia etuja verkoston jäsenille. Palveluksia ei makseta rahalla vaan yleensä vastapalveluksilla. Olennaista ovat vahvat henkilökohtaiset ja epämuodolliset yhteydet. Kunnallisten päättäjien ja yrittäjien verkottuminen ei tarkoita, että kysymys olisi aina korruptiosta

Tiivistys

- ➜ Kunnissa pitää lisätä korruption ehkäisemiseen tähtääviä toimia, jotta kansalaisten käsitykset vastaisivat Suomen ulkoista kuvaa yhtenä maailman vähiten korruptoituneista maista.
- ➜ Korruptio on lahjontaa laajempi oikeudellinen ja yhteiskunnallinen ilmiö, joka heikentää yhteiskunnan moraalia.
- ➜ Kattavan lainsäädännön ohella Suomessa on luotettava poliisi- ja oikeuslaitos.
- ➜ Tehostamista tarvitaan erityisesti julkisen hallinnon avoimuuden käytännön toteuttamisessa sekä lainsäädäntöä tukevien eettisten periaatteiden kehittämisessä.
- ➜ Kunnallisten päättäjien muodollista esteellisyyttä koskevien säännösten tarkan soveltamisen ohella kunnissa tulee kiinnittää huomiota sidonnaisuuksien vapaaehtoiseen ilmoittamiseen.

tai edes epäeettisestä toiminnasta. Liialliset sidonnaisuudet koetaan kielteisinä, ja ne vähentävät luottamusta päätöksenteon tasapuolisuuteen.

Tehokas keino kansalaisten luottamuksen lisäämiseksi olisi mahdollisimman laaja vapaaehtoisuuteen perustuva sidonnaisuuksien ilmoittaminen. Julkistetut sidonnaisuudet olisivat kaikkien nähtävillä, ja kaikki voisivat arvioida, onko sidonnaisuudella merkitystä.

Tiedotusvälineet voivat välittää tietoa päättäjien sidonnaisuuksista ja esittää myös omat arvionsa niiden merkityksestä.

Pohdittavaa

- Miten valtuutettu voi omilla toimillaan lisätä päätöksentekoa koskevaa avoimuutta?
- Miten yritysten ja kuntapäättäjien yhteistyö voi toteutua niin, ettei kuntalaisten luottamus päätöksenteon tasapuolisuuteen samalla heikenny?
- Millainen rooli paikallisella medialla pitäisi olla kunnallista päätöksentekoa koskevassa tiedonvälityksessä?
- Pitäisikö puolueiden ja/tai kuntien miettiä päätöksentekoa tukevia eettisiä periaatteita?
- Millä tavoin kansalaisten epäluuloja voitaisiin vähentää julkisten hankintojen ja kaavoituksen tasapuolisuutta kohtaan?

Siv Sandberg

Valtiotieteiden tohtori Siv Sandberg työskentelee tutkijana Åbo Akademin valtiotieteiden laitoksella. Hän on toiminut erilaisissa tutkimus-, opetus- ja asiantuntijatehtävissä. Hänen erityisalansa on Pohjoismaiden kunnallis- ja aluehallinto.

Demokratian uudet muodot

Valtioneuvosto teki vuonna 2010 periaatepäätöksen demokratian edistämisestä. Päätös perustuu *osallistuvan demokratian* ihanteeseen, jossa kansalaiset osallistuvat yhteiskunnalliseen päätökseen sekä välillisesti (äänestämällä vaaleissa) että suoraan. Muun muassa hiipuva äänestysinto – yhtä lailla Suomessa kuin muuallakin – on luonut paineita kehittää edustuksellisen järjestelmän rinnalle muitakin osallistumis- ja vaikuttamiskanavia.

Keskustelu demokratian kehittämisestä liikkuu usein valitettavan kaukana kunnallisen päätöksenteon arjesta. Eräässä ideaalisessa päätöksentekomuodossa tasavertaiset osallistujat puntaroivat asioita eri näkökulmista, kunnes saavuttavat yhteisymmärryksen. Todellisuudessa kunnanvaltuusto tai -hallitus joutuu kuitenkin usein tekemään epämieluisia enemmistöpäätöksiä kovassa kiireessä.

Tätä taustaa vasten ei ehkä ole yllättävää, että monet kunnalliset luottamushenkilöt suhtautuvat melko nihkeästi siihen, kun heiltä kysytään mielipiteitä kunnallisista kansanäänestyksistä, kunnanosalautakunnista tai kansalaisraadeista. Epäsuopeammin demokratian uusiin malleihin

suhtautuvat suurten puolueiden edustajat sekä poliittisen päätöksentekoeliitin jäsenet, myönteisimmin taas uusien puolueiden edustajat sekä rivilautakuntajäsenet.

Valtuusto on velvollinen huolehtimaan kuntalaisten osallistumismahdollisuuksista

Vaikka kunnallinen päätöksentekijä suhtautuisikin epäilevästi demokratian uusiin malleihin, hänen ei kuitenkaan pitäisi suhtautua välinpitämättömästi kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin kunnallisessa päätöksenteossa. Valtuuston tehtäviin kuuluu nimittäin myös huolehtia siitä, että kuntalaisten ääni kuuluu kunnallisessa päätöksenteossa sekä kunnallisten palvelulaitosten toiminnassa.

Vastuu kiteytyy kahteen seuraavaan kohtaan:

Osallistuminen on kansalaisoikeus. Suomen perustuslain (731/1999) mukaan kansanvaltaan sisältyy oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Valtuustolla on velvollisuus huolehtia kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Kuntalain (365/1995) mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja kunnallisten palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Voimassa oleva Kuntalaki (365/1995) on luonteeltaan mahdollistava, eli valtuustolle jätetään harkittavaksi se, *miten* asiat järjestetään.

Osallistumispykälä (§ 27) noudattaa samaa linjaa. Kuntia ei velvoiteta noudattamaan tiettyä toimintatapaa, vaan kuntia opastetaan niin, että osallistumista ja vaikuttamista voi edistää esimerkiksi valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin, järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa tai selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa.

Kuntalain luettelemien mallien käyttö on käytännössä jäänyt vaatimattomaksi. Tähän on useita syitä. Pienissä kunnissa virallisten osallistumiskanavien perustamista ei koeta

mielekkääksi, koska epävirallinen vuorovaikutus kuntalaisten ja kunnallisten päätöksentekijöiden välillä toimii hyvin.

Kuntien kokemukset eri osallistumiskanavien käytöstä on vaihtelevaa. On onnistuneita esimerkkejä, mutta myös turhautumisen kokemuksia.

Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti

- valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin
- järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa
- tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia
- selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa
- hoitamalla kunnan tehtäviä yhteistyöllä
- avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua
- järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Miksi ja miten?

Sekä Suomessa että ulkomailla on yleisesti havaittu, että uudet osallistumis- ja vaikuttamiskanavat jäävät usein irrallisiksi kunnan muusta päätöksenteosta. Suhde valtuustoon ja lautakuntiin on epäselvä, eikä aluelautakuntien tai käyttäjäraatien aloitteita ja lausuntoja oteta huomioon. Ehkä juuri tästä syystä demokraattisten innovaatioiden elämänkaari jää usein lyhyeksi.

Esimerkiksi kuntaliitoksen jälkeen perustetut alueelliset toimikunnat ovat monessa kunnassa jääneet vain yhden vaalikauden ilmiöksi. Kuntalaisen näkökulmasta alati vaihtuvat ja toimivallaltaan epämääräiset toimielimet eivät välttämättä innosta osallistumaan kunnalliseen päätöksentekoon.

Jos valtuusto harkitsee kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamista, olisi ensin syytä miettiä tarkkaan, miten uusi toimitapa tai -elin voi vaikuttaa kunnan päätöksentekoprosessiin.

Halutaanko kunnan osa-alueen asukkaille tai palvelujen käyttäjille antaa entistä suurempi valta päättää itselleen tärkeistä asioista? Millaista organisaatiota ja millaista toimivaltaa tämä edellyttää?

Halutaanko ottaa kuntalaiset mukaan kehittämään kunnallisia palveluja tai uutta asuinaluetta? Millä tavalla kuntalaisten osallistuminen järjestetään niin, että kuntalaisten mielipiteet otetaan huomioon budjettiprosessissa tai uuden asuinalueen suunnittelussa?

Luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat tottuneet mittaamaan asioiden tärkeyttä euroissa. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskanavien tärkeyttä ei kuitenkaan välttämättä voida mitata budjettimäärärahoilla. Kuntalaisen näkökulmasta on usein tärkeämpää päästä vaikuttamaan päiväkodin aukioloihin tai tiehidasteiden sijaintiin.

Vuoden 2011 kuntalaistutkimuksen mukaan kuntalaiset kokivat talkootyön yhdeksi mielekkäimmäksi ja tehokkaimmaksi vaikuttamismuodoksi. Sen sijaan sekä kuntalaiset että luottamushenkilöt vierastavat sitä, että konkreettisissa asioissa virallinen byrokratia on ylimitoitettu suhteessa toimielimen päätäntävaltaan.

Kaksi kehittämispolkua

Vaihtoehtoisia toimintamalleja on useita, eivätkä ratkaisut sulje toisiaan pois. Seuraavassa tarkastellaan kaksi periaatteellista tapaa kehittää kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Ensimmäisessä kehittämispolussa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kehitetään lisäämällä kuntalaisten tai kuntalaisryhmien autonomiaa asioiden hoidossa. Toinen kehittämispolku kytkee kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen päätöksenteko- ja suunnitteluprosesseihin.

Polku 1: Itsemääräämisoikeuden lisääminen

Ensimmäisen kehittämissuunnan perusidea on autonomia eli itsemääräämisoikeus. Valtuusto tekee päätöksiä, jotka lisäävät joko yksittäisen kuntalaisen, käyttäjäryhmän tai osa-alueen asukkaiden mahdollisuutta vaikuttaa itselleen tärkeisiin asioihin.

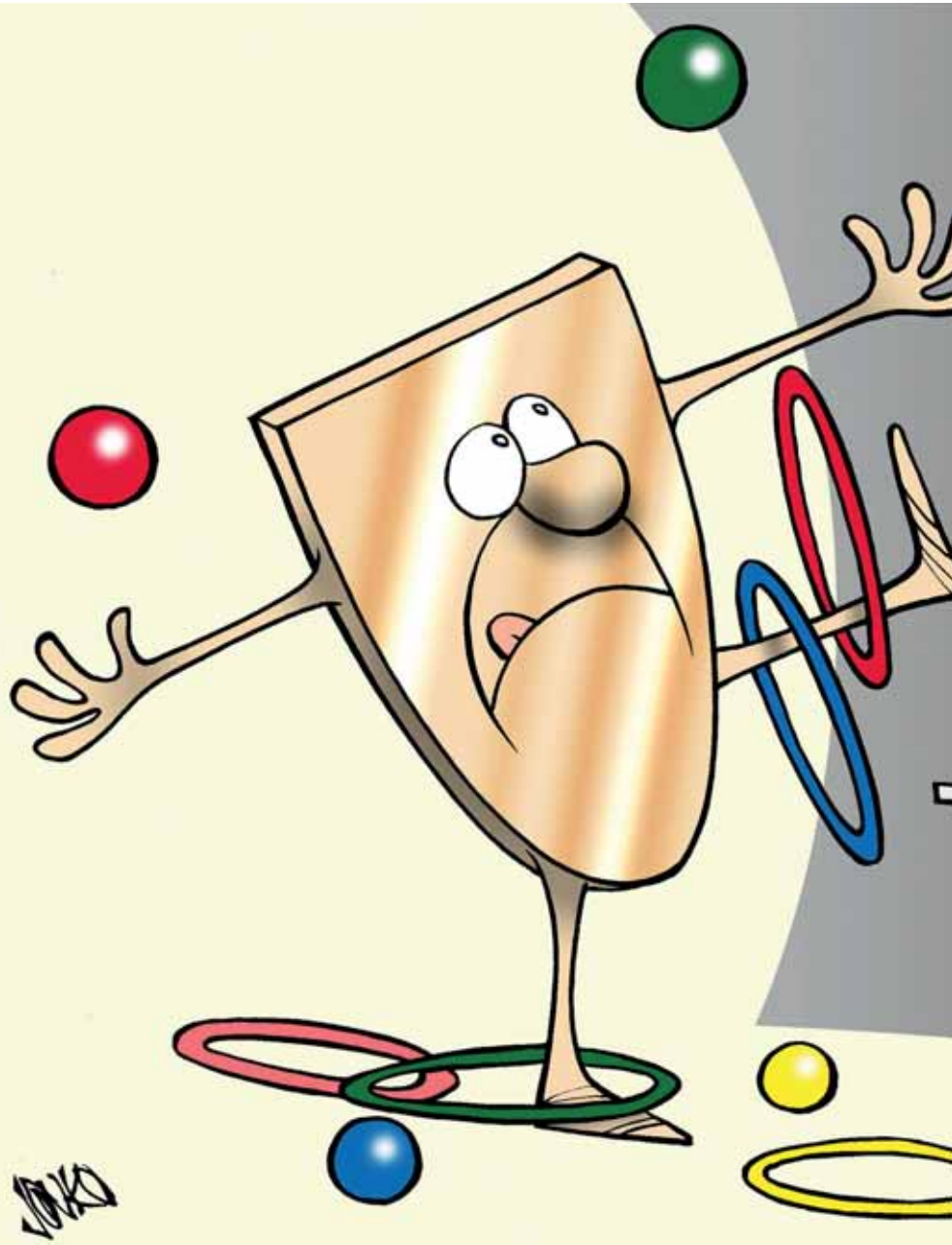
Yksittäisten kuntalaisten itsemääräämisoikeuden lisääminen voi tapahtua esimerkiksi palvelusetelien avulla. Näin ollen kunta luovuttaa päätöksenteon palvelun tuottajasta kuntalaiselle itselleen.

Palvelusetelijärjestelmä on Suomessa vielä suhteellisen uusi, mutta esimerkiksi Ruotsissa on 1990-luvun alusta asti lisätty kuntalaisten mahdollisuuksia valita julkisen ja yksityisen palvelutuottajan välillä. Kuntalaiset ovat pääosin kokeneet valintamahdollisuudet myönteisinä, joskaan järjestelmä ei ole täydellinen. Yksilön valinnanvapauden lisääminen suosii aktiivisia ja hyvin koulutettuja kuntalaisia ja syrjii iäkkäitä sekä syrjäseudulla asuvia.

Palvelujen käyttäjien itsemääräämisoikeuden lisääminen voi tapahtua esimerkiksi ns. käyttäjädemokratian avulla. Käyttäjädemokratia tarkoittaa, että kunnallisen palvelun käyttäjät tai heidän omaiset, esimerkiksi koululaisten vanhemmat, ovat mukana päättämässä toiminnan sisällöstä, esimerkiksi koulun työsuunnitelmista. Kuntalaiset ovat yleisesti erittäin kiinnostuneita omaan elinpiiriinsä liittyvistä asioista, vaikka yleisesti vierastavatkin kunnallispolitiikka ja päätöksentekoa.

Tanskassa käyttäjädemokratia on pakollinen kaikkien kunnallisten palvelulaitosten yhteydessä. Suomessa koulujen johtokuntia on lakkautettu 1990-luvulta lähtien, mutta vuorovaikutusta palvelujen käyttäjien ja palvelulaitosten välillä on kehitetty muiden mekanismien avulla.

Virallisen ja kollektiivisen käyttäjädemokratian etu on tietoisuus resurssien rajallisuudesta ja priorisoinnin tarpeesta, mitä ei välttämättä tiedosteta, kun yksittäinen vanhempi pohtii omalle lapselleen parasta palvelua.



4
8
1

Kunnan osa-alueen asukkaiden itsemääräämisoikeuden lisääminen. Valtuusto voi Kuntalain mukaan perustaa kunnan osa-aluetta koskevia toimielimiä ja delegoida niille tehtäviä. Kiinnostus perustaa alueellisia toimielimiä lisääntyi vuoden 2009 kuntaliitosaallon myötä.

Keväällä 2012 tehdyn kartoituksen mukaan alueellisia toimielimiä oli 59 eri kunnissa kaikkiaan 63 ja 23 eri nimikkeellä. Alueellisista toimielimistä 90 prosenttia ovat lähinnä kunnan ja alueen asukkaiden välisiä keskustelufoorumeja. Vain murto-osalle kunta on delegoinut päätösvaltaa tai vastuuta palvelutuotannosta.

Pisimpään toimineet alueelliset toimielimet, Rovaniemen Ylä-Kemijoen sekä Sonkajärven Sukevan aluelautakunnat, osoittavat, että pitkäjänteisellä toiminnalla alueellinen toimielin voi ansaita paikkansa sekä kunnan organisaatiossa että kuntalaisten tietoisuudesta. Molemmilla aluelautakunnilla on laaja-alainen vastuu kunnan osa-alueen kehittämisestä.

Monessa kunnassa alueellisten toimielinten asema on kuitenkin heikko sekä suhteessa kuntalaisiin että kunnan viralliseen organisaatioon.

Seuraavassa on muutamia esimerkkejä alueellisista toimielimistä Suomen kunnissa:

Sonkajärven Sukevan aluelautakunta. Perustettu vuonna 1989. Vastaa Sukevan alueen palveluista yhdessä kaupungin muiden hallintokuntien kanssa. Ylläpitää myös alueen yhteispalvelupistettä.

Rovaniemen Ylä-Kemijoen aluelautakunta. Perustettu vuonna 1993. Vastaa kokonaisvaltaisesti (kaupungin tilaajalautakuntana) Ylä-Kemijoen palveluista (mm. perusopetus, kulttuuri, päivähoito, kotihoito). Aluelautakuntamalli laajenee vuodesta 2013 viidelle uudelle alueelle.

Oulun alueelliset yhteistyöryhmät. Vuoden 2013 alusta 22 yhteistyöryhmää uuden Oulun alueella. Kaikille avoimia kokouksia kerran kuussa, tarkoitus koota yhteen alueen asukkaita, asukasyhteisöjä, yhdistyksiä sekä kaupungin edustajia. Yhteistyöryhmien tehtäviin kuuluu asioista tie-

dottaminen, yhteisöllisyyden lisääminen sekä aloitteiden ja lausuntojen antaminen.

Vantaan aluetoimikunnat. Seitsemän aluetoimikuntaa sekä ruotsinkielisistä asioista vastaava Svenska kommittén. Aluetoimikunnat seuraavat alueensa yhdyskuntarakenteen, väestön sekä palvelujen tilaa ja kehittämistä. Tekevät aloitteita ja lausuntoja. Päättävät aluerahan käytöstä.

Polku 2: Päätöksentekoprosessin kehittäminen

Toinen periaatteellinen tapa kehittää kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista kunnalliseen päätöksentekoon on kuntalaisten systemaattinen kytkeminen päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin.

Tämä ei ole sinällään mitään uuttaa. Kuntalaisilla on lainmukainen aloiteoikeus. Eri ryhmien lausuntoja pyydetään säännönmukaisesti esimerkiksi silloin, kun laaditaan palvelustrategioita. Maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa kuntia kuulemaan kuntalaisia kaavoitusprosessin eri vaiheissa. Kunnalla on velvollisuus tiedottaa vireillä olevista suunnitelmista. Jo näitä käytäntöjä tehostamalla kuntalaisten osallisuutta päätöksentekoon voidaan parantaa.

Uusien toimintamuotojen takana on kunnallisen toiminnan ja päätöksenteon monimutkaisuus. Päätöksenteossa on otettava huomioon monta eri asiaa samanaikaisesti. Kuntalaisten spontaani palaute taikka mielipidetiedustelujen ja kansanäänestysten yksinkertaistetut vastausvaihtoehdot eivät välttämättä anna riittävää evästystä päätöksentekijöille. Tarvitaan avoimempaa ja keskustelevampaa otetta.

Maailmanlaajuisesti ajankohtainen mekanismi on *osallistuva budjetointi*: kuntalaiset otetaan mukaan budjettiprosessiin ja/tai päättävät resurssien kohdentumisesta esimerkiksi tietyn rahasumman tai investoinnin osalta. Osallistuva budjetointi pureutuu erääseen osallistumisen ja vaikuttamisen kipupisteeseen. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden pelkona on joskus, että vaikuttamiskanavien

lisääminen tuottaa lisää ”kaikki minulle heti”- ja ”ei minun takapihalleni” -käyttäytymistä. Osallistuvassa budjetoinnissa kuntalaiset joutuvat ottamaan kantaa myös päätöksistä seuraaviin kustannuksiin.

Erilaisia *kansalaisraateja* voidaan käyttää juoksevan päätöksenteon tukena tai esimerkiksi rakennuskaavan tai palvelustrategian valmistelun yhteydessä. Kansalaisraadit koostuvat vapaaehtoisista kansalaisista tai eri ryhmien, esimerkiksi potilasyhdistysten, edustajista.

Hämeenlinnan kaupunki on perustanut viisi vaikuttajaraatia, jotka aloittavat toimintansa vuoden 2013 alusta. Vaikuttajaraadit seuraavat lautakuntajakoa (lapset ja nuoret, elämänlaatu, ikäihmiset, terveys ja toimintakyky sekä yhdyskunta, ympäristö ja rakentaminen). Raadit perustuvat vapaaehtoisuuteen, eikä raatien jäsenille makseta palkkioita.

Tampereen kaupungissa toimivat puolestaan vuodesta 2007 aluepohjaiset kansalaisraadit, Alue-Alvarit, jotka toimivat kaupungin keskustelukumppaneina esimerkiksi palveluverkkosuunnittelua ja budjettivalmistelua koskevissa asioissa.

Valtuuston vastuu kokonaisuudesta

Vaihtoehtoisten osallistumis- ja vaikuttamismuotojen etuna on, että ne tuovat kunnallisen päätöksenteon piiriin ihmisiä, jotka eivät välttämättä asettuisi ehdolle kunnallisvaaleissa tai välttämättä edes äänestäisi kunnallisvaaleissa. Käyttäjädemokratia voi vahvistaa esimerkiksi iäkkäiden ja vammaisten ääntä kunnallisessa päätöksenteossa. Kunnallisen demokratian alueellisen ulottuvuuden kehittäminen voi hyödyntää reuna-alueiden asukkaita, joilla on heikot mahdollisuudet saada edustajansa valtuustoon tai hallitukseen.

Toisaalta kaikkiin malleihin liittyy riski osallistumisen ja vaikuttamisen epätasapainoisuudesta: näin luodaan helposti lisää kanavia äänekkäille ja vaikutusvaltaisille ryhmille.

Valtuustolla on vastuu kuntakokonaisuudesta. Tämä vastuu korostuu, mitä enemmän erilaisia toimintatapoja ja osallistumiskanavia otetaan käyttöön.

Tiivistys

- Kunnallisen päätöksentekijän tulisi suhtautua myönteisesti kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin kunnallisessa päätöksenteossa, sillä Suomen perustuslain mukaan kansanvaltaan sisältyy oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.
- Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää esimerkiksi valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin, tiedottamalla ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia sekä selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa.
- Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan kehittää lisäämällä yksittäisten kuntalaisten, palvelujen käyttäjien tai kunnan osa-alueen asukkaiden itsemääräämisoikeutta. Kunnassa voidaan kehittää myös osallistuvaa budjetointia tai käyttää kansalaisraateja.
- Vaihtoehtoisten osallistumis- ja vaikuttamismuotojen etuna on, että ne tuovat kunnallisen päätöksenteon piiriin ihmisiä, jotka eivät välttämättä asettuisi ehdolle kunnallisvaaleissa tai välttämättä edes äänestäisi kunnallisvaaleissa.

Pohdittavaa

- Millä tavalla kuntasi valtuusto on huolehtinut kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista?
- Edistääkö vai vaikeuttaako kuntasi johtamisjärjestelmä kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista?
- Koetko, että on joku ryhmä, jonka ääni ei tule kuuluviin kunnallisessa päätöksentekoprosessissa? Entä onko ryhmiä, jotka mielestäsi liiankin hyvin saavat äänensä kuuluviin? Miten valtuusto huolehtii siitä, että kuntalaisten tarpeet ja vaatimukset otetaan tasapuolisesti huomioon?
- Missä kysymyksissä kunta voisi hyötyä esimerkiksi kansalaisraatien käytöstä?
- Miten kunnan eri osa-alueet ja niiden tarpeet huomioidaan kunnallisessa päätöksenteossa?

Lähteet

Gilljam, M., Karlsson, D. & Sundell, A. (2010). *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati*. Stockholm: Kommentus förlag.

Hannus, A., Hallberg, P. & Niemi, A. E. (2009). *Kuntalaki*. Helsinki, WSOYpro.

Hämeenlinnan kaupunki (2012). Vaikuttajaraadit. www.hameenlinna.fi/vaikuttajaraadit.

Indenrigs- og socialministeriet (2009). *Ansvarsfordeling mellem institutionsleder og brugerbestyrelse og bruger- og pårørenderåd.*

Pihlaja, R. & Sandberg, S. (2012). *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012.

Oikeusministeriö (2010). Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa. 4.2.2010.

Pekola-Sjöblom, M. (2012). ARTTU Kuntalaistutkimus 2011. Tutkimus kuntalaisten osallistumisesta (Ennakkotietoja tutkimuksesta 31.5.2012, diasarja).

Sandberg, S. (2012). *Paras-uudistus kuntapäättäjän silmin*. Suomen Kuntaliitto, Acta 235.

Socialstyrelsen (2012). *Valfrihet ur ett befolknings- och patientperspektiv*. Slutredovisning. Stockholm.

Valtiovarainministeriö 10/2011: Selvitys kuntalain uudistustarpeista. Helsinki, valtiovarainministeriö.

VNS 3/2002: Valtiovarainministeriön selonteko eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä.

Pentti Itkonen

Filosofian tohtori Pentti Itkonen on Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirin (Eksote) toimitusjohtaja. Hän on toiminut Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiirin johtajana ja sosiaali- ja terveysministeriössä kehittämispäällikkönä. Itkonen kuuluu Kelan hallitukseen ja toimii EU:n komission eHealth-asiantuntijana.

Marja-Liisa Vesterinen

Filosofian tohtori, kauppatieteiden lisensiaatti Marja-Liisa Vesterinen on Etelä-Karjalan koulutuskuntayhtymän tutkimusjohtaja ja Eksoten valtuuston puheenjohtaja. Aiemmin hän on toiminut rehtorina sekä koulutusjohtajana. Vesterinen on kuulunut myös useiden kunnallisten yhtiöiden hallituksiin.

Eväitä onnistuneeseen kuntayhteistyöhön

Eksote eli Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri on maassamme ainutlaatuinen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä. Siinä on jäsenenä yhdeksän Etelä-Karjalan maakunnan kuntaa, ja samaan organisaatioon on yhdistetty perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoito, perhe- ja sosiaali- sekä vanhuspalvelut – kaikki yhden ja saman katon alle.

Tärkeitä onnistumiseen vaikuttaneita tekijöitä ovat olleet rakentava ja innostava kuntien välinen yhteistyö se-

kä yhteistyö henkilöstön kanssa ja sen muistaminen, että Eksote on olemassa maakunnan asukkaita ja heidän hyvinvointiaan varten. Olemme koko ajan uskoneet asiaamme ja yhteistyön voimaan.

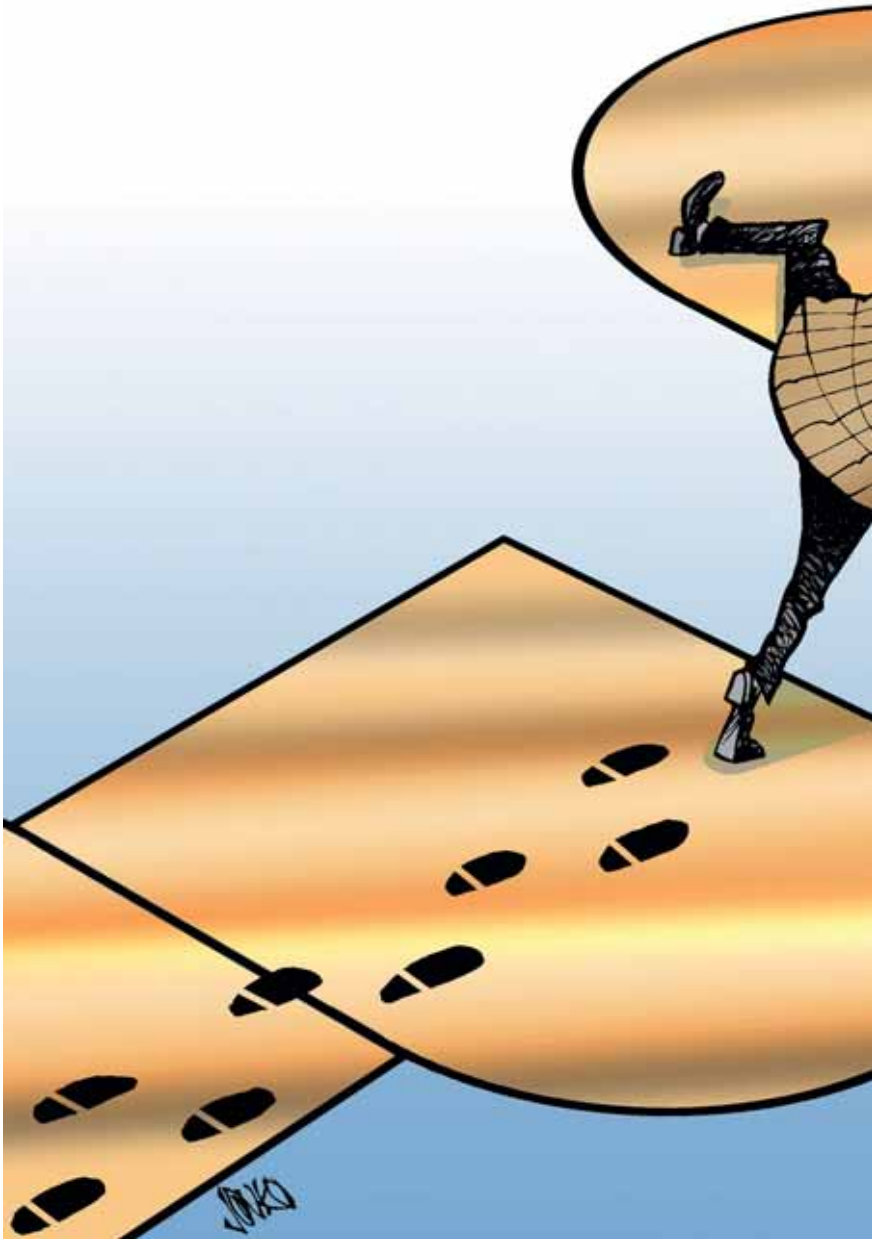
Sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiot ovat tätä kirjoitettaessa epätietoisia siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen ja rahoitus linjataan kuntarakenneuudistuksen yhteydessä. Onneksi sosiaali- ja terveydenhuollon itseohjautuvilla organisaatioilla ei ole ollut vaikeuksia selvitä päivittäisestä rutiinista. Monille on ongelmien ratkaisutavaksi toistaiseksi jäänyt pelkästään resurssien lisääminen, vaikka toiminnan kehittäminen edellyttää suuria rakenteellisia ja toiminnallisia uudistuksia.

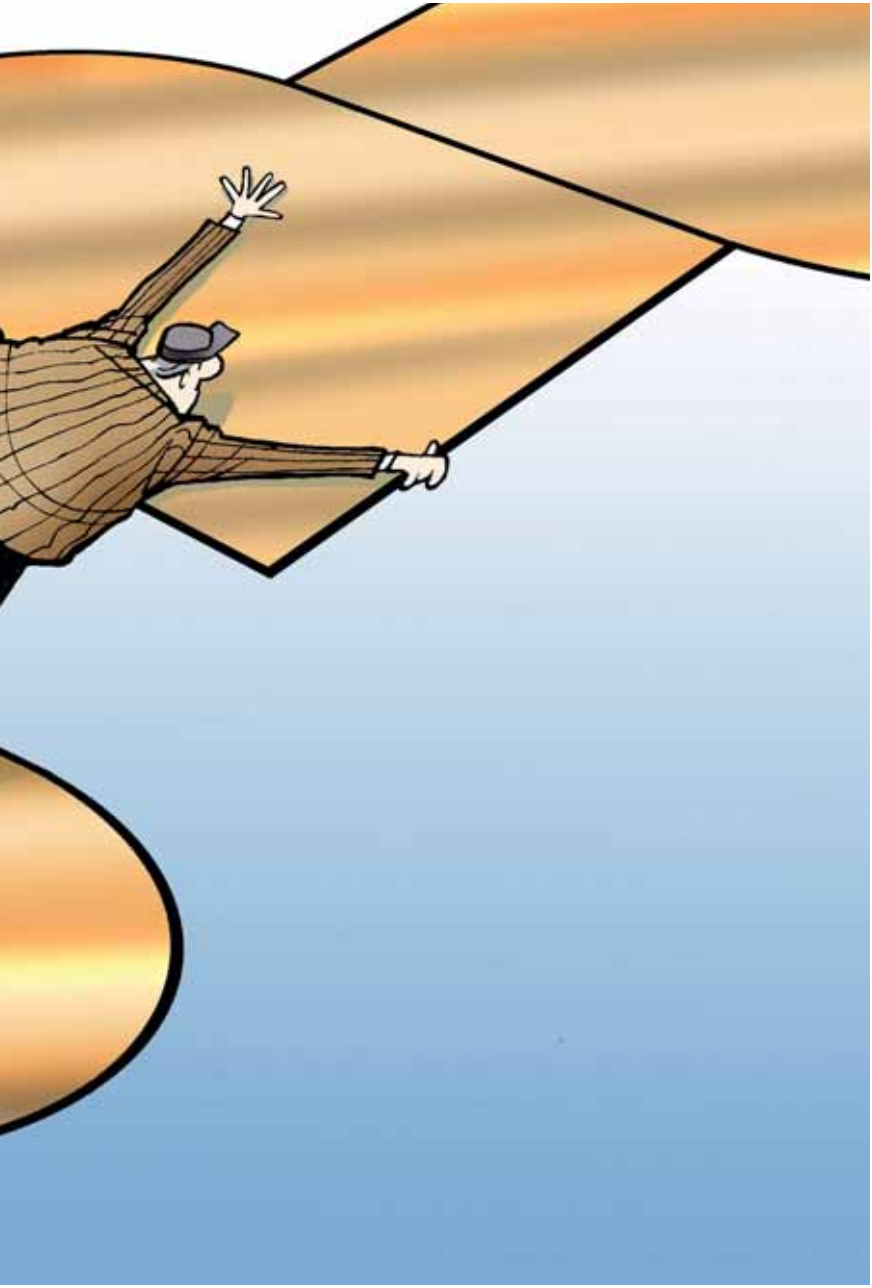
Riippumatta kuntarakenteessa tapahtuvista muutoksista kuntien yhteistyö palvelujen tuottamiseksi on tulevaisuudessakin välttämätöntä. Peruskunnat eivät voi yksin kantaa vastuuta sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. Vahvojen peruskuntien lisäksi tai niiden sijasta on muodostettava tulevan kuntarakenteen pohjalta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaavia kokonaisuuksia.

Kuvaamme artikkelissamme Eksoten perustamista ja toimintaa. Uskomme, että Eksoten eväillä voidaan kuntayhteistyötä kehittää myös muilla kunnallisilla toimialoilla tai kuntaliitoksissa.

Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirin valmistelu

Etelä-Karjalan maakuntaliitto antoi vuonna 2005 Stakesille toimeksiannon selvittää terveyspiirin soveltuvuutta Etelä-Karjalaan. Piirin valmistelu käynnistettiin raportin pohjalta, ja hakkeen ohjausryhmä hyväksyi vuonna 2007 piirin perustamissuunnitelman ja perussopimuksen. Piirin perustaminen päätettiin tehdä silloisen Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin perussopimusta muuttamalla ja kuntayhtymän





tehtäviä uudistamalla ja laajentamalla. Ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveyspiirillä on palvelujen järjestämisvastuu, jolloin kaikki kuntien sosiaali- ja terveyslautakuntien tehtävät siirtyvät piirille, lasten päivähoitoa ja ympäristöterveydenhuoltoa lukuun ottamatta

Esitys ja perustamissuunnitelma toimitettiin kuntien päätettäväksi, ja tavoitteena oli käynnistää piirin toiminta 1. 1. 2009 alkaen. Tämä aikataulu myös toteutui.

Valmistelun aikana Imatran kaupunki päätti jättäytyä sosiaali- ja terveyspiirin valmistelun ulkopuolelle muun kuin erikoissairaanhoidon ja kehitysvammaisten erityishuollon osalta.

Perustamissuunnitelmaan keskeiset yhteiset tavoitteet

Perustamissuunnitelmaan kirjattiin piirin perustamisen tärkeimmät tavoitteet:

1. Varmistetaan yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille maakunnan asukkaille myös pitkälle tulevaisuuteen.
2. Tarjotaan asukkaille mahdollisuus käyttää palveluja yli kuntarajojen.
3. Edistetään perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyötä.
4. Poistetaan erillisistä organisaatioista aiheutuvia rajaaitoja ja niistä asiakkaille aiheutuvia ongelmia.
5. Vahvistetaan ennaltaehkäisevän toiminnan merkitystä sekä väestön omaa vastuuntuntoa terveydestään ja hyvinvoinnistaan.

Perustamissopimuksessa asetettiin tavoite, jonka mukaan piirin kustannuskehitys on valtakunnalliseen keskimääräiseen kustannuskehitykseen verrattuna hitaampaa.

Yksiselitteiset sopimukset ovat yhteistyön perusta

Eksoten perussopimus noudattelee kuntalain ja erikoissairaanhoitolain mukaista perussopimuksen periaatetta. Poikkeuksena on 16 §:n määräys kuntayhtymän johtamisesta. Määräyksen mukaan kuntayhtymän operatiivisesta johtamisesta vastaa valtuuston valitsema kuntayhtymän toimitusjohtaja. Toimitusjohtajan työskentelyn tukena erityisesti kuntayhtymän taloudellisten toimintaedellytysten suunnittelussa toimii jäsenkuntien kuntajohtajista muodostuva neuvottelukunta.

Toiminnan alkuvaiheessa kuntajohtajien neuvottelukunta kokoontui kerran kuukaudessa. Tällä hetkellä neuvottelukunta kokoontuu neljä kertaa vuodessa.

Toinen poikkeus tavanomaisesta perussopimuksesta on määräys, jonka mukaan jokaisella jäsenkunnalla on edustaja piirin hallituksen ”pöydässä”. Mikäli hallituksen varsinaisissa jäsenissä eikä valtuuston puheenjohtajistossa ole edustusta kuntayhtymän kaikista jäsenkunnista, on edustuksetta jääneistä kunnista valittavilla varajäsenillä, yhdellä kustakin kunnasta, osallistumis- ja puheoikeus hallituksen kokouksissa.

Yksiselitteiset sopimukset luovat yhteistyön perustan. Yhteistyön viralliset säännöt ja epäviralliset pelisäännöt sekä yhteisen kulttuurin luominen helpottavat joustavan yhteistyön toteutumista. Kuntayhteistyöhön liittyvien sopimusten tulee olla yksiselitteisiä, jottei niiden tulkinnoista synny erimielisyyttä. Eksoten jäsenkunnille on jo kahdessa vuodessa syntynyt tarvetta perussopimuksen tarkistamiseen, koska nykyinen jättää tulkinnanvaraa ja sisältää ristiriitaisuuksia.

Sopimusten on annettava tilaa muutokselle, joten liika yksityiskohtiin meneminen ei ole suositeltavaa. Sopimusten ja sääntöjen kohdalla on hyvä muistaa, että paperille kirjoitetut asiat eivät saa hallita tai rajoittaa kehitystä, vaan niitä on pystyttävä tarvittaessa muuttamaan.

Strategia ja yhteinen sitoutuminen

Luonteenomaista nuorelle ja kasvavalle organisaatiolle on pyrkimys vakiinnuttaa omaa kulttuuria ja identiteettiä. Lähtötilanteessa Eksote peri useiden kuntien ja sairaanhoitopiirin vuosikymmenten aikana syntyneet organisaatiokulttuuriset perinteet ja toimintatavat. Organisaatiokulttuuriin ja toiminnan muutokseen haluttiin vaikuttaa sen näkyvimpiä osia määrittämällä ja muuttamalla.

Tärkein näkyvä osa kokonaisuuden kannalta on strategia ja siihen sitoutuminen. Oleellista on myös, että strategia on oman kehittämistyön tulos, eikä sitä ole kopioitu muualta. Arvot, visio, strategia ja tavoitteet ovat kaiken lähtökohtana. Ne määrittävät organisaatiolle, kuten myös kuntayhteistyölle, suunnan, jota kohti kuljetaan, ja keinot, joilla tavoitteet saavutetaan. Kunnianhimoa ja koviakin haasteita tarvitaan, jotta kehitysloikat onnistuvat ja asukkaat ovat tyytyväisiä.

Maakunnan asukkaille annettiin strategiatyön alussa ja nyttemmin kuntalaisilloissa mahdollisuus kommentoida strategiaa, tehdä omia ehdotuksiaan sekä antaa suoraa palautetta toiminnasta ja tuloksista. Näin hoidetaan samalla myös demokratian toteutumista, josta joillain tahoilla on kannettu huolta kuntayhtymien osalta. Tapaamisissa maakunnan asukkaat oppivat tuntemaan luottamushenkilöitä muutenkin kuin vain nimeltä. Tällöin yhteydenpito luottamushenkilöihin alkaa tuntua helpommalta.

Eksotessa strategian toteutusta ja seurantaa johtavassa työryhmässä on puheenjohtajana valtuuston puheenjohtaja, mukana useita hallituksen jäseniä ja lisäksi johtavat virkamiehet. Tällä kokoonpanolla saadaan strategiatyöhön yhdistettyä oman organisaation, jäsenkuntien ja asiakkaiden edunvalvojien (luottamushenkilöiden) näkökulmat.

Yksi keskeisistä yhteisymmärrykseen johtaneista päätöksistä oli sote-palvelujen jako lähipalveluihin, alueelli-

siin palveluihin ja keskitettyihin palveluihin. Samalla tuli päätetyksi, mitkä palvelut tarvitaan lähelle ihmisiä ja mitkä voivat olla vähän kauempana.

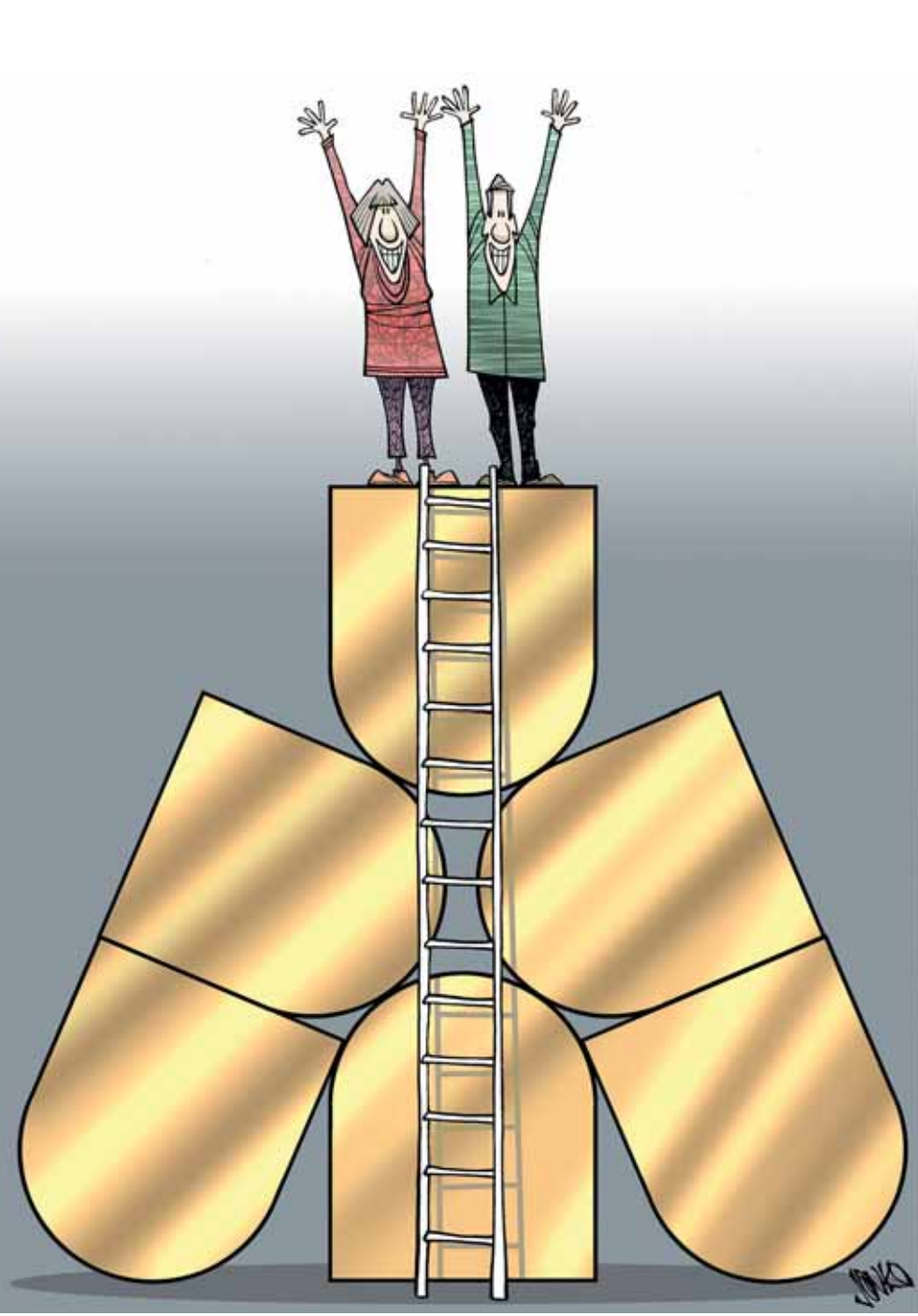
Muutostilanteessa vapaaehtoinen perustaminen on antanut mahdollisuuden organisaation identiteetin kehittymiselle. Tämä on osaltaan vahvistanut henkilökunnan sitoutumista organisaatioon sekä lisännyt kuntalaisten luottamusta palvelujen järjestämiseen.

Identiteetin kehittymiseen on vaikuttanut aktiiviseen viestintään panostaminen. Uusi maakunnallinen suurorganisaatio, joka toimii kansalaisten kannalta kaikkein tärkeimmällä palvelualueella, on paikallisten uutiskanavien suosikkimateriaalia: Suuret euromäärät ja kuntien huono taloustilanne sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kallis toiminta tulevatkin hyvin esille. Tämän vuoksi on tärkeää saada esille myös uuden palvelujärjestelmän toimintaa mahdollisimman monipuolisesti.

Luottamuksen rakentaminen

Hyvät henkilösuhteet ja keskinäinen luottamus ovat hyvän ja sujuvan yhteistyön perusedellytyksiä sekä luottamushenkilöiden että virkamiesten kesken. Ne eivät synny itsestään. Tutustuminen, aito kuuntelu ja avoin keskustelu ovat keskinäisen luottamuksen rakennuspalikoita. On helpompaa keskustella ja ottaa yhteyttä eri henkilöihin, kun on ensin tultu tutuiksi ja opittu keskustelun, alkuvaiheen seminaarien ja vapaamuotoisten tapaamisten avulla tuntemaan yhteistyökumppaneita, eri kuntien historiaa ja tavoitteita.

Erilaisten näkemysten kunnioitus ja ymmärtäminen syntyvät henkilösuhteiden ja keskustelun kautta. On tärkeää saada syntymään yhteinen kulttuuri myös luottamushenkilötasolle, kuten sen pitää syntyä myös organisaatioon, joka toteuttaa kuntayhteistyötä. Yhteisen kulttuurin ja pelisääntöjen avulla toiminnasta tulee ennakoitavaa.



Erityisesti valtuuston ja hallituksen puheenjohtajien tehtävänä on huolehtia tiedonkulusta ja yhteisen keskustelujen käymisestä sekä hallitus- ja valtuustotasolla varsinaisissa kokouksissa että yhteistyötä virittävissä seminaareissa. Keskusteluissa ei ole hyvä jumiutua puoluekarttaan ja samanmielisiin, vaan parempi on kuunnella ja keskustella kaikkien kanssa.

Päättäjien poliittinen rakenne heijastaa kuntien asukkaiden ajatusmaailman rakennetta, ja sen tulee näkyä toiminnassa. Suurempien kuntien tai puolueiden edustajien olisi helppoa käyttää yksinkertaisesti valtaa, pitää kiinni kaikista ennakkoasenteistaan, ummistaa korvat muilta ja päättää asioista haluamallaan tavalla.

Tunteen palo ja jyrääminen osoittavat useimmiten, että asia ei ole vielä valmis. Maltillisella jatkovalmistelulla useimmat asiat ratkeavat niin, että kaikki voivat hyväksyä päätöksen eikä yhteistyön ilmapiirille aiheudu kolhuja.

Omistajaohjaus ja omistajavastuu Eksotessa

Kuntien siirrettyä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ja järjestämisvastuun Eksotelle on ohjaus kehittynyt palveluiden sisällön ohjauksesta korostuneesti talouden ohjaukseen. Toistaiseksi kuntien välillä on valinnut yhtenäinen tavoitetila, joka kuitenkin Eksoten kannalta on johtanut eräiltä osin epärealistisiin odotuksiin kustannuskehityksen osalta.

Kuntien saattaa olla vaikeaa hahmottaa ohjausjärjestelmän muutosta ja tehtävien siirron aiheuttamaa sisällön ohjauksen menettämistä. Tällöin kunnille syntyy korostunut tarve varjella omaa identiteettiään, joka näkyy oman itsenäisen päätösvallan puolustamisena ja johtaa helposti perinteiseen vastakkainasetteluun kuntien ja kuntayhtymien välillä. Kunnat saattavat kokea, etteivät ne pysty enää vaikuttamaan palveluihin yhtä paljon kuin aikaisemmin tai yhtä paljon kuin niissä kunnissa, joissa järjestämisvastuuta ei ole siirretty kuntayhtymälle.

Vaikka Etelä-Karjalan kunnat ovat saavuttaneet selviä hyötyjä talouskehityksessä jo lyhyellä aikavälillä, käytännössä alkuperäiset tavoitteet palvelujen kehittämisestä jäävät helposti kuntien talouden tasapainottamista koskevien tavoitteiden taustalle.

On kuntia, jotka eivät ole valmiita tekemään lisäsatsauksia esimerkiksi vanhusten kotihoitoon ja kuntoutukseen, vaikka pidemmällä aikavälillä kustannusrakenne kevenisi ja edettäisiin laitospainotteisesta hoidosta kotona selviytymiseen nykyistä paljon pidempään.

Kuntayhtymiä on arvosteltu hallinnollisina rakenteina. Erityisesti demokratian toteutuminen ja kunnille tulevat yllätykselliset menot ovat olleet arvostelun kohteina. Eksoten kokemusten mukaan kuntayhtymärakenne soveltuu hyvin kuntien yhteistoimintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Erikoissairaanhoidon toimintaperiaatteet ovat lainsäädännön vuoksi sellaisia, että potilaan hoidosta päätetään lääketieteellisin perustein eikä toiminnan rahoittajalla ole mahdollisuutta rajoittaa yksittäisen potilaan hoitoa taloudellisilla perusteilla. Suuristakaan hoitoon liittyvistä toimenpiteistä ei neuvotella taloudellisten seurausten näkökulmasta.

On täysin ymmärrettävää, että tällainen turhauttaa kuntien johtoa ja päättäjiä, jotka omassa työssään joutuvat perustelemaan pientenkin hankintojen toteuttamista talousarvioiden puitteissa.

Tätä asiaa ei voida muuttaa hallinnon rakennetta uudistamalla. Sen seurauksia yksittäisen kunnan kannalta voidaan lievittää siirtymällä kapitaatiopohjaiseen maksuosuuden määräytymiseen.

Lisäksi muusta lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet tuottaa tiettyjä palveluja sekä Valviran ja aluehallintoviranomaisten tuottamiseen kohdistava valvonta jättävät tosiasiassa hyvin vähän tilaa aidon demokratian ja omistaja-ohjauksen toteutumiselle. Demokratiaan oleellisesti kuuluvaa eri vaihtoehtojen vertailumahdollisuutta ei siis käytännön syistä voi kovin hyvin toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Kuntien taloudellinen tilanne ja kuntayhtymien henkilöstöpula ovat tekijöitä, jotka rajaavat vaihtoehtoiset keinot vähiin. Päätöksenteon vaihtoehtoina jäävät yleensä jäljelle vain toiminnan rajoittaminen tai supistaminen tai palvelun ulkoistaminen ja yksityistäminen.

Eksoten kokemusten mukaan nykyinen kuntayhtymäjärjestelmä takaa täysin riittävän demokratian toteutumisen kaikissa hoito- ja hoivaketjun eri vaiheissa. Kansalaisten ensisijainen tarve on saada palveluja, eikä demokratian merkitystä tässä yhteydessä pidä ylikorostaa. Etelä-Karjalassa kansalaisten, potilaiden ja asiakkaiden kritiikki ei ole kohdistunut järjestelmän rakenteeseen eikä päätöksentekoon, vaan se kohdistuu järjestelmän toimintavarmuuteen, palveluiden saatavuuteen ja laatuun.

Kokonaisuus ja osat tasapainoon

Tasapainotettu mittaristo ja tuloskorttiajattelu tulee kuulua kaikkien kunnan ja kuntayhtymien valtuutettujen alkukoulutukseen. Strategian ja talousarvioiden valmisteluun tarvitaan kyvykkyyttä tarkastella asioita yhtä aikaa asiakkaiden, talouden, prosessien ja henkilöstön näkökulmista ne tasapainottaen.

Valmistelevien virkamiesten ja luottamushenkilöiden kannattaa käyttää päätöksenteossa kriteerinä kustannustehokkuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia. Päätöksentekijöiden tulisi koko ajan olla tietoisia siitä, miten he vaikuttavat omilla päätöksillään talousarvion toteutumiseen ja asiakkaiden saamaan palveluun.

Tulokset ja vaikuttavuus ovat kuitenkin kaiken toiminnan lopputavoitteita. Tuloskorttiajattelulla vältetään lyhytnäköisyys ja osaoptimointi.

Kaikki ei ole yhtä tärkeää – on pystyttävä tekemään valintoja. Samoin on pystyttävä kehittämään ja uudistamaan toimintaa. Aktiivisen tiedottamisen ja perustelujen avulla ihmiset ymmärtävät myös sen, että rahaa ei ole rajattomasti,

joten kaikkea ei voida toteuttaa. Asukkaat veronmaksajina arvostavat yhä enemmän päättäjien kykyä tehdä järkeen käyviä valintoja.

Palvelusopimus määrittää kuntakohtaisen palvelutason ja laajuuden

Kuntien omistajaohjauksen keskeinen väline on Eksoten tapauksessa kunkin kunnan ja kuntayhtymän välinen vuosittain tehtävä palvelusopimus, jonka hyväksyvät kunnanhallitus ja sosiaali- ja terveyspiirin hallitus. Omistajaohjaus konkretisoituu Eksoten kohdalla siten, että kunnat määrittävät vuosittain palvelusopimusneuvotteluissa omat palvelutarpeensa, investoinnit sote-toimintaan ja sopivat, millä rahasummalla rahoittavat seuraavana vuonna kuntayhtymältä tarvittavaa palvelua. Suuriin strategisiin kysymyksiin pyydetään omistajakunnilta lausunnot.

Kaupungin- ja kunnanvaltuustoilla ja -hallituksilla tulee olla riittävästi tietoa, jonka pohjalta ne toteuttavat omistajaohjaustaan. Omistajaohjauksen tehostamiseksi Eksotessa on pidetty kaupungin- ja kunnanvaltuustoille ja -hallituksille yhteisiä iltakouluja, kuntakierroksia ja yhteisiä seminaareja.

Maksuosuuden määräytymisessä kohti kapitaatioperustetta

Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirissä kuntien maksuosuuden määräytymisperuste on toteutettu osin kapitaatio- eli asukaslukuperiaatteella ja osin suoriteperiaatteella. Kuntalaskutus perustuu kolmen vuoden käytön suhdelukuihin. Yksi vuosi vaikuttaa kuntalaskutusosuuteen siis 1/3:n painoarvolla. Tällä menettelyllä haluttiin parantaa ennustettavuutta ja varautua tilanteisiin, joissa toiminnan vaihtelut muuttavat kunnan maksuosuutta huomattavasti edelliseen vuoteen verrattuna.

Tässä mallissa palvelujen vuosittaisesta vaihtelusta johtuvat rahoitusriskit siirtyvät peruskunnilta kuntayhtymälle. Tämä mahdollistaa peruskunnan talouden suunnittelun pitemmällä aikavälillä, eivätkä palvelujen käytön vaihtelusta johtuvat muutokset johda kunnissa talousarvion ylityksiin.

Alueen kuntien tavoitteena on, että maksuosuudet sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin määräytyvät tulevaisuudessa yhä enemmän ja pelkästään kapitaatioperiaatteella.

Onnistumisen mittarit

Asiakas- ja henkilöstöpalaute, kustannustehokkuus, tuloksellisuus ja vaikuttavuus ovat oleellisia onnistumisen mittareita. Mutta jotta niitä voidaan mitata, on määritettävä ensin hyvät tunnusluvut, joiden toteutumista mittareilla mitataan. Tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta osoittavia tunnuslukuja ja mittareita on pohdittava huolellisesti jo siinä vaiheessa, kun asetetaan tavoitteita strategiatyössä ja vuosittaisissa talousarvioissa.

Eksoten strategiatyöryhmä valmisteli hallitukselle ja valtuustolle mittarit, joilla pureudutaan oikeisiin asioihin. Samalla uudistettiin myös vastuualueiden omat mittarit. Työ jatkuu, jotta saadaan mitatuksi tulosta ja vaikuttavuutta, ei tekemistä tai aikomista. Tilinpäätös ja puolivuotiskatsaus eivät saa olla ainoat dokumentit ja arviointiajankohdat.

Luottamushenkilöiden ei pidä lähteä yksittäisten kriitikkojen kelkkaan, koska aina on niitä, joille ei mikään riitä. Sen sijaan on tärkeää tietää, miten toteutuvat ne asiat, joita halutaan mitata, arvioida ja seurata niiden tärkeyden vuoksi.

Vertailutilastoista ja prosenteista pitää olla erityisen kiinnostunut. Päätöksentekijöiden tulee myös koko ajan arvioida itse ja saada tietoa tuekseen, jotta he tietävät, miten he itse vaikuttavat omilla päätöksillään talousarvion toteutumiseen, mutta erityisesti vastaavat palvelutarpeisiin mahdollisimman vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla.

Onnistuneen kuntayhteistyön vaiheet

Luottamuksen rakentaminen ja yhteinen sitoutuminen

- Tutustuminen, dialogi, kuntakohtaisten erojen ymmärtäminen
- Yhteisistä pelisäännöistä ja virallisista säännöistä sopiminen
- Työskentely yhteisen kulttuurin ja avoimuuden saavuttamiseksi
- Selkeä työskentelyn tiekartta (miten edetään)

Yhteistyön vahva kivijalka

↓

Yhteinen tahto tulevasta

- Arvoista sopiminen, vision ja strategian laatiminen ja kehittämisen strategiaseminaarit, ajan käyttäminen, laaja ja avoin käsittely
- Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus suhteessa asiakkaisiin, henkilöstöön, omistajakuntiin ja päättäjiin, erilaisten ajatusten sietäminen ja niistä oppiminen
- Prosessit asiakaslähtöisesti, huomio hyvään johtamiseen
- Toimeenpanosta, toteutumisesta sekä tulosten raportoinnista ja seurannasta sopiminen

Yhteiset arvot, visiot ja strategia

Tasa-painotetut tavoitteet

↓

Tasapainotettu tuloskortti käyttöön

- Asiakas edellä palvelutuotantoon ja prosesseihin
- Ennustettava raportointi
- Kyky tehdä valintoja – kaikki ei ole yhtä tärkeää, tasa-painotettu tuloskortti
- Kapitaatioperuste / erityistarpeista maksaminen erikseen → oikeudenmukaisuus
- Osaamisen, johtamisen ja hyvinvoinnin edistäminen – henkilöstö tekee tuloksen

Talouden, hyvinvoinnin ja osaamisen hallinta

↓

Tuloksellisuus ja vaikuttavuus ratkaisevat

- Tulosten arviointi kustannustehokkuuden, asiakas-palautteen, henkilöstön hyvinvoinnin ja lainsäädännön näkökulmista
- Hyvät mittarit ja oikeiden asioiden mittaaminen, itse-arviointi, ulkoinen arviointi, asiakaspalautteet, hyvä raportointi
- Tiedolla johtaminen ja jatkuva kehittäminen

Tuloksellisuus Vaikuttavuus

↓

ASIAKASTYYTYVÄISYYS, OMISTAJIEN TYYTYVÄISYYS, HENKILÖSTÖN HYVINVOINTI

HYVINVOINTI, LUOTTAMUS, TALOUDEN HALLINTA

Tiivistys

- Sujuvan yhteistyön perusedellytyksiä sekä luottamushenkilöiden että virkamiesten kesken ovat yksiselitteiset sopimukset, hyvät henkilösuhteet ja keskinäinen luottamus.
- Keskusteluissa ei kannata jumiutua puoluekarttaan ja samanmielisiin, vaan parempi on kuunnella ja keskustella kaikkien kanssa.
- Kuntien yhteistyön tärkein edellytys on se, että osapuolet pystyvät sopimaan yhteistyön päätavoitteet eli vision ja strategiat, joilla tulevaisuutta tehdään.
- Päätöksentekijöiden tulisi olla tietoisia siitä, miten he vaikuttavat omilla päätöksillään talousarvion toteutumiseen ja asiakkaiden saamaan palveluun.

Pohdittavaa

- Miten kunnassasi rakennetaan yhteistyömalli, luottamus ja avoin toimintatapa? Millaisia sopimuksia ja pelisääntöjä tarvitaan?
- Mitkä ovat yhteiset tavoitteenne?
- Mitkä ovat ne ydinasiat, prosessit ja tulokset, joita varten kunta on olemassa?
- Vastaavatko resurssit tarpeita?
- Kenellä on vastuu, kuka saa palvelut ja kuka ne maksaa?

Jarmo Asikainen

HTM Jarmo Asikainen on Suomen Kuntaliiton omistaman Oy Audiator Ab:n konsultointiyhtiön Oy Audiapro Ab:n kehitysjohtaja. Hän on ollut avustamassa yli 30 kuntajakoselvityksessä.

Arto Koski

Filosofian tohtori ja maantieteen dosentti Arto Koski on Suomen Kuntaliiton tutkimus- ja kehittämisyksikön erityisasiantuntija. Hän on toiminut kuntajakoselvittäjänä seitsemässä kuntajakoselvityksessä, joista viisi on ollut ministeriön erityisiä selvityksiä.

Kuinka teemme onnistuneen kuntaliitoksen?

Keskustelua kuntaliitoksista on käyty Kataisen hallituksen kaudella syyskuusta 2011 lähtien vilkkaasti, ajoittain kiihkeästikin. Äärinäkemykset kuntaliitoksista – vahvasti puolesta ja tiukasti vastaan – ovat saaneet enemmän huomiota kuin pohdinnat siitä, millä tavoin kuntaliitokset tulisi tehdä, jotta niistä saataisiin mahdollisimman suuret hyödyt ja mahdollisimman pienet haitat.

Maamme viimeaikaisten hallitusten näkemys on ollut, että kuntien toiminta, varsinkin palvelujen järjestäminen, vaatii niin sanotusti leveämmät hartiat. Päävaihtoehtoja on ollut kaksi: suurempi kunta tai suurempi yhteistyöorganisaatio.

Kuntafuusio on pitkä, monen vuoden mittainen prosessi, jossa kaikilla sen eri työvaiheilla on vaikutusta lopputulokseen. Jokainen kuntaliitos on omanlaisensa, joten se on työstettävä paikallisten olosuhteiden mukaisesti.

Käymme tässä artikkelissa lävitse kuntaliitosprosessia vaiheittain ja tarkastelemme asioita, jotka vaikuttavat kuntaliitoksen onnistumiseen. Jaamme kuntaliitosprosessin tässä tarkastelussa kuuteen varsinaiseen työvaiheeseen ja kahta viimeistä vaihetta avustavaan arviointivaiheeseen.

Kuntaliitosprosessin työvaiheet

Tärkeä tunnusteluvaihe

Kuntaliitosprosessissa on vaarana jättää sen ensimmäinen vaihe, tunnusteluvaihe, liian vähälle huomiolle. Onnistunut tunnusteluvaihe on kuitenkin välttämätöntä, jotta prosessi jatkuu.

Tunnusteluvaihe kestää tavallisesti joitakin kuukausia, joskus jopa vuosia. Joissakin kuntaryppäissä on tunnusteltu viime vuosikymmeninä useaan eri otteeseen kuntajakoselvityksen mahdollisuutta, mutta ilman tuloksia. Kuntaliitoksen hyvän ajoituksen kannalta olisi tärkeää, että kunnat löytäisivät kohtuullisessa ajassa yhteisen näkemyksen selvityksen käynnistämisestä.

Hyvin tavallinen tunnusteluvaiheen lähtöasetelma on sellainen, jossa suurin kunta on valmis käynnistämään kuntajakoselvityksen, mutta pienemmät kunnat empivät. Erityisesti monilla keskuskaupunkiseuduilla on ollut suuria vaikeuksia päästä tunnusteluvaihetta pidemmälle.

Tunnusteluvaiheessa pyritään löytämään kuntien välille luottamuksellinen ilmapiiri ja yhteinen näkemys esiselvityksen tai heti suoraan varsinaisen kuntajakoselvityksen käynnistämisestä. Mitä paremmat ovat tunnusteluissa mukana olevien kuntien virka- ja luottamushenkilöiden keskinäiset välit, sitä paremmat mahdollisuudet on saada yhteinen hyväksyntä kuntajakoselvityksen käynnistämiselle.

Tunnusteluvaiheelle on tyypillistä, että kahden kunnan välille on helpompi löytää yhteisymmärrys selvityksen käynnistämisestä kuin kolmen tai useamman kunnan välille. Joissakin tapauksissa pienemmät kunnat voivat kokea olevansa yhdessä vahvempia neuvottelemaan.

Monikuntaliitosselvityksen harkintaa puoltaa tunnusteluvaiheessa myös se, että kuntaliitosten myöhempi ketjuttamistarve vähenee. Esimerkiksi Salon seudun kymmenen kunnan kuntaliitoksen toteuttaminen kaksikuntaliitoksin ketjuttamalla olisi vaatinut yhdeksän erillistä kahden kunnan liitosta, ja aikaa niihin olisi kulunut 2–3 valtuustokautta.

Toisinaan tarpeellinen esiselvitysvaihe

Esiselvityksen tekeminen ei ole aina välttämätön työvaihe. Esiselvitykselle on tarvetta silloin, kun kynnys varsinaisen kuntajakoselvityksen tekemiseen on liian korkea. Samoin se voi olla tarpeellinen kuntien toiminnallisen suuntautumisen selvittämiseen, erityisesti silloin, kun kunnan yhteistyö ja kuntalaisten työssäkäynti ja asiointi suuntautuu useamman naapurikunnan alueelle.

Esiselvityksen käyttö on yleistynyt 2000-luvulla, kun ministeriö ryhtyi myöntämään vuodesta 2004 alkaen esiselvitysavustuksia. Esiselvitysvaiheen kesto on tavallisesti joitakin kuukausia. Sen aikana hankitaan lisätietoa kuntaliitoskeskustelujen pohjaksi, mutta tässä vaiheessa ei vielä ryhdytä laatimaan uuden kunnan yhdistymissopimusluonnosta.

Esiselvityksessä paneudutaan kuntien muodostaman alueen tilanteeseen ja tarkastellaan toimintaympäristön tulevia muutoshaasteita erityisesti kuntien talouden näkökulmasta. Esiselvitysvaiheen riskinä on kuntien välisten erojen liiallinen korostaminen, minkä vuoksi kynnys varsinaisen kuntajakoselvityksen käynnistämiseen voi nousta entistä korkeammaksi.

Välttämätön selvitysvaihe

Varsinainen kuntajakoselvitys on välttämätön työväline, joskin sen sisältö ja laajuus voivat vaihdella tapauskohtaisesti.

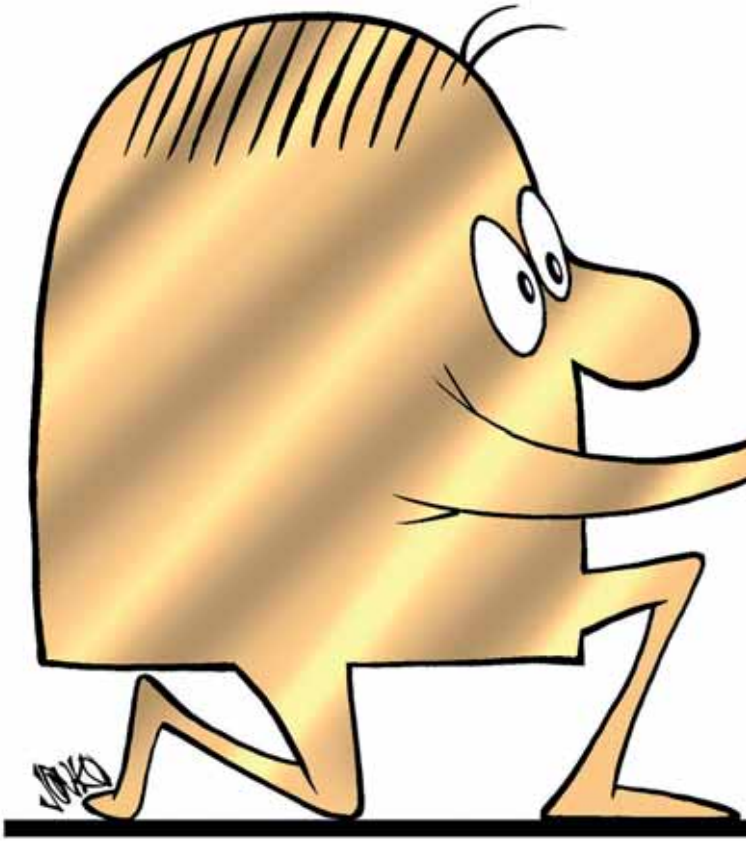
Kuntajakolain (1698/2009) 8 §:n mukaan kuntien tulee laatia yhdistymissopimus, jossa sovitaan muun muassa yhdistymisen toteutustavasta ja ajankohdasta, hallinnon järjestämisen periaatteista, yhdistymishallituksen toimivallasta, palvelujärjestelmien yhteensovittamisen periaatteista ja uuden kunnan taloudenhoidon yleisistä periaatteista.

Kuntajakoselvityksiä voidaan ryhmitellä sen mukaan, maksaako selvityksen kunnat vai valtio ja käytetäänkö ulkopuolista kuntajakoselvittäjää vai tekevätkö selvitystyön kuntien viranhaltijat. Tavallisin tapa toteuttaa kuntajako-

selvitys on tehdä se kuntien kustannuksella ja avustavan selvittäjän voimin.

Toinen tapa toteuttaa kuntajakoselvitys on tehdä se ministeriön erityisenä selvityksenä, valtion kustannuksella. Niitä on alettu toteuttaa 2000-luvulla, ja niiden määrä onkin noussut yli kahdenkymmenen. Kuntajakolain 15 §:n mukaan ministeriön erityinen selvitys on mahdollinen lähinnä sellaisessa tilanteessa, kun kuntaliitoshanke on merkittävä asian laajuuden tai vaikeuden vuoksi.

Erityinen kuntajakoselvitys voidaan käynnistää kolmen eri aloitekanavan kautta: kuntien omasta esityksestä tai siinä



tapauksessa, että vähintään 20 prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee siitä esityksen tai ministeriö tekee aloitteen erityisen selvityksen toimittamisesta.

Kuntien yhdistymisen toteuttamistapoja on kolme:

1. Vähintään yksi kunta lakkaa ja yhdistyy toiseen kuntaan.
2. Kunnat lakkaavat ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta.
3. Kunnan alue jaetaan vähintään kahden kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa.

Tavallisin kuntaliitoksen toteuttamistapa on ollut vähintään yhden kunnan lakkaaminen ja yhdistyminen toiseen kuntaan. 2000-luvulla on alkanut yleistyä kaikkien kuntien lakkaaminen ja uuden kunnan perustaminen. Uuden kunnan perustaminen on toteutustapana työläämpi, mutta kuntien näkökulmasta tasavertaisempi kuin perinteinen muiden kuntien yhdistyminen suurimpaan kuntaan.

Kunnan jakaminen vähintään kahden kunnan kesken on harvinainen menettelytapa. Viimeksi tuota tapaa on käytetty vuonna 2007, kun Längelmäen kunta jaettiin Jämsän ja Oriveden kesken.

Ulkopuolisen kuntajakoselvittäjän käyttäminen kuntajakoselvityksessä on pitkälle vakiintunut käytäntö. Kuntajakoselvittäjä tuo selvitykseen ulkopuolisen näkökulman, eli hänellä ei ole ”tunnesiteitä” kuntien sisäisiin ja niiden välisiin asioihin.

Kuntajakoselvittäjää käytetään erityisesti tilanteissa, joissa kuntien kesken syntyy näkemyseroja. Vaikka selvittäjän tehtävänä onkin valmistella ja johtaa selvitysprosessia, käsitys, että hän kykenisi omalla panoksellaan ratkaisemaan selvityksen lopputuloksen, on vahvasti liioiteltu. Parhaimmillaan kuntajakoselvittäjä voi vaikuttaa siihen, että kunnilla säilyy selvitysprosessin aikana edellytykset löytää ratkaisuja hankaliltakin vaikuttaviin ongelmiin ja prosessi etenee kokonaisuudessaan hallitusti.

Ennen käynnistymistä kuntajakoselvitykselle asetetaan usein kovia vaatimuksia. Kriittisesti kuntaliitokseen suhtautuvat vaativat monia sellaisia asioita, jotka olisi selvitettävä hyvin perusteellisesti, ennen kuin he ovat valmiita ottamaan kantaa yhdistymiseen. Hankaluutena on, että kuntien strategiset päätökset, erityisesti kuntaliitos, ovat tulevaisuuden ”ennustamista” ja siten nuo ratkaisut koetaan liikkuvan miltei aina riittävän ja riittämättömän tiedon rajamailla.

Melko yleisesti käytetty ja sinänsä varsin realistinenkin vaatimus on yhdistymisvaihtoehdon ja yhteistyön tehostamis-

vaihtoehdon keskinäinen vertaileminen. Kunnan tulevaisuuden vaihtoehdoissa onkin viime kädessä kysymys yhdistymisen ja yhteistyön tehostamisen keskinäisestä vertaamisesta.

Kuntajakoselvityksissä voidaan tunnistaa kolme tärkeää tehtäväkokonaisuutta:

1. Tulevan toimintaympäristön muutoshaasteiden arvioiminen. Toimintaympäristön muutoshaasteiden arvioinnissa lähdetään usein liikkeelle menneen tarkastelusta, pysähdytään nykyhetkeen ja suuntaudutaan vähintään 10 vuotta eteenpäin tulevaisuuteen.

Tarkastelussa on mukana muuttujia, jotka liittyvät ensisijaisesti väestöön, palvelutarpeisiin, kunnallistalouteen ja aluetalouteen sekä yritys- ja työpaikkarakenteeseen.

Olennaista on havaita, kuinka vahvasti kuntien tulevaisuus on toisistaan riippuvainen.

2. Yhdistymisen perusedellytysten arvioiminen. Yhdistymisen perusedellytysten arvioinnissa keskitytään lähinnä alueen ja sen kuntien talousmaantieteellisiin tekijöihin. Analysoitavia tekijöitä ovat muun muassa kuntien muodostaman alueen eheys, alueen koko, keskinäiset etäisyydet ja alueen keskusrakenne.

Tarkastelussa on mukana myös alueen asukkaiden luontainen ja muuttunut elinpiiri, mm. työssäkäynti, asiointi, opiskelu, vapaa-aika ja kauppapalvelut. Yhdistymisen perusedellytyksiin luetaan myös kuntien talous arvioitaessa sitä, ovatko kuntien yhdistymisen perusedellytykset heikentyneet pysyvästi sen vuoksi, että vähintään yhden kunnan talous on liian heikko.

Kokonaisuuden tarkastelussa elinvoimaisen ja toimintakykyisen kunnan käsite on hyvä apuväline.

3. Uuden kunnan piirustusten laatiminen. Millaiseksi uusi kunta tulisi rakentaa ja millä tavoin se tulisi toimimaan? On tärkeää, että kuntien asukkaat saadaan jo tässä vaiheessa

mukaan miettimään ja suunnitteleman uuden kunnan piirustuksia ja että nuo piirustukset ovat myös realistiset – ei utopistisen hyvät mutta ei myöskään pessimistisen huonot.

Kun tarkastellaan viime vuosien kuntien yhdistymissopimuksia, yleisesti voidaan todeta, että niihin on jätetty päätöksentekijöille hieman enemmän liikkumavaraa verrattuna aiempiin sopimuksiin. 2000-luvun alun yhdistymissopimuksia kritisoitiin usein liiallisen tarkasta toimintojen betonoinnista.

Ratkaiseva päätöksentekovaihe

Kuntajakolain 7 §:n mukaisesti kunnanhallituksen on varattava kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuus tehdä huomautus kuntien yhdistymisesityksestä. Huomautukset on tehtävä 30 päivän kuluessa. Kunnanhallitukset antavat lausunnot huomautuksista ja tekevät sen jälkeen omat ehdotuksensa valtuustoille.

Voimassa olevan kuntajakolain (1698/2009) 4 §:n mukaan kuntajaon muuttamisella on neljä edellytystä, joista ainakin yhden tulee täyttyä, jotta kuntajakoa on mahdollista muuttaa. Kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos parantaa:

1. kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai muuten edistää kunnan toimintakykyä
2. alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita
3. alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia
4. alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Jos valtuustot hyväksyvät kuntien yhdistymisen, yhdistymissopimusta on alettava noudattaa siitä päivästä lukien. Uudessa kuntajakolaissa on haluttu varmistaa, etteivät kunnat voi tehdä yhdistymissopimuksen vastaisia päätöksiä ja sillä tavoin heikentää uuden kunnan toimintaedellytyksiä ja kuntien keskinäistä luottamusta.

Yhdistymissopimus on sitova kolme vuotta, ellei ole sovittu lyhyemmästä ajasta. Yleensä pienemmät kunnat pelkäävät, että viimeistään kolmen vuoden jälkeen lähipalvelut katoavat. Vastaavasti suurimmassa kunnassa epäillään tuottavuushyötyjen saavuttamista.

Valmisteluvaihe

Kun valtuustot hyväksyvät kuntien yhdistymisen, siirrytään välittömästi yhdistymisen valmisteluvaiheeseen. Se on osoit-

tautunut vaikeaksi työvaiheeksi, koska sille on tyypillistä suuri valmisteltavien asioiden määrä ja kiireinen aikataulu. Keskimäärin valmisteluvaiheelle on aikaa noin vuosi ja joskus ainoastaan puoli vuotta.

Kuntaliitoksen valmisteluvaiheeseen sisältyy useita sellaisia asioita, joihin on varauduttava etukäteen. Kuntaliitoksen valmistelussa tuleekin kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

- Varaudutaan etukäteen siihen, että valmistelut vievät aikaa oletettua enemmän ja kiire aiheuttaa omat valmisteluprosessiongelmat. Hyvä muutosjohtamisen väline on toimiva projektijohtaminen ja -hallinto, joka tulee rakentaa yhdistymishallituksen avuksi. Tärkeätä on saada ylläpidettyä kiinteä vuorovaikutus kaikkien keskeisten toimijoiden välillä.
- Vahvistetaan valmisteluvaiheen aikana kuntien henkilöstöhallintoa, sillä edessä olevat muutokset rasittavat henkilöstöä ja edellyttävät monia hallinnollisia toimenpiteitä.
- Tehostetaan valmisteluvaiheen aikana sekä sisäistä että ulkoista viestintää, jotta erityisesti kuntien henkilöstö, luottamushenkilöt ja kuntalaiset sekä tärkeät sidosryhmät saisivat riittävästi reaaliaikaista tietoa valmistelujen etenemisestä.
- Tunnistetaan etukäteen se, että sekä viranhaltijoilla että luottamushenkilöillä on uuden kunnan valmistelujen lisäksi hoidettavanaan myös vanhojen peruskuntien tehtävät. Tämän vuoksi on jatkuva vaara, että valmistelujen avainhenkilöt kuormittuvat liikaa.
- Varataan uuden kunnan valmisteluvaiheeseen riittävän suuret taloudelliset ja henkilöstöön liittyvät resurssit.

Merkityksellinen toteutusvaihe

Vanhastaan on oletettu, että kuntaliitos toisi mukanaan vakiomäärän hyötyjä ja haittoja eikä kuntaliitoksen toteutuksella olisi suurta merkitystä.

Viime vuosien kuntien liitoskokemusten perusteella on kuitenkin ehdottomasti syytä korostaa itse toteutusta. Kuntaliitoksen hyvä toteutus voi hankaloitua, jos kuntien välinen yhdistymisen tahtotila alkaa jostakin syystä heikentyä yhdistymisprosessin aikana. Tämä on mahdollista, mikäli yhdistymissopimukseen tehdyt kirjaukset johtavat vakaviin tulkintaerimielisyyksiin. Tuon tilanteen välttämiseksi yhdistymissopimus kannattaa laatia yksiselitteisen selkeäksi ja ymmärrettäväksi.

Kuntaliitoksen toteutus vaikuttaa ratkaisevasti tuloksiin, mutta toteutusvaiheen pituus voi vaihdella suurestikin. Aikataulun tarkentamisessa voidaan lähteä liikkeelle ensimmäisistä päivästä ja ulottaa tuo aikajänne aina useaan vuosikymmeneen saakka.

Yhdistymisen toteutuksen ensimmäiset päivät ovat tärkeitä, sillä ensivaikutelman tulisi olla positiivinen ja etenkin tietoverkkojen olisi toimittava moitteettomasti heti ensimmäisestä päivästä lähtien.

Vastaavasti ensimmäiset kuukaudet ovat äärimmäisen tärkeitä sen vuoksi, että uuden kunnan henkilöstön sopeutuminen uuteen organisaatioon etenisi ilman suuria ongelmia ja henkilöstö kokisi kannustavia onnistumisia uudessa työyhteisössään.

Kolme ensimmäistä vuotta ovat yhdistymissopimuksen mukaista aikaa, ja sen vuoksi monella tapaa tärkeitä. Niissä kunnissa, joissa kuntaliitosta työstetään pitempään, esimerkiksi kolmen valtuustokauden ajan, liitoksen hyödyt kyetään saamaan vahvemmin esille.

Hyödyllinen arviointivaihe

Vasta tällä vuosikymmenellä on ryhdytty enemmän käyttämään kuntaliitosten hyvän valmistelun ja toteutuksen apuna reaaliajassa tapahtuvaa arviointia ja seurantaa.

Oulun monikuntaliitoksessa edettiin niin pitkälle, että arviointi ja seuranta kirjattiin yhdistymissopimukseen sitovaksi sopimuskohdaksi toteamalla seuraavaa: ”Strategisen kehittävän yhdistymisen hyvän etenemisen varmistamiseksi on tärkeätä toteuttaa noin puolen vuoden välein ulkoinen reaaliaikainen arviointi valmistelun ja toteutuksen tuloksista ja tehdä sen perusteella tarvittavat korjaustoimenpiteet.” Reaaliajassa tapahtuvien säännöllisten arviointien avulla on hyvät edellytykset varmistaa, että yhdistymisen valmistelu ja toteutus etenevät odotusten ja ennakkosuunnitelmien mukaisesti.

Kuntaliitoksessa visio ja konkreettiset tavoitteet ovat tärkeitä. Kaikissa muutosprosesseissa riskit kasvavat silloin, kun joudutaan uudenlaisiin tilanteisiin uusien toimijoiden kanssa. Organisaatioiden onnistunut yhdistäminen edellyttää aina hyvää muutosjohtamista. Muutosjohtamisen avuksi tarvitaan jatkuvasti uutta tietoa sekä toimintaympäristöstä että omasta organisaatiosta. Säännöllisen ja jatkuvan arvioinnin avulla voidaan tehdä seurantaa sekä sen perusteella reagoida syntyneisiin poikkeamiin.

Muutos on aina sekä mahdollisuus että riski. Tämän vuoksi säännöllinen arviointi osana kuntaliitoksen suunnittelua ja toteutusta parantaa mahdollisuuksien hyödyntämistä sekä riskien ennakointia ja niiden hallintaa. Arvioinnissa on syytä analysoida muutosprosessia, yksittäisiä tehtäviä ja sisällöllisiä ratkaisuja sekä ennakoida niiden toteuttamiseen liittyviä haasteita.

Arvioinnin keskeinen hyöty on varmistaa kuntien yhdistämisessä syntyvän kehittämispotentiaalin mahdollisimman tarkka hyödyntäminen. Tuon kehittämispotentiaalin käyttöönotto vaatii muun muassa taitavaa muutosjohtamista ja strategista toimintatapaa. Hyvien käytäntöjen valitseminen ja soveltaminen uudessa kunnassa edellyttää vanhojen toimintatapojen ennakkoluulotonta arviointia.

Tiivistys

- Suomalaisen paikallishallinnon kehittämisvaihtoehtoja on pääosin kaksi, vahva peruskunta tai isommat yhteistoimintaorganisaatiot ja kunnan vähäisemmät omat tehtävät.
- Olennaista on nähdä tulevaisuuden mahdollisuudet pitkällä aikavälillä eli se, millä rakenteilla ja toimintatavoilla kuntalaisten hyvinvoinnin edellytykset parhaiten turvataan. Tulevaisuuden valinnoissa ensisijaista on ymmärtää, miten riippuvaisia kunnat ovat toisistaan, kun kyseessä on palvelujen turvaaminen ja elinvoiman kehittäminen.
- Nykyistä enemmän pitää pohtia, miten kuntaliitos pitäisi suunnitella, valmistella ja toteuttaa, jotta siitä saatavat hyödyt voitaisiin maksimoida ja haitat minimoida.
- Huolellisesti tehty kuntajakoselvitys ja realistinen yhdistymissopimus luovat hyvän pohjan yhdistymisen valmistelulle ja toteutukselle. Onnistunut selvitys edellyttää toimivaa selvitysorganisaatiota ja selkeitä vastuita sekä luottamuksellista vuorovaikutusta ja jatkuvaa viestintää.
- Kuntaliitoksen valmistelun ja toteutuksen reaaliaikainen arviointi antaa tietoa prosessin kulusta ja varmistaa toiminnan onnistumista.
- Kuntaliitoksen toteutusvaihe tulisi ymmärtää pidemmäksi kuin yhdistymissopimuksen kolme vuotta. Yhdistämishyötyjen strateginen varmistaminen on nähtävä pikemminkin kolmen valtuustokauden pituisena.

Pohdittavaa

- Mikä on oman kuntasi ennakoitu tulevaisuus kymmenen vuoden aikajänteellä, kun mietitään kuntalaisten hyvinvoinnin edistämistä ja alueen elinvoiman kehittämistä?
- Onko oman kuntasi ja sen naapurikuntien välillä keskinäistä riippuvuutta elinvoimassa ja palveluissa ja kuinka nuo seikat tulisi ottaa huomioon alueen kehittämisessä?
- Mitkä syyt ovat olleet tai voivat olla esteitä sille, että kuntaliitosprosessi ei pääse etenemään tunnusteluvaihetta pidemmälle? Millä keinoin voitaisiin edesauttaa sitä, että tunnusteluvaihe etenee myönteisesti esiselvitys- tai selvitysvaiheeseen?
- Millä toimintatavoilla varmistetaan hyvä selvitysprosessi, kuntalaisten aktiivinen osallistuminen ja eri toimijoiden välinen vuorovaikutus ja viestintä?
- Miten varmistetaan, että valmisteluvaihe on riittävä, kun kokemusten perusteella hallinnolliset valmistelut ja henkilöstöhallinto vaativat runsaasti työtä sen lisäksi, että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden on hoidettava liittyvien kuntien nykyiset tehtävät?

61%
72%
53%
42%
59%

Valtuutettu rooleissaan

Juhani Pehkonen

Yhteiskuntatieteiden lisensiaatti Juhani Pehkonen on TNS Gallup Oy:n toimialajohtaja. Pehkonen on toiminut tutkijana ja tutkimusasiamiehenä Tampereen yliopistossa. Hänellä on pitkä ura Suomen Gallup Oy:n tutkimusjohtajana.

Mitä kansa odottaa ja ajattelee kotikunnastaan?

Mielipidetutkimuksilla selvitetään yleensä sitä, miten kansalaiset suhtautuvat johonkin tiettyyn asiaan liittyviin selkeisiin ja varsin yksinkertaisiin kysymyksiin. Tällaisia mielipidetutkimuksia on tehty esimerkiksi sitä, miten kuntalaiset suhtautuvat kuntaliitokseen. Kun tämän lisäksi selvitetään mielipiteen perusteita, lähestytään asenne- ja arvotutkimusta. Asennetutkimuksissa selvitetään johonkin asiaan tai ilmiöön liittyviä käsityksiä, uskomuksia ja näkemyksiä.

Mielipide- ja asennetutkimusten tuloksilla voidaan viedä asioita eteenpäin, perustella asioita, arvioida, johtaa, motivoida, moittia, palkita, suunnitella ja viestiä. Tutkimukset ovat toiminnan apuväline siinä kuin muukin tieto.

Mielipide- ja asennetutkimuksien tuloksia käytetään hyväksi muun muassa markkinoinnissa, politiikassa ja järjestötoiminnassa. Tutkimusten tuloksiin on kuitenkin syytä suhtautua varovaisesti, jotta yksittäisiin kysymyksiin annetuista vastauksista ei tehdä liian laajalle meneviä ja ehdottomia johtopäätöksiä.

Nykyaikaisessa viestintäympäristössä työskentelevä päättäjä ei voi välttää kosketusta mielipidetutkimuksiin. Vaikka mielipidetutkimukset ovat varsin hyödyllisiä, niitä ei pidä ottaa liian vakavasti, mutta toisaalta niitä ei voi ohittaakaan. Monet asennetutkimukset kertovat tärkeitä asioita meistä ihmisistä, omasta ajastamme ja yhteiskunnastamme.

Päättäjä, joka sokeasti juoksee kansalaismielipiteen perässä, on heikoilla. Pahimmillaan päätöksenteko vaikeutuu ja säntäily ja linjattomuus yleistyvät. Politiikassa joudutaan tekemään myös ikäviä päätöksiä. Vastustusta herättänyt asia voi muuttua hyväksytyksi, kun sen seuraukset tulevat esiin. Toisaalta kulkeminen täysin kansalaismielipidettä vastaan pahimmillaan nakertaa luottamusta. Näin käy etenkin tilanteissa, joissa ihmiset eivät koe ratkaisuja oikeutetuiksi missään olosuhteissa edes jälkikäteen.

Kestohuolena vanhusten hoivan puutteet

Kuntalaisten näkemyksiä kunnallishallinnosta on selvitetty vuosittain Kunnallisalan kehittämissäätiön Ilmapuntari-tutkimuksissa vuodesta 1992 lähtien. Tutkimuksissa on selvitetty kuntalaisten nykyaikaa ja tulevaisuutta koskevia näkemyksiä kuntien tehtävistä, palveluista ja taloudesta, demokratiasta ja valtarakenteesta. Kuntavaalivuosina on selvitetty myös kunnanvaltuutettuun kohdistuvia odotuksia.

1990-luvun alun taloudellinen kriisi katkaisi Suomessa palvelutuotannon kumulatiivisen kasvukehityksen. Tämän jälkeen Suomessa on käyty jatkuvaa keskusteltua palveluiden riittävyydestä. Ilmapuntari-tutkimuksissa on monina vuosina selvitetty, miten riittävinä ihmiset kokevat kunnalliset palvelut.

Tulokset ovat olleet yleisesti myönteisiä. Vuonna 2010 lähes kaikki tiedustellut palvelut arvioitiin ainakin jokseenkin riittäviksi. Kärkeen kohosivat liikuntaan ja urheiluun liittyvät palvelut, jotka lähes kaikki (92 %) katsoivat riittäviksi. Käytännössä yhtä hyvän arvosanan saivat peruskoulut (90 %).

Myös teknisiä palveluita (84 %) sekä lukioita ja ammatillisia oppilaitoksia (81 %) koskevat arviot olivat myönteisiä.

Aivan kaiken ei kuitenkaan uskottu olevan kunnossa. Kriittisyys on vuosi toisena jälkeen kohdentunut selvimmin vanhusten huoltoon. Viimeksi toteutetussa tutkimuksessa vanhuspalvelut näki riittämättömiksi kaksi viidestä (39 %). Vanhuspalveluiden puutteita ja ongelmia koskevaan julkiseen keskusteluun suhteutettuna – sen volyymiin, sävyyn ja kestoon – näiden palveluiden osakseen saamaa kritiikkiä voi pitää jopa vähäisenä.

Verrattaessa viimeksi saatuja tuloksia aiempiin vuosiin havaitaan, että muutokset ovat yllättävän vähäisiä. Ainoastaan vanhustenhuoltoa koskeva kriittisyys vähentyi aiemmista tutkimuksista, mutta samalla epätietoisuus lisääntyi. Etenkin nuoret ikäluokat olivat aiempaa epätietoisempia arvioissaan. Viime mainittu tapahtui siitäkin huolimatta, että vanhusten hoivan puutteet ovat julkisuudessa olleet kestoaihe.

Kuntalaiset eivät edes nurkkaan ajettuna halua asettua kuntapäättäjän rooliin

Näkemykset eri palvelujen tarpeellisuudesta antavat viitteitä siitä, kuinka tärkeiksi kansalaiset kokevat kunnan palvelut. Ilmapuntari-tutkimuksissa on eri vuosina selvitetty, mitä kunnan viime kädessä tulee tehdä ja mitä ei. Kansalaisten käsitykset eri palveluiden välttämättömyydestä ovat muodostuneet melko yksi-ilmeisiksi. Käytännössä lähes kaikki arvioitavaksi annettu on todettu välttämättömäksi. Kunnan tehtäviin ehdottomasti kuuluviksi nähdään etenkin peruskoulut, vanhusten huolto, terveyspalvelut ja lasten päivähoito, tekniset palvelut, lukiot ja ammatilliset oppilaitokset.

Kuva ei juuri muutu, vaikka kansalaiset yrittävät arvioida, mistä palveluista tulisi pakkotilanteessa säästää. Vaikka arvioinnin lähtökohtana on tutkimuksissa ollut säästämisen pakko, kansalaiset ovat kannanotoissaan olleet melko

kitsaita. Mistään kunnan menokohteesta ei haluttaisi suoralta kädeltä säästää ”paljon”.

Tiukimmin kuntalaiset ovat pitäneet kiinni tietyistä sosiaali-, terveys- ja koulutoimeen kuuluvista palveluista. Varjelluimpia ovat olleet vanhustenhuolto, terveyskeskuspalvelut, lasten päivähoito ja koulutoimi. Yhdeksän kymmenestä ei haluaisi säästää näistä ollenkaan. Pientä höyläystä saisi tehdä lähinnä katujen ja virkistysalueiden kunnossapidosta sekä kulttuuripalveluista.

Vuonna 2010 tutkimuksessa kansalaiset asetettiin paljon kiperämmän tehtävän eteen. Valittavaksi asetettiin aiemmissa mittauksissa tiukimmin puolustetut menokohteet ja tiedusteltiin, mistä niistä heidän mielestään tulisi ensisijaisesti säästää, jos on pakko. Vähiten säästöjä haluttiin kohdentaa vanhusten huoltoon. Kaksi viidestä ei halunnut ottaa lainkaan kantaa kivuliaaseen kysymykseen.

Neuvottomuus voidaan tulkita niin, että ihmiset ovat haluttomia tinkimään mistään. Monet kuntalaiset eivät suostu edes nurkkaan ajettuna asettumaan kuntapäättäjän rooliin, vaan livahtavat karkuun.

Kuntapalveluista tiukasti kiinni pitäminen nojautuu huoleen palveluiden heikkenemisestä

Tuoreimmassa vuoden 2012 tutkimuksessa kansalaiset arvioivat ensimmäisen kerran erilaisten kunnallisten palveluiden tärkeyttä omassa kotikunnassaan. Kunnallisten palveluiden arvottaminen ei suuresti muuta kuvaa, joka on eri tutkimuksissa saatu palvelujen riittävyydestä, tasosta ja välttämättömyydestä.

Kaikki tiedustellut palvelut koetaan tärkeiksi, suurin osa jopa erittäin tärkeiksi. Kärkeen kohoavat terveyspalvelut, peruskoulut, vanhustenhuolto ja lasten päivähoito. Hyvin tärkeitä ovat enemmistön mielestä myös lukiot ja ammatilliset oppilaitokset sekä tekniset palvelut. Vähemmän tärkeiksi joskaan ei merkityksettömiksi koetaan kulttuuripalvelut,

liikunta-, urheilu- ja kuntoilumahdollisuudet ja -palvelut sekä kirjastopalvelut.

Tämän perusteella on ymmärrettävää, että samassa tutkimuksessa monien kunnallisten palveluiden järjestämisvastuun nähdään vastaisuudessakin kuuluvan yksiselitteisesti peruskunnalle, ei laajemmalle kokonaisuudelle.

Kun tulokset suhteutetaan kuntapalveluita puolustavaan asenteeseen, voidaan tehdä joitakin johtopäätöksiä. Tulokset kertovat, ettei kuntapalveluista tiukasti kiinni pitämi-

nen perustu niinkään käsityksiin palveluissa tapahtuneesta heikentymisestä saati niiden suoranaisesta katoamisesta, vaan huoleen siitä, että ne eivät vastaisuudessa heikkenisi. Tyytymättömyys kohdistuu näkyvimmin juuri niihin palveluihin, joita kuntalaiset pitävät kaikkein tärkeimpinä.

Enemmistö luottaa kotikuntansa päättäjiin

Julkista keskustelua seuraamalla saa helposti kuvan, jonka mukaan suomalaisten ainoaksi, joskin laajasti harrastamaksi poliittisen osallistumisen muodoksi on jäämässä politiikan arvostelu. Äänestäminen ei kiinnosta eikä vaikutusmahdollisuuksiin uskota. Taloudellisia ja muitakaan ongelmia tuskin olisi, jolleivät poliittiset päättäjät niitä nimenomaisesti järjestäisi.

Edellä kuvattu ei kuitenkaan ole koko totuus kuntalaisten tunnoista kuntajohtamista ja kunnallista päätöksentekoa kohtaan. Vuonna 2011 kaksi kolmesta (66 %) luotti oman kotikunnan päättäjiin. Koska kyseessä on suora kysymys, jota tuskin voidaan ironiaksikaan ymmärtää, tulos saattaa poliitikkoihin suunnatun kansalaiskriittisyyden osin uuteen valoon.

Samassa tutkimuksessa tiedusteltiin myös demokratian toimivuutta kotikunnassa, mutta sekään ei kirvoittanut laajaa valitusvirttä: demokratian todettiin toimivan kotikunnassa kohtuullisen hyvin (62 %).

Samana vuonna tiedusteltiin, kuinka hyvin tai huonosti kunnan johtamisessa on onnistuttu eri asioissa. Tulosten yleiskuva ilmensi pikemminkin tyytyväisyyttä kuin tyytymättömyyttä. Hyväksyvien kannanottojen määrä oli suurempi kuin kriittisten. Parhaat arvosanat saavat urheilu- ja liikuntapalvelut (73 % katsoi, että johtamisessa oli onnistuttu hyvin) sekä opetus ja koulutus (72 %). Lähelle kärkeä kohoavan parin muodostavat kunnallistekniikka (66 %) ja kulttuuripalvelut (64 %). Sosiaalipalveluihin tyytyväisiä oli alle puolet (46 %) kansalaisista.

Tuloksia arvioitaessa kannattaa huomata, että kuntalaisten kuntajohtamista koskevat arvosanat määräytyvät sen perusteella, miten palvelut heidän mielestään kunnassa toimivat. Tuloksiin vaikuttaa myös se, miten tärkeänä tietty palvelu nähdään. Toiminnot, joita pidetään enemmän tai vähemmän toisarvoisina, saavat helpommin hyviä arvosanoja kuin ensisijaisiksi koetut. Näkemyksissä heijastuu se, millaisesta yleisestä yhteiskunnallisesta ongelmasta on kyse. Terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut saavat enemmän sapiskaa jo yksinomaan tämän vuoksi.

Hyvä kunnanvaltuutettu ei saisi olla hiljaisesti mukautuva myötäilijä

Hyvän kunnanvaltuutetun kuva viimeksi toteutetussa tutkimuksessa 2012 piirtyi verrattain hyvin ajan henkeä heijastavaksi. Pelkistetysti valtuutetun tulisi olla itsenäisesti ajatteleva, kunta-asioihin perehtynyt ja koko kunnan etua ajava henkilö. Hänen tulee pitää yhteyttä äänestäjiinsä sekä ajaa määrätietoisesti näiden etuja. Yhtälö on vaikea pureskeltavaksi kenelle tahansa.

Toivelistan kärkeen kohoava ominaisuus ”itsenäisesti ajatteleva” näkee valtuutetun tietyssä määrin riippumattomana toimijana. Kyseenalaistava idealinko ja epäilijä on kaivatumpi kuin muiden menoon hiljaisesti mukautuva myötäilijä. Kuvaus ”ajaa kunnan kokonaisetua ääniä kalastelematta” viittaa henkilöön, joka on uskollinen asioille, joiden näkee edistävän kunnan kokonaisetua. Tällainen päättäjä koetaan pohjimmiltaan uskottavammaksi kuin mielipidettä usein vaihtava ja kansalaismielipiteen perässä juokseva tuuliviiri.

Kahta ylimpään kärkeen kohoavaa luonnehdintaa ”pitää aktiivisesti yhteyttä omiin äänestäjiinsä vaalien välillä” ja ”ajaa määrätietoisesti kaltaistenne ihmisten ja ihmisryhmien etuja” voitaneen pitää hyvän luottamussuhteen perusteina paikallisdemokratian kannalta.

Kuntalaisten mielestä valtuutetun olisi hyvä olla aloitteellinen ja esiintymiskykyinen. Tämä ominaisuus viittaa kommunikointi- ja mediataitojen merkitykseen, ja sitä voi opiskella ja harjoitella. Julkisuuden hallinta on keskeinen kelpoisuusehto myös politiikan paikallistasolla.

Hyvällä valtuutetulla tulisi olla laajat suhdeverkostot. Suhdeverkostoja pidetään poliittisen päätöksenteon kannalta välttämättöminä. Se, että valtuutetulla on oikea puoluetausta, ei ole välttämätön ehto ainakaan valinnan näkökulmasta. Puolueuskollisuudesta voidaan tinkiä, jos vain ”hyvä tyyppi” löytyy. Valtuutetun ei myöskään välttämättä edellytetä olevan samaa sukupuolta kuin äänestäjä, omalta kylältä tai oman ammattiryhmän edustaja.

Valtuutettu ei saisi olla liian innokas uudistaja

Minkälaisia tavoitteita ajavaa valtuutettua sitten arvostetaan? Tästä saa vihjeitä siitä, mitä kuntalaiset odottavat päätöksentekijöiltä ja mikä on kunnallishallinnon kehittämisen toivottu suunta. Kansalaiset arvostavat valtuutettua, joka mieluummin säilyttää kuin uudistaa. Valtuutetun ei siis tulisi olla erityisen innokas kunnallishallinnon perinteisten käytäntöjen radikaali uudistaja, saati romuttaja.

Valtuutettu, joka vastustaa kunnallisten palveluiden leikkaamista, on ollut selvästi suositumpi kuin kollegansa, joka toimii kunnan taloustilanteen parantamiseksi säästöjä etsien. Tämän takia säästöjä kavahdetaan ja etsitään yleensä vain pakon vuoksi. Jos kansalaisilta kysyttäisiin, mikään ei muuttuisi. Ikäviäkin asioita voidaan hyväksyä, vaikka niitä ei tietystikään kannateta.

Kuntapolitiikan toivottua sisältöä ja suuntaa koskevaa tietoa on mahdollista saada ilman, että samoja linjauksia sidotaan valtuutetun ominaisuuksiin. Voidaan olettaa, että esimerkiksi palveluiden ulkoistamiseen myönteisesti suhtautuva henkilö kannattaa valtuutettua, joka ajaa asiaa.

Millainen sitten on hyvä kunta ja miten kunnallishallintoa koskeviin ehdotuksiin reagoidaan? Kunta on miellettu ”kansalaisten hyvinvoinnin keskeiseksi tuottajaksi ja takaajaksi”. Samalla sen tulisi olla palvelutuotannoltaan monipuolinen, tehokas ja laadukas. Kansalaisten mielestä nämä vaateet sopivat hyvin myös kuvaamaan nykyistä kunnallishallintoa.

Kunnallishallintoon kohdentuvan suitsutuksen ohella nousee esiin kuitenkin soraääniä. Tietyt nykykäytäntöä kritisoivat ja kunnallishallinnon keventämistarvetta korostavat näkökohdat nostavat päätään. Tästä huolimatta säilyttävä, totutussa pitäytyvä linja saa kansalaisilta varsin suuren kannatuksen.

Kansalaiset eivät tyrmää täysin ajatusta kuntapalveluiden ulkoistamisesta

Kysymys palveluiden ulkoistamisesta kunnallisen toiminnan kehittämiskeinoina on kirvoittanut kiivasta mielipiteenvaihtoa riippumatta siitä, mitä käsitteillä on edes tarkoitettu. Yksityiseen toimeliaisuuteen tukeutuvien ”hyvinvointimarkkinoiden” ideaa on monien tutkimusten mukaan vierastettu, vaikka palvelutarjonta ei muuttuisi.

Vuoden 2012 tutkimuksessa yleisimmin kannatettu vaihtoehto oli se, että kunnat ja kuntayhtymät tuottavat itse suurimman osan ja ostavat loput palvelut yksityisiltä yrityksiltä ja järjestöiltä. Vajaa kuudesosa kansalaisista on sitä mieltä, että ulkoistamista ei saisi tapahtua lainkaan. Kansalaisia, joiden mielestä palvelut tulisi jakaa tasan yksityisen ja julkisen tuotettavaksi tai pääasiassa markkinaehtoisesti, löytyy vain viidesosan verran.

Kansalaiset eivät kuitenkaan täysin tyrmää ajatusta kuntapalveluiden ulkoistamisesta. Yksityisen ja julkisen välillä tulisi kuitenkin vallita tasapaino siten, että suurempi osa palveluista tuotetaan kunnan tai kuntayhtymän toimintana.

Kansalaisten ulkoistamishalua on hillinnyt ennen muuta huoli toimenpiteen sosiaalisista seurauksista. Tämä on tullut esille monissa Ilmapuntari-tutkimuksissa. Valtaosa kansalaisista epäilee, että kunnallisten palveluiden ulkoistamisesta seuraa eriarvoisuutta ja turvattomuutta. Eikä kansalaisten eriarvoistumishuoli ole koskenut vain tulevaa. Moni on ollut taipuvainen hyväksymään näkemyksen, jonka mukaan sosiaalinen ja taloudellinen eriarvoistuminen on omassa kotikunnassa mennyt jo nyt liian pitkälle.

Toiseen suuntaan näkemyksiä ulkoistamisesta vetää ajatus yksilön valinnanmahdollisuuksien lisäämisestä.

Valtaosa hyväksyy sen, että kansalaisilla tulisi olla paremmat mahdollisuudet itse ratkaista, haluavatko he verovaroillaan yksityisesti vai julkisesti tuotettuja sosiaali-, koulutus- ja terveyspalveluita.

Suhtautuminen kuntaliitoksiin jakaa kansaa

Kuntauudistushanke on saanut kuntaliitoskeskusteluun uutta vauhtia ja myös uusia sävyjä. Mukaan kuvaan ovat tulleet ehdotukset radikaaleista rakenneuudistuksista, joissa kuntien lukumäärää vähennettäisiin jopa murto-osaan nykyisestä.

Vuoden 2012 tulosten mukaan suhtautuminen kuntaliitoksiin jakaa kansaa. Suhtautumisessa ei tällä haavaa ole suuria eroja, arvioidaanko asiaa yleisesti vai oman kunnan osalta. Monissa aiemmissa tutkimuksissa on käynyt ilmi, että kuntaliitoksiin suhtaudutaan myönteisesti, jollei se koske omaa asuinkuntaa.

Suomalaisista kaksi viidestä (41 %) suhtautuu vähintäänkin melko myönteisesti siihen, että oma asuinkunta yhdistyisi suuremmaksi kokonaisuudeksi naapurikunnan tai -kuntien kanssa. Reilu kolmannes (35 %) vastustaa ajatusta. Kuudesosa (17 %) suhtautuu neutraalisti. Vuodesta 2005 on kuntaliitosten vastustus hieman laantunut, kun taas kannatus ja epätietoisuus lisääntyneet.

Kuntaliitosten kannattamisen perusteina keskeisimpiä asioita ovat turhan hallinnon vähentäminen, kuntapalveluiden turvaaminen ja kuntien talouden parantaminen. Vastaavasti suomalaiset ovat vakuuttuneita siitä, että kuntaliitosten seurauksena palveluasiointi vaikeutuu ja palveluiden saatavuus heikkenee, asukkaiden vaikutusmahdollisuudet vähenevät ja kuntien reuna-alueet tyhjentyvät.

Tuloksista käy ilmi myös se, että suomalaiset allekirjoittavat ja hyväksyvät kuntaliitosten kielteisiä perusteita selvästi enemmän kuin myönteisiä. Tuloksesta voidaan päätellä, ettei kuntaliitosten hyötyihin uskota kovin laajasti. Tämä havainto viittaisi myös siihen, kuntaliitosten potentiaalisia vastustajia löytyy enemmän kuin kannattajia.

Tiivistys

- Valtuutetun tulisi olla itsenäisesti ajatteleva, kuntaasioihin perehtynyt ja koko kunnan etua ajava. Hänen tulee kuitenkin pitää yhteyttä äänestäjiinsä sekä ajaa määrätietoisesti näiden etuja. Yhtälö vaikea pureskeltavaksi kenelle tahansa.
- Toivelistan kärkeen kohoava ominaisuus ”itsenäisesti ajatteleva” näkee valtuutetun tietyssä määrin riippumattomana toimijana.
- Kyseenalaistava epäilijä on kaivatumpi kuin muiden menoon hiljaisesti mukautuva myötäilijä.
- Tulokset viittaavat henkilöön, joka on uskollinen asioille, joiden näkee edistävän kunnan kokonaisetua. Tällainen päättäjä koetaan pohjimmiltaan uskottavammaksi kuin mielipidettä usein vaihtava ja kansalaismielipiteen perässä juokseva tuuliviiri.

Pohdittavaa

- Millä tavoin mielipidetutkimuksia tulisi hyödyntää valtuutetun työssä?
- Missä asioissa kuntalaisten mielipiteitä tulisi selvittää ennen päätöksentekoa?
- Mikä painoarvo kuntalaisten mielipiteille tulisi antaa?
- Millä eri keinoilla valtuutetut voivat pitää yhteyttä kuntalaisiin vaalien välillä ja millä tavoin kansalaismielipiteeseen voi vaikuttaa?
- Millä tavoin valtuutettu voi erottautua ja profiloitua kunnallispolitiikassa?

Risto Uimonen

Yhteiskuntatieteiden maisteri Risto Uimonen on tietokirjailija ja kolumnisti. Hän on Julkisen sanan neuvoston puheenjohtaja. Uimonen on toiminut päätoimittajana Kalevassa ja sitä ennen Helsingin Sanomissa, MTV:n Kymmenen uutisissa, BBC:ssä ja Turun Sanomissa. Hän on julkaissut toistakymmentä tietokirjaa mm. mediasta ja politiikasta.

Valtuutettu ja media

Yksi asia on ainakin täysin varma kuntapolitiikassa: uusien valtuustojen ja tiedotusvälineiden välille syntyy tiivis suhde neljäksi vuodeksi. Valtuutetut eivät pääse eroon toimittajista – eivätkä toimittajat valtuutetuista.

Miten minun pitäisi toimia median kanssa? Tuo ajatus askarruttaa varmaankin kaikkia uusia valtuutettuja ja aiheuttaa päänvaivaa myös valtuustojen konkareille. Vanhat valtuutetut tietävät, ettei tiedotusvälineiden kanssa auta leikkiä eikä niihin voi suhtautua yliolkaisesti. Media toimii välillä arvaamattomasti ja pystyy nostamaan sekä laskemaan ihmisiä. Vaikka journalistit eivät kykene erottamaan valtuustoon valittuja, he voivat tuhota valtuutetun maineen muutamalla jutulla. Joskus siihen riittää yksikin ikävä juttu.

Tuo voi kuulostaa pelottavalta, mutta ei mediaa tarvitse silti pelätä. Sen kanssa tulee kyllä toimeen ja siitä voi jopa hyötyä, jos tietää, miten tiedotusvälineet toimivat, mihin niiden bisneslogiikka perustuu ja millaiset tarpeet ohjaavat

toimittajien työtä. Kannattaa myös muistaa, että pohjimmiltaan valtuustoja ja paikallisia tiedotusvälineitä yhdistää sama tavoite: kummatkin haluavat tehdä oman kaupungin tai kunnan parasta.

Toimitukset vain katselevat maailmaa eri perspektiivistä kuin poliittista väriä tunnustavat valtuutetut. Toimitusten näkökulma on yleensä laajempi kuin yksittäisten poliittisten ryhmien, joita ohjaavat oman ideologian lisäksi niiden taustaryhmien intressit.

Tiedotusvälineiden ja politiikan tekijöiden suhteet ovat olleet pulmallisia niin kauan kuin sanomalehtiä on ilmestynyt. Media pystyy aiheuttamaan päänsärkyä jopa maan ja maailman mahtaville. Esimerkiksi Ranskan johtaja ja Euroopan valloittaja Napoleon (1769–1821) tokaisi jo omana aikanaan tuskastuneena: ”On syytä pelätä enemmän kolmea vihamielistä sanomalehteä kuin tuhatta pistintä.”

Median asemaa kuvaa osuvasti myös vanha sanonta neljännestä valtiomahdista. Lehdistöä kutsuttiin ensimmäisen kerran tällä nimellä jo vuonna 1841. Englantilaisen Thomas Carlylen kirjassa *On Heroes and Hero Worship* (Sankareista ja sankarien palvonnasta) kerrotaan, että Lontoon parlamentin jäsen Edmund Burke tokaisi 1700-luvun lopulla: ”On kolme valtiomahtia, mutta tuolla kauempana lehtimiesten parvella istuu neljäs valtiomahti, jolla on vaikutusvaltaa enemmän kuin kaikilla kolmella yhteensä.” Kolmella muulla valtiomahdilla tarkoitettiin ja tarkoitetaan yhä lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaa.

Suomessa muistetaan muun muassa SDP:n pitkäaikaisen puheenjohtajan ja pääministerin Kalevi Sorsan tokaisu infokratiasta poliittisen vallan haastajana. Presidentti Mauno Koivisto vertasi toimittajia pisteliäästi sopulilaumaan. Molemmat olivat tyytymättömiä asemaansa vahvistaneen neljännen valtiomahdin itsenäisiin toimintatapoihin. Kumpikaan ei silti pystynyt panemaan journalisteja kuriin mahtiasemastaan huolimatta. Pääministeri on nykyisin Suomen politiikan vaikutusvaltaisin henkilö, mutta jokaisella pää-

ministerillä on ollut omat kriisinsä toimittajien kanssa yhtä lukuun ottamatta: Jyrki Katainen oli säästynyt tätä kirjoitettaessa median vakavalta ahdistelulta. Hänen uraltaan puuttuvat haastattelut selkä seinää vasten painettuna.

Vallankäytön valvontaa

Tiedotusvälineiden ja valtuutettujen suhde Suomen kunnissa ei poikkea olennaisesti siitä, miten päättäjät ja journalistit toimivat keskenään korkeimmalla valtiollisella tasolla. Valtuustojen ja median välillä vallitsee myös kunnissa tietty perusjännite. Valtuutettujen on mahdotonta käyttää poliittista valtaa ilman median jatkuvaa silmälläpitoa ja seurantaa.

Vain mediaseurannan intensiteetissä on eroa valtakunnallisen ja kunnallisen tason välillä. Valtakunnalliset välineet raportoivat ainoastaan satunnaisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolisten valtuustojen toiminnasta. Maakuntien ykköslehdet sekä Yleisradion aluetoimitukset seuraavat valtuustojen toimintaa toimialueensa suurissa kaupungeissa. Pienissä kunnissa seurantavastuu kuuluu paikallislehdille.

Median perustehtäviin kuuluu vallanpitäjien valvonta. Toimittajilla on tässä tukenaan länsimainen sananvapauskäsite, jonka mukaan demokratia toimii vajavaisesti ilman vallanpitäjiä valppaasti tarkkailevia vahtikoiria.

Monilla poliitikoilla on taipumus suhtautua nurjasti mediaan. He sadattelevat herkästi journalistien toimintatapoja sekä taivastelevat varsinkin näiden laatimia kohuotsikoita ja kommentteja. Jotkut poliitikot pitävät mediaa suoranaisena riesana ja toimittajia pelkkinä kiusankappaleina, jotka aiheuttavat vain hämmennystä ja häiritsevät poliittista päätöksentekoa. Tällainen asenne on voimistunut poliitikkojen keskuudessa silmin nähden vuonna 2008 alkaneen ja vuosia kestäneen vaalirahakohun takia.

Toinen selkeä kriittisyyspiikki tapahtui vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeen. Perussuomalaisista tuli noissa vaaleissa eduskunnan kolmanneksi suurin poliittinen ryhmä, joka jou-

tui kokonsa vuoksi median tarkan uutisseurannan kohteeksi. Median suurennuslasin alla oleminen oli uutta perussuomalaisille. Monet puolueessa kokevat, että journalistit ovat ottaneet heidät erityistarkkailuun ja raportoivat kaikista pienistäkin risauksista, jos ne vain ovat epäedullisia puolueelle.

Tällainen epäluuloinen kriittisyys mediaa kohtaan johtuu yleensä vääristä odotuksista ja siitä, etteivät poliitikot halua hyväksyä medialle demokratiassa uskottua itsenäistä toimijaroolia. Poliitikoista olisi mieluisampaa, että media palvelisi heidän tarkoitusperiään. He pettyvät ja purkavat pahaa oloaan julkisesti, kun tiedotusvälineet toimivatkin oman logiikkansa mukaan.

Tuollainen asenne on turhaa ajanhukkaa. Journalistit tekevät nimittäin työtään omista lähtökohdistaan ja omilla ehdoillaan. Toimittajien ja poliitikkojen suhdetta on verrattu usein tuleen ja veteen, joita ei voi yhdistää. Vertauksessa on vinha perä, vaikka se ei olekaan aivan eksakti. Vesi nimittäin sammuttaa tulen. Poliitikkojen ja median suhteissa kumpikaan ei voi tukahduttaa toista.

Mahdoton harmonia

On perusteetonta edes odottaa, että tiedotusvälineiden ja poliitikkojen välille voisi kehittyä harmoninen suhde toimivassa demokratiassa. Poliitikot saavat vaaleissa äänestäjiltä valtakirjan, jonka turvin he voivat tehdä päätöksiä – riippumatta siitä, mitä lehtien pääkirjoituksissa ja kolumneissa sanotaan tai heiltä vaaditaan.

Tiedotusvälineillä on taas oikeus julkaista tietoja ja mielipiteitä kenenkään estämättä. Niillä on myös oikeus valita näkökulma uutisjuttuihinsa. Sananvapauslaki antaa päätoimittajalle täyden valtuuden päättää, mitä hänen johtamassaan välineessä julkaistaan. Journalistin ohjeet kieltävät toimituksia luovuttamasta päätösvaltaa ulkopuolisille. Toimittajat toimivat ammattietiikkansa vastaisesti, jos he tekevät niin kuin valtuutetut tai muut poliitikot heiltä toivovat tai vaativat.

Pyhäjärvellä syntyi kesällä 2012 kohua siitä, kun kaupunginhallitus ja -valtuusto ryhtyivät painostamaan paikallista lehteä *Pyhäjärven Sanomia*. Kunnan luottamusjohtoa kiusasi se, ettei lehti kirjoittanut pelkästään myötäsukaisesti Pyhäjärven asioista. Valtuuston kokouspöytäkirjan liitteessä 27.6.2012 sanottiin suoraan, mistä kenkä puristi: ”Valitettavasti on todettava, että *Pyhäjärven Sanomien* tiedotustoiminta on ollut asenteellinen, eikä ole tukenut kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen toimintaa.”

Lehtiyhtiön suurin omistaja on paikallinen urheiluseura, Pyhäjärven Pohti. Kaupungin johto painosti lehtiyhtiön hallituksen puheenjohtajan kautta lehden päätoimittajaa. Tämä taipui ja suostui lopulta julkaisemaan lehdessään täsmennyksen, jossa todettiin, että lehti oli kirjoittanut epätarkasti toimittajaansa kaupungin taholta kohdistuneesta potku-uhasta.

Tuo tapaus on malliesimerkki siitä, kuinka eri tavoin kaupungin johto ja journalistit voivat mieltää tiedotusvälineen roolin. *Pyhäjärven Sanomat* toimi itsenäisesti niin kuin sanomalehden kuuluu tehdä. Kaupunginjohto olisi halunnut alistaa lehden omaksi pr-julkaisukseen. Kaupunginjohto oli tietoinen siitä, että pienen lehden päätoimittajan on vaikea vastustaa painostusta silloin, kun pelinappulana on viime kädessä hänen ja lehden toimittajan elanto.

Pyhäjärven valtuusto ja kaupunginjohto toimivat sananvapauslain vastaisesti yrittäessään puuttua lehden linjaan. Päätoimittaja toimi myös väärin, kun hän alistui painostukseen ja julkaisi tarkennuksen. Sananvapauslaki olisi ollut hänen tukenaan. Se antoi hänelle ehdottoman vallan päättää, mitä *Pyhäjärven Sanomissa* julkaistaan. Lain tuki on niin vahva, ettei edes lehtiyhtiön hallitus olisi voinut velvoittaa päätoimittajaa julkaisemaan mitään vastoin tahtoaan. Myös *Journalistin ohjeet* kieltävät luovuttamasta päätösvaltaa toimituksen ulkopuolelle.

Jos poliitikkojen sekä taloudeltaan ja etiikaltaan vahvan tiedotusvälineen välille syntyy konflikti, tiedotusväline on

yleensä voimakkaampi. Mitä paremmassa kunnossa mediayhtiön talous on, sitä paremmin se kestää ulkopuolista painostusta ja ilmoitusboikotteja. Olen itse työskennellyt suurissa sanomalehdissä ja johtanut isoa toimitusta. Päätoimittajat ja toimitusjohtajat ottavat vastaan suurenkin ilmoittajan boikotin juuri silmää räpäyttämättä. Vahvoissa mediataloissa tiedetään, ettei boikotti jatku pitkään, koska se osuu boikotoijan omaan nilkkaan. Boikotoijalle riittää yleensä se, että hän saa osoitettua mieltään jättämällä lehdestä muutaman ilmoituksen pois.

Mediastrategiaa miettimään

Muun muassa pääministeri Anneli Jäätteenmäen, ulkoministeri Ilkka Kanervan ja apulaiskaupunginjohtaja Jukka Peltomäen pakkoerot osoittavat, millaista jälkeä median nykyinen mahtiasema saa aikaan. Kun media pauhaa yhdestä asiasta yhdensuuntaisesti kuin megafoni, se luo sellaisen kohun ja paineen, että maan mahtavimpienkin on sitä mahdotonta kestää. Media on Suomessa mielikuvien luojana valtansa huipulla, koska yleisö pitää sitä uskottavana viestin välittäjänä ja tapahtumien tulkkina.

Tämän realiteetin kanssa uudet valtuustotkin joutuvat elämään. Vastakkainasettelun kärjistämistä ja sadattelua järkevämpää on se, että valtuutetut keskittyvät miettimään yksin ja omissa ryhmissään, miten media toimii ja miten journalistien kanssa on järkevää työskennellä. Valtuutetut ja media joutuvat toistensa kanssa tekemisiin tämän tästä seuraavan neljän vuoden aikana. Eteensä katsovat valtuustoryhmät laativat itselleen asiantuntijoiden avulla mediastrategian koko vaalikaudeksi.

Vaikka median ja valtuuston välinen jännite on terveen demokratian merkki, valtuutettujen on hyvä huomata, että heidän ja journalistien välillä vallitsee myös molempia osapuolia hyödyttävä symbioottinen suhde. Poliitikot tarvitsevat julkisuutta itselleen ja ajamilleen asioille. Media

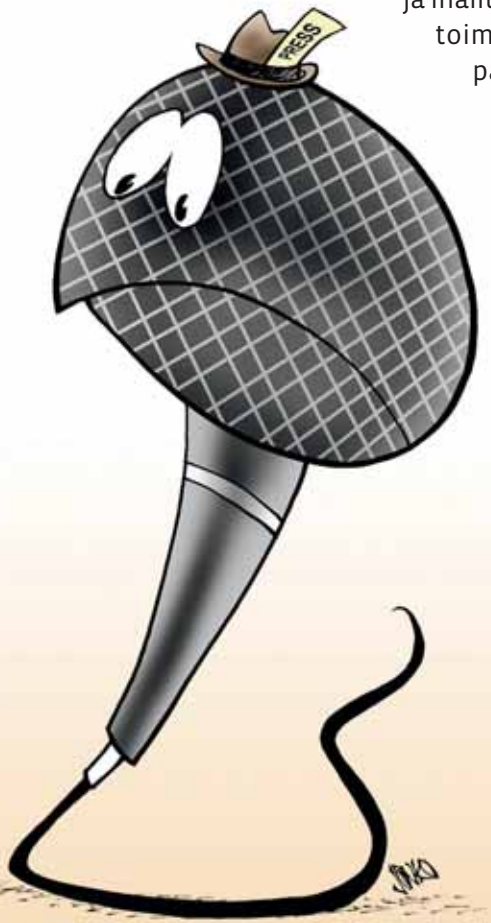
tarvitsee puolestaan uutisia, skuuppeja ja hyviä omia juttuja. Jokainen valtuutettu on toimittajan silmissä kävelevä uutislähde.

Yhteistyö ei kuitenkaan saa mennä liian pitkälle. Poliitikon on hyväksyttävä se, että toimitus päättää, mitä se julkaisee, vaikka lopputulos ei häntä miellyttäisikään.

Poliitikkoja häiritsee usein se, että toimittajat tekevät juttuja epäolennaisista asioista, lähestyvät asioita vinoutuneista näkökulmista, korostavat kummallisia yksityiskohtia, kaivelevat epäkohtia, julkaisevat tietoja salaisista asiakirjoista ja esittävät valtuutetuille kiusallisia kysymyksiä sekä kommentoivat heidän toimiaan pisteliäästi kolumneissaan.

Journalistien toimintaa on usein vaikea ymmärtää valtuutetun näkökulmasta. Miksi journalistit eivät ymmärrä oman alueensa ja kuntansa parasta? Miksi heidän pitää kaivella epäkohtia ja mustata oman kylän mainetta?

Mustamaalaaminen ja kohujuttujen teko eivät ole itsetarkoitus journalismissa. Toimittajat kaivelevat epäkohtia siksi, että niistä päästäisiin eroon. Julkisuuden painetta tarvitaan usein juuri siksi, kun mikään muu ei ole auttanut. Paljastusjournalismi palvelee toki myös tekijän tarpeita. Mätäpaiseiden puhkaisijat saavat osakseen henkilökohtaista kunniaa ja ihailua. Aivan erityistä glooriaa toimittaja saa, jos hän pystyy paljastamaan salaiseksi julistettuja päätöksiä.



Median murros muuttaa journalismia

Toimittajien työtä ohjaavat media-alan realiteetit. Tiedotusvälineet läpikäyvät historiansa suurinta murrosta. Pudotuspeli on jo käynnistynyt, eikä kukaan pysty sanomaan, mitkä välineet jäävät jäljelle. Mediamaisema on viiden vuoden kuluttua hyvin toisenlainen kuin se on tänään. Netistä ei ole löytynyt mediayhtiöille vielä sellaista ansaintalogiikkaa, jonka varaan ne voisivat rakentaa tulevaisuutensa. Tämä epävarmuus heijastuu myös journalismiin. Juttuja tehdään aiheista, joiden uskotaan kiinnostavan yleisöä. Jopa ei-kaupallinen Yleisradio joutuu pitämään huolen siitä, että sillä on katsojia ja kuuntelijoita.

Maakuntien johtavat sanomalehdet ovat olleet pitkään rahantekokoneita, mutta nyt niidenkin asema on uhattuna, kun levikit laskevat, ilmoitukset siirtyvät verkkoon ja sosiaalinen media vetää maksavia asiakkaita ilmaispalvelujen pariin. Toimitukset joutuvat miettimään entistäkin tarkemmin, millaista sisältöä tekemällä ne menestyvät kilpailussa.

Tämä on johtanut sisällöllisiin uudelleenpainotuksiin. Tärkeys on esimerkiksi saanut tehdä tilaa kiinnostavuudelle otsikoinnissa ja juttuvalinnoissa sekä juttujen painotuksissa. Jutut ovat myös lyhentyneet ja keventyneet sekä muuttuneet iltapäivälehtimäisimmiksi. Sensaationalismikin nostaa päätään erityisesti verkkojuttujen otsikoinnissa, kun toimitukset yrittävät houkutella otsikon perusteella lukijoita klikkaamaan nettijutun auki.

Valtuutettujen on hyvä muistaa, että toimittajat tekevät juttuja lukijoilleen, katsojilleen ja kuuntelijoilleen. Journalistit on koulutettu miettimään tutkimusten pohjalta yleisönsä tarpeita. Monissa lehtitoimituksissa päätetään jo parikin päivää aikaisemmin, minkä mittaisia juttuja ja minkä kokoisia kuvia millekin sivulle tulee. Sisältö pyritään räätälöimään sellaiseksi, että se ”myy” tuotetta mahdollisimman hyvin. Maksava yleisö päättää viime kädessä valinnoillaan, mitkä tiedotusvälineet jäävät henkiin.

Valtuutettujen kannalta kaikki edellä kerrottu tarkoittaa sitä, että heidän mieltymyksensä ja yleisön tarpeet kohtaavat seuraavan neljän vuoden aikana mediassa aiempaakin harvemmin toisensa.

Facebookin käyttäjien määrä ylitti tätä kirjoitettaessa jo miljardin ihmisen rajan. Mobiililaitteiden käyttäjiä oli 500 miljoonaa. Luvut kertovat osaltaan siitä, että median murros kiihtyy. Sähköisiä lukulaitteita käytetään eri tavalla kuin perinteistä mediaa. Niistä ei lueta uutisia ja juttuja, vaan niitä silmäillään nopeasti. Koko lukemisen kulttuuri muuttuu todennäköisesti aiempaa pinnallisemmaksi ja ylimalkaisemmaksi.

Lukulaitteet houkuttelevat ja innostavat käyttäjiä myös sukeltamaan sosiaalisen median sisältöihin ja Internetin ihmeelliseen maailmaan. Tämä on hyvä tietää myös valtuustoissa. Enää ei riitä, että tuntee median ja sen toimintatavat sekä toimittajia. Pitää myös tietää, miten lukulaitteiden maailmassa on järkevää toimia ja kommunikoida. Netti tarjoaa myös yksittäisille valtuutetuille, valtuustoryhmille ja koko valtuustolle mahdollisuuden tavoittaa yksittäisiä ihmisiä ja erilaisia kohderyhmiä ilman toimituksen kontrollia.

Perinteiset tiedotusvälineet säilyttävät kuitenkin vielä pitkään asemansa. Ne määrittelevät uudellakin kunnallisvaalikaudella ensi sijassa sen todellisuuden, jonka perusteella yleisö arvioi ja arvottaa valtuustojen työtä sekä yksittäisiä valtuutettuja.

Toimitusten kiireet

Kaikki suuret mediayhtiöt ovat supistaneet viime vuosina toimituksiaan vastaiskuna levikkien laskulle ja ilmoitustulojen supistumiselle. Toimitusten työmäärää on lisätty samaan aikaan netin tuotantotarpeiden takia. Lukuisat toimitukset tuottavat sisältöä verkkoon kellon ympäri seitsemänä päivänä viikossa. Työtapoja on myös uudistettu ja työtä helpottavia uusia laitteita hankittu. Toimitukset

tekevät yhteistyötä keskenään säästääkseen kustannuksia ja jakaakseen resursseja. Toimitusten työmäärä on kuitenkin kokonaisuutena kasvanut, ja niissä työskennellään kovan paineen alaisena.

Toimituksissa siirrytään kohti nopeaa, liukuhihnamaista tuotantotapaa. Toimittajat eivät pysty enää erikoistumaan samalla tavoin kuin ennen. Heillä ei liioin ole aikaa penkoa ja ottaa selvää asioista niin kuin he toivoisivat. Toimitukset tulevat tämän vuoksi aiempaa riippuvaisemmaksi ulkopuolisesta asiantuntemuksesta ja ulkopuolisista virikkeistä. Jo nyt on nähty, että tiedotteet menevät monien tiedotusvälineiden nettipalveluista läpi sellaisenaan tai lähes sellaisenaan. Niitä ei ehditä toimittaa eikä niiden perusteella ole aikaa tehdä omia juttuja.

Jos tiedotteet menevät läpi helposti, myös valtuutettujen voi olla helppo ylittää uutiskynnykset verkossa. Se saattaa kuulostaa äkkiseltään hyvältä uutiselta, mutta jos niin käy, edessä häämöttää vakava yhteiskunnallinen ongelma. Mikäli journalistista peruskontrollia ei ole, voi käydä niin kuin savolaisten puhuessa: vastuu siirtyy kuulijalle. Lukija joutuu silloin punnitsemaan tarkoin, pitävätkö uutiskynnyksen ylittäneet tiedotteen tiedot paikkansa.

Kiireiset toimitukset eivät ehdi seurata tarkoin, mitä ympärillä tapahtuu. Toimituksiin virtaa koko ajan aineistoa niin, että toimittajat uhkaavat hukkua sen alle. Sen takia valtuutettujen ja valtuustoryhmien on järkevää olla aktiivisessa yhteydessä oman alueen toimituksiin ja varoittaa niitä etukäteen tärkeistä tapahtumista ja kertoa, mikä valtuustoasioissa on olennaista. Useiden valtuustojen esityslistat ovat toimitusten kannalta puuduttavaa luettavaa. On hyvä varmistaa, että oman alueen toimitus ymmärtää asiat oikein. Toimituksissa arvostetaan tällaisia palveluja.

Valtuutettujen kannattaa miettiä etukäteen myös toimintaa mahdollisissa konfliktitilanteissa. Kun jotain merkittävää tapahtuu, silloin ei enää ehdi opetella asioita. Mikäli valtuutettu ajautuu ristiriitaan toimituksen kanssa,

hänen on hyvä tietää, ettei hän ole täysin median armoilla. Lainsäädäntö ja toimittajien eettiset ohjeet antavat hänelle selkänojaa ja mahdollisuuden argumentoida omaa asiaansa. On hölmöä yrittää mennä toimitukseen lankoja pitkin.

Valtuutetun on hyvä tuntea ainakin sananvapauslain vastine- ja oikaisupykälät. Hänen kannattaa lukea tarkoin myös *Journalistin ohjeet*, jotka määrittelevät hyvää journalistista tapaa. Niistä selviää myös, millaisia oikeuksia valtuutetulla on saada tulla kuulluksi siinä tiedotusvälineessä, jonka hän katsoo kohdelleen itseään asiattomasti.

Pohdittavaa

- Mihin perustuvat toimittajien itsenäinen toimivalta ja median mahti?
- Millainen on mediayhtiön toimitusjohtajan valta suhteessa päätoimittajaan, kun pitää päättää, mitä tiedotusväline julkaisee tai jättää julkaisematta?
- Miten median murros heijastuu valtuustojen, valtuustoryhmien ja yksittäisten valtuutettujen mediasuhteisiin?
- Voivatko valtuutettu ja toimittaja olla kalakavereita keskenään?
- Mikä olennainen ero on lainsäädännöllä ja Journalistien ohjeilla?

Tiivistys ja teesit

- Oikein tai väärin, media määrittelee sen, miltä maailma näyttää. Hyväksy se realiteetiksi. Älä tuhlaa ruutia median sadatteluun, kun et pysty muuttamaan toimittajien työskentelytapoja. Journalistien kuuluu toimia vallanpitäjien vahtikoirina.
- Tutustu työsi kannalta keskeisiin toimittajiin ja toimituksen avainhenkilöihin. Se auttaa erilaisissa vuorovaikutustilanteissa. Journalistit suhtautuvat työhönsä vakavasti. Isoon joukkoon mahtuu myös jokunen hyeenamainen toimittaja, mutta he eivät tee yleensä juttuja kunnallispolitiikasta.
- Toimittajan pääasiallinen tehtävä uutisvälineissä on yhä yleisön palveleminen tietoa välittämällä ja tulkitsemalla. He haluavat myös taustoittaa tapahtumia ja metsästävät hanakasti skuuppeja eli uutisia, joita ei ole muilla. Fiksu poliitikko ottaa tämän huomioon ja auttaa toimittajaa, vaikka ei saisi aina omaa nimeään julki tekeillä olevassa jutussa.
- Media ei ole monoliitti, vaan tiedotusvälineiden tarpeet eroavat toisistaan. Kaikki välineet pyrkivät tuottamaan muista erottuvaa sisältöä. Tämä tarjoaa kuntapoliitikoille myös mahdollisuuksia päästä esiin. Kannattaa miettiä huolellisesti, millaiset asiat ja jutut kiinnostavat mitäkin välinettä. Helsingin Sanomien uutiskynnys pääkaupunkiseudun ulkopuolella on erittäin korkea. Ylen aluetoimitukset vaikenevat iltaisin ja viikonloppuisin.
- Nykyaikainen viestintästrategia kannattaa rakentaa monivälineajattelun varaan. Jotta sanoma menee perille, se pitää suunnata eri välineissä eri kohderyhmille. Edes Yle ja Helsingin Sanomat yhdessä eivät tavoita kaikkia. Suuret maakuntalehdet ovat omilla alueillaan johtavia tiedon välittäjiä.

Paikallislehdet hoitavat taas parhaiten pieniä kuntia.

- Ennen vanhaan radio oli nopein uutisväline ja televisio toiseksi nopein. Sanomalehdet tulivat perässä seuraavana päivänä. Maailma on muuttunut, kun suurten sanomalehtien toimituksetkin palvelevat nykyisin yleisöä netissä kellon ympäri seitsemänä päivänä viikossa. Nykymedia toimii reaaliajassa tai lähes reaaliajassa, ja valtuutettujen pitää sopeutua siihen.
- Julkisuuslaki velvoittaa kunnat ja kuntapoliitikot toimimaan avoimesti. Salaiset asiakirjat kiinnostavat sen takia toimittajia. Salainen- ja Luottamuksellinen-leimat ovat kuin syötti toimituksille.
- Toimitukset työskentelevät kovan paineen alaisina, kun mediayhtiöt vähentävät väkeään. Samalla tahattomien virheiden ja väärinkäsitysten todennäköisyys lisääntyy. Tietoa toimituksille kannattaa toimittaa sellaisessa muodossa, että virheiden mahdollisuus vähenee.
- Perinteisten tiedotusvälineiden parissa vietetty aika on lyhentynyt samalla, kun sosiaalisen median käyttö on lisääntynyt. Sosiaalinen median tarjoaa valtuutetuille mahdollisuuden ohittaa portinvartijajournalistit ja saada äänensä kuuluviin. Sosiaalinen media ei kuitenkaan pysty lyömään laudalta tiedotusvälineitä, vaan on niitä täydentävä julkaisukanava.
- Valtuutetun kannattaa perehtyä heti alusta pitäen perustuslain sananvapauskohtiin, julkisuus- ja sananvapauslakiin sekä rikoslain vahingonkorvauspykäliin. Journalistin ohjeet ovat myös pakollista luettavaa. Ne asettavat toimituksille lainsäädäntöä tiukemmat eettiset rajat.

Kari Neilimo

Taloustieteiden tohtori, vuorineuvos Kari Neilimo on MBA-ohjelman johtaja Tampereen yliopistossa ja Tampereen teknillisessä yliopistossa. Hänellä on ollut liiketaloustieteen professuureja useissa yliopistoissa. Neilimo on toiminut myös SOK:n pääjohtajana ja hallituksen puheenjohtajana.

Hyvä johtajuus kunnallisessa luottamushallinnossa

Johtaminen, johtajuus ja johtaja joukkojensa johtajana ovat äärimmäisen kiintoisia ja kiehtovia ilmiöitä.

Uuden talouden maailmassa palvelutoimintojen dominointi ja aineettomat tuotannontekijät ovat yhä merkittävämpiä menestystekijöitä. Tällaisia tuotannontekijöitä ovat esimerkiksi osaava johto ja omistajahallinto, henkilöstö, informaatioteknologian hyödyntäminen kaikissa toiminnoissa, innovatiiviset toimintamallit sekä brändien vahvistuminen. Näissä korostuu myös hyvä johtaminen.

Johtamisesta on tullut yhä tärkeämpi menestystekijä kaikille organisaatioille, myös kunnille. Organisaatiot rakentavat itse oman menestymisensä ja tulevaisuutensa. Erityisesti johdolta odotetaan kykyä kehittää palvelu- ja toimintamalleja, joissa yhdistyvät kyky toimia yhtäaikaa asiakaslähtöisesti ja tehokkaasti.

Johdon työtehtäväorientaatio on suuntautumassa yhä enemmän uusien toimintamallien kehittämiseen, käyttöönottoon ja niiden toteuttamisen seurantaan. Tällainen tilan-

ne vallitsee myös suomalaisessa kunnallisessa johtamisessa ja hallinnossa.

Useimmilla ihmisillä on jonkinlainen mielikuva ja käsitys johtamisesta, johtamisosaamisesta, johtajuudesta sekä johtajasta esimiehenä. Mielikuvat ovat syntyneet omista kokemuksista työelämässä, luottamustoimissa ja ehkä harrastustoiminnoissakin. Jotkut ovat perehtyneet johtamisen teorioihin ja oppeihin. Lisäksi media on välittänyt monimuotoista kuvaa johtajista ja johtamisesta.

Luottamushallinnon johtamisosaaminen on aito menestystekijä modernissa kunnassa

Kunnallisen luottamushallinnon päätöksentekijän johtamista voidaan tarkastella ainakin seuraavista kolmesta eri näkökulmasta käsin:

- Miten määritellään hyvä johtamisosaaminen, jota päätöksentekijä tarvitsee luottamustointa hoitaessaan?
- Millainen johtajuusmalli, johtaja joukkojensa keskellä, sopii kunnallisille luottamushenkilöille?
- Onko joitakin tietyntyyppisiä persoonallisuusominaisuuksia, jotka liittyvät hyvään kunnalliseen luottamushenkilöjohtaja-kuvaan?

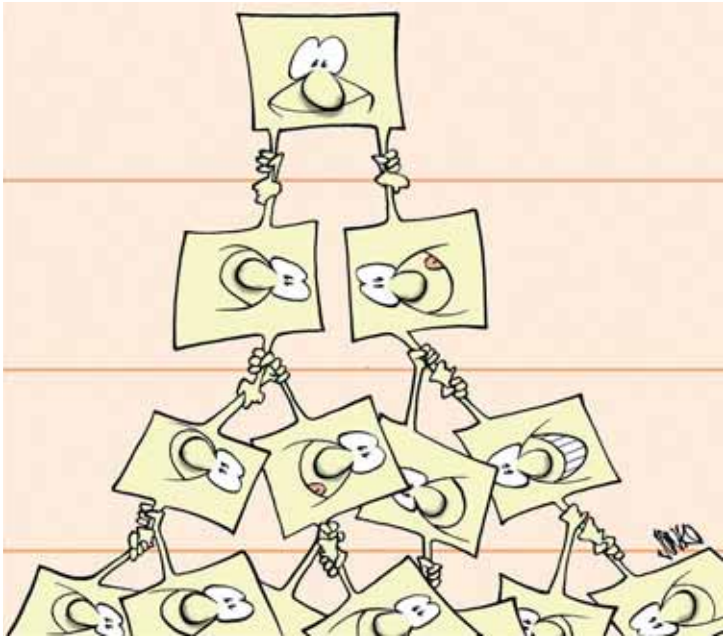
Kunnallisessa johtamisjärjestelmässä on erityisen tärkeää ymmärtää luottamushallinnon ja operatiivisen johdon työnjako sekä yhteistyö johtamisessa. Pääperiaate on, että luottamushallinnon toimielimet, erityisesti valtuusto, hallitus ja lautakunnat, edustavat luottamushallinnollista johtamisen näkökulmaa.

Voidaan myös puhua omistajahallinnollisesta näkökulmasta, sillä luottamushallinnolla on kunnallisessa johtamisjärjestelmässä omistajahallinnon strategisia tehtäviä vastuullaan. Nämä omistajahallinnon ydintehtävät liittyvät

strategiseen päätöksentekoon, strategioitten toteutumisen valvontaan, ylimmän johdon valintaan sekä sisäisen valvonnan järjestämiseen omassa kuntaorganisaatiossa.

Operatiivinen johto taas valmistelee strategisen päätöksenteon asiat ja vastaa niiden käytännön toteuttamisesta sekä valvonnasta. Operatiivinen virkamiesjohto johtaa ja luottamushallinnon organisaatiot ovat päätöksenteko- ja valvontaorganisaatioita. Hyvin johdetussa kuntaorganisaatiossa sekä operatiivisen johdon että luottamushallinnon johtotehtävissä toimivat ymmärtävät omat tehtävänsä johtamisen työnjaossa, mutta samalla pystyvät hyvään yhteistyöhön johtamisen koko kentässä.

Mutta ovatko kunnalliset luottamushenkilöt sellaisessa asemassa kunnallisissa organisaatioissa, että heidän toimintaansa voidaan liittää johtamisosaamis- ja johtajuusvaatimuksia? Lienee niin, että moni valtuutettu tai lautakunnan



jäsen ei itse välttämättä koe toimivansa johtamisosaamista ja johtajuutta vaativissa tehtävissä kuntaorganisaatioissa. Toisaalta taas useimmat valtuustojen, hallitusten ja lautakuntien puheenjohtajat kuten myös kunnallisten liikelaitosten, osakeyhtiöiden, kuntayhteisöjen hallitusten ja valtuustojen puheenjohtajat tuntevat varmasti toimivansa luottamushallinnon merkittävissä johtamistehtävissä.

Kuitenkin on niin, että kaikki kunnalliset luottamushenkilöt toimivat vähintäänkin jäseninä sellaisissa päätöksenteko-organisaatioissa, joiden jäseniltä edellytetään luottamushallintoelimen tehtävien suorittamisessa johtamisosaamisvalmiuksia.

Voiko hyvää luottamushallinnon johtamista ja johtajuusroolia mitata tai arvioida kunnan menestymisellä ja mitä tämä menestyminen on ja miten sitä mitataan? Jossain määrin ehkä voi, mutta menestyviä organisaatioita voidaan johtaa myös huonosti. Organisaation henkilöstö saattaa voida pahoin, vaikka kuntaorganisaatio ainakin ulkoapäin katsottuna menestyy ja johtajat ovat mediasuosittuja henkilöitä. Toisaalta taloudellisissa vaikeuksissa kamppailevan kunnan johtaminen voi olla erinomaisen hyvää ja sekä operatiiviset että luottamushallinnon johtajat nauttivat laajaa luottamusta koko kunnan alueella ja kunta pystyy myös saavuttamaan keskeiset palvelutavoitteensa.

Lieneekin niin, että yksiselitteistä erityisesti hyvän kunnallisen luottamushallinnon johtajan johtamisosaamisen tai johtajuuden mallia on vaikea yksiselitteisesti määritellä. Se on hyvin kuntaorganisaatio- ja tilannesidonnainen ilmiö.

Hyvän johtamisen perusvaatimuksia voisivat myös kunnallisessa luottamushallintojohtamisessa olla seuraavat johtamiseen liittyvät ominaisuudet:

- Suurten linjojen ja kokonaisuuksien ymmärtäminen – ”metsän näkeminen puilta” – sekä toiminnan keskittyminen ydinasioihin.
- Toiminta-ajatuksen, vision ja arvojen ohjaava merkitys toiminnassa.

- Kyky verrata oman organisaation toimintamalleja parhaiden toimijoiden toimintatapoihin ja kyky etsiä uusia ratkaisuja oman toiminnan kehittämiseksi.
- Innovatiivisuuden ja eri näkökulmia esille tuovan keskustelun merkityksen arvostaminen ennen päätöksentekoa.
- Kunta menestyy perustehtävänsä toteuttamisessa.

Kunnallisen luottamushenkilön johtamisosaaminen

Suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa kunnat ovat kansalaisten keskeisten peruspalveluiden tuottajia tai järjestäjiä. Moderni kunta on ensisijaisesti asukkaidensa eli kuntalaisten palveluorganisaatio. Hallinnollisesti kunnat ovat hyvin itsenäisiä ja riippumattomia. Kuntien taloudellinen riippumattomuuskin on suhteellisen suuri, jos niiden talous on kunnossa.

Demokraattisilla vaaleilla valituilla valtuutetuilla on läheinen kytkentä kunnan asukkaisiin. Kunnallinen demokratia on aidosti toimivaa lähidemokratiaa, ja se vahvistaa merkittävällä tavalla koko suomalaisen yhteiskunnan kansanvaltaisuutta.

Demokraattisilla vaaleilla valituilla valtuutetuilla on merkittävä asema kunnan hallinto- ja ohjausjärjestelmässä. Suuret strategiset linjapäätökset kunnan palvelutoiminnoista, niiden rahoittamisesta ja organisoinnista kuuluvat luottamushallintoelinten päätöksenteon piiriin samoin kuin näiden päätösten toteutumisen valvontakin.

Strateginen rooli korostuu luottamushallintoelinten toimikentässä tulevina vuosina nykyistäkin enemmän. Todellinen luottamushallinnon vaikuttaminen kunnan tai kaupungin toimintojen kehittämiseen tapahtuu strategisen prosessin kautta. Siinä on voitava olla mukana.

Kunnalliseen luottamushallintoon valitun henkilön on pystyttävä ymmärtämään oman päätöksenteko-organisaation asema ja tehtävät koko kunnan hallinto- ja ohjausjär-

jestelmässä sekä suhteuttamaan nämä tehtävät muiden luottamus- ja virkamieshallinnon organisaatioiden tehtäviin. Erityisen tärkeää on tunnistaa luottamushallinnon päätöksentekoelinten, erityisesti valtuuston, hallituksen ja lautakuntien tehtävät ja suhteet operatiivisen virkamiesjohdon toimikenttään.

Luottamushallinto edustaa kunnassa ylintä päätöksentekovaltaa. Se on omistajastrategian luoja ja toteuttaja sekä sen tulosten valvoja ja arvioija. Omistajastrategia-alueen ydintehtäviin kuuluu

- ylimmän virkamiesjohdon valinta
- toiminta-ajatuksesta, visiosta, arvoista, strategisista linjauksista sekä keskeisistä toiminnan tavoitteista ja resursseista päättäminen sekä näiden toteutumisen valvonta
- keskipitkän ja pitkän tähtäyksen taloudellisista, rahoituksellisista ja palvelutoiminnan puitteista päättäminen
- vuositason toiminta- ja taloussuunnitelman vahvistaminen
- kunnan toimintaorganisaation päälinjoista ja päätöksentekoelinten tehtävistä sekä niiden keskeisten päätöksentekoelinten miehityksestä päättäminen
- sisäisen valvonnan järjestäminen.

Luottamushallinnon edustajilta, kunnanvaltuutetuilta, edellytetään edellä mainittujen strategisen johtamisosaamisen alueiden ymmärrystä ja hallintaa. Strategisen johtamisen kentässä ei riitä, että on ymmärrystä ja kykyä olla mukana päätöksenteossa.

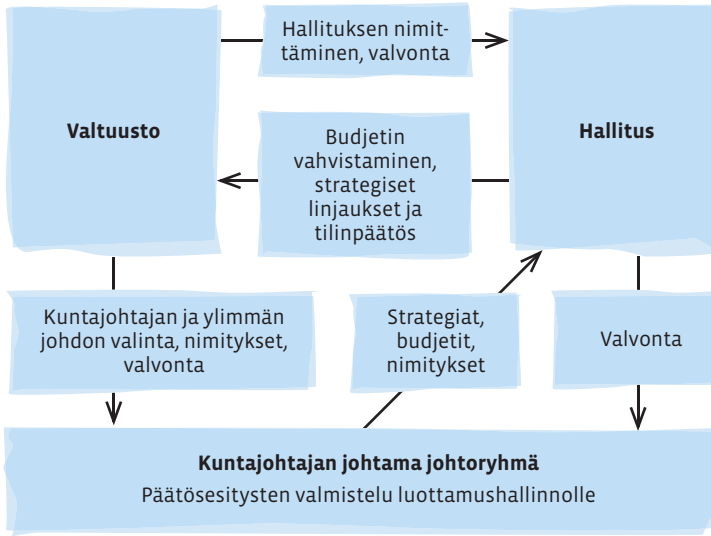
Mikäli hyvä johtaminen ja hallinto ymmärretään kunnallisissa organisaatioissa menestystekijäksi, on luottamushallinnon edustajien voitava olla mukana jo strategioiden valmisteluprosessissa. Hyviä osallistumismahdollisuuksia ovat esimerkiksi valtuuston ja hallituksen strategiapäivät tai ilta-

koulut. Keskustelu ennen lopullista päätöksentekoa on ehkä usein paras tapa vaikuttaa asioihin, ja sitä kautta luottamushallinnon edustajat voivat myös olla mukana rakentamassa hyvästä johtamisesta menestystekijää omassa kunnassaan.

Kunnan tai kaupungin strategian valmisteluvaiheessa linjauskeskusteluihin osallistuminen sekä strategiasta päättäminen kuuluvat valtuutetun johtamisosaamisen ydinalueisiin. Erityisesti kunnallisen palvelutoiminnan pitkän aikavälin tavoitteet ja toimintalinjaukset sekä toimintojen resurssointi samoin kuin kunnan palvelutoiminnan taloudellisten ja rahoituksellisten puitteiden määrittely ovat luottamushallinnon johtamisosaamisen keskeisiä alueita.

Ylimmän operatiivisen virkamiesjohdon valinta on asia, jossa luottamushallinnon edustajat voivat varsinaisen päätöksenteon lisäksi olla mukana jo asian valmisteluvaiheessa yhdessä virkamiesjohdon kanssa.

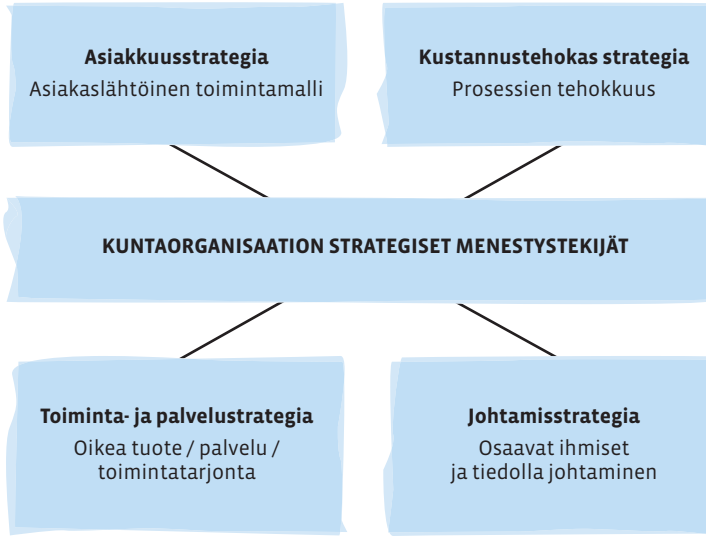
Kunnallisen luottamushallinnon keskeiset päätöksentekoelimet ja niiden tehtävät



Hyvään luottamushallinnon johtamisosaamiseen kuuluu koko kuntaa tai kaupunkia koskevien strategisten tavoitteiden, toimintalinjausten ja resurssipäätösten teko sekä kyky seurata strategisten pitkän aikavälin tavoitteiden toteutumista mittareiden ja analyysien avulla. Kunnan tai kaupungin strategioiden hyväksymisen jälkeen luottamushallinnon johtamisosaamisen painopiste siirtyy toteutumisen seurannan alueelle.

Luottamushallinnon on kiinnitettävä huomioita vuosittaisen talousarvion ja toimintasuunnitelman käsittelyyn, sillä talousarvio ja toimintasuunnitelma ovat kunnan tai kaupungin strategian vuositason toteuttamisen välineitä. Strategiset tavoitteet ja linjaukset toteutetaan vuositason suunnitelmien ja toimintojen kautta. Strategisten tavoitteiden ja linjausten sekä vuositason toimintasuunnitelmien välillä on oltava selkeä yhteys.

Kuntaorganisaation strategiset päälinjaukset



Luottamushallinnon päätöksentekijät joutuvat myös eri luottamushallinnon päätöksentekoelimissä päättämään kunnan tai kaupungin toimintaorganisaation päälinjat. Tämä johtamisosaamistehtävä liittyy kunnan tai kaupungin organisaatiostrategiseen johtamiskenttään.

Toimintaorganisaation avulla mahdollistetaan strategian toteuttaminen. Toimintaorganisaation vahvistamiseen liittyvään luottamushallinnon päätöksentekoon kuuluu myös johtavien toimihenkilöiden tehtävä- ja vastuualueista päättäminen sekä heidän mahdollisten tulostavoitteiden ja tulospalkkioiden hyväksyminen. Myös kunnan tai kaupungin konserniorganisaatiomallista ja konsernijohtamisjärjestelmästä päättäminen sekä konserniorganisaation hallintoelinten miehityspäätösten tekeminen kuuluvat ylimpien luottamushallintoelinten jäsenten tehtäviin.

Tärkeä johtamisosaamisen alue on kunnan tai kaupungin sisäisen valvonnan järjestäminen ja sen toimivuuden seuranta. Tämä on yksi kunnan tai kaupungin omistajastrategian keskeisistä tehtävistä, jota luottamushallinto voi toteuttaa eri päätöksenteko-organisaatioissa oman hallinto- ja ohjausjärjestelmäroolinsa mukaisesti. Luottamushallinnon tehtäväalueeseen kuuluvat myös strategisten tavoitteiden toteutuman seuranta-, toiminta- ja talousraportoinnin toimivuus sekä kunnan tai kaupungin riskien kartoitus ja hallinnan vastuutus.

Johtajuus ja johtaja kunnallisessa luottamushallinnossa

Edellä on käsitelty kunnallisen luottamushallinnon henkilöiden johtamisosaamisvaatimuksia. Tarkastelu on painottunut asioiden johtamisosaamisen alueelle. Puhutaan asioiden johtamisosaamisesta eli management-osaamisesta. Suomalaisessa johtamiskeskustelussa asioiden johtamisosaaminen näyttää yhä vieläkin korostuvan, vaikka viime kädessä johtaminen on aina ihmisten johtamista eli leadership-johtamista.

Kunnan tai kaupungin toiminnan strategiset tavoitteet, linjaukset, visiot ja arvot toteutuvat ihmisten toiminnan kautta heidän arkitoiminnoissaan.

Tutkijat ja käytännön johtajat ovat etsineet ratkaisua hyvän johtajan ja johtajuuden arvoitukseen sekä johtajasta itsestään ja hänen persoonastaan, mutta myös johtajan johtamistyyleistä, johtamistilanteista ja johtamismenetelmistä. Toisinaan on oltu kiinnostuneita johtajan karismasta ja hänen visiointikyvyistään sekä hänen roolistaan oman organisaation tehtävien ja toimintaympäristön muutosten tulkkina.

Aivan viime aikoina hyvän johtamisen salaisuutta on yhä enemmän etsitty myös johdettavien joukosta. Miksi ihmiset seuraavat innokkaasti joitakin johtajia, mutta toisten johtajien alaisuudessa heidän on paha olla?

Kaikki tutkimustulokset ja myös käytännön kokemukset sekä havainnot viittaavat siihen, että hyvä johtaja voi ihmisenä ja persoonallisuutena olla hyvin erilainen. Yhdenlaista hyvän johtajan persoonallisuusmallia ei ole siis olemassa. Myös kunnallisessa luottamushallinnossa voivat persoonatyypeiltään erilaiset ihmiset olla hyviä luottamushallinnon edustajia ja johtajia.

Sekä operatiivisessa johdossa että luottamushallinnossa menestyneet johtajat ovat yleensä olleet hyvin perehtyneitä omaan johtamisalueeseensa. Tämä on juuri edellä tarkasteltua johtamisosaamisen aluetta. Tämän lisäksi he ovat henkisesti tasapainoisia, kuuntelevat toisia, arvostavat toiminnassa arvoja ja eettisiä koodeja sekä järkiperäisiä päätöskriteerejä sekä luottavat tavoitteiden saavuttamiseen johtamisen ja vaikuttamisen kautta. Hyvä luottamushallinnon johtaja ymmärtää lisäksi itsensä kuntalaisten palvelijaksi ja heidän tavoitteidensa toteuttajaksi. Hän kykenee myös selkeästi viestimään sanomansa kuntaorganisaatiossa ja sen ulkopuolella.

Johtajuus on mielenkiintoinen asia myös kunnallisessa luottamushallinnossa. Johtajuudessa huomio keskittyy johtajan, hänen oman organisaationsa, kollegoiden ja työtovereiden, koko organisaation ja usein vielä ulkoisten sidosryhmien

sekä kuntalaisten väliseen vuorovaikutussuhteeseen. Hyvä luottamushallinnon johtaja ja toimija valitsee johtamismenetelmänsä sen mukaan, kuinka osaavia ja motivoituneita johdettavat ja yhteistyökumppanit ovat. Innokkaiden ja osaavien ihmisten kanssa luottamusjohdonkin tehtävä voi olla helppo. Demokraattinen johtamismalli toimii hyvin.

Toisaalta osaamattomien ja kiinnostumattomien ihmisten kanssa suoraviivainen vallankäyttö, autoritaarisuus, saattaa osoittautua myös toimivaksi vaihtoehdoksi. Johtamistilanteiden välimuodot, joissa johdettavat ovat joko innostuneita, mutta eivät osaa riittävästi asioita, tai osaavat kyllä, mutta eivät innostu, ovat kaikkein hankalimpia. Kuinka saada ihmiset innostumaan? Miten saada heidät sitoutumaan oman organisaation tavoitteisiin ja tehtäviin?

Hyvän kunnallisenkin johtajan ja toimijan yksi keskeinen ominaisuus onkin saada oma joukko motivoitumaan kunnan tai kaupungin tavoitteista ja toiminnasta sekä sisäistämään toiminnan arvot ja organisaatiokulttuuri.

Hyvään johtajuuteen kunnallisen luottamusjohtamisen kentässä voidaan liittää seuraavat ominaisuudet:

- *Luottamus ja karisma*: Kunnalliset luottamusjohtajat ja luottamushenkilöt ovat yhteisen tahdon henkilöitymiä. He jäsentävät monimutkaiset asiat selkeiksi tavoitteiksi ja linjauksiksi sekä antavat asioille merkityksen.
- *Motivointi*: Kunnallisella luottamusjohdolla on selkeä ja innostava visio, jonka se pystyy välittämään inspiroivalla tavalla luottamushallinnon toimijoille, operatiiviselle johdolle ja henkilöstölle sekä kuntalaisille.
- *Älyllinen stimulointi*: Kunnallinen luottamushallinnon johtaja ja toimija kyseenalaistaa tarvittaessa vanhat ajattelu- ja toimintatavat sekä rohkaisee ihmisiä käyttämään omaa luovuuttaan ongelmien ratkaisemisessa.
- *Yksilöllisyys*: Kunnallinen luottamushallinnon johtaja ja toimija hyväksyy ihmisten erilaisuuden ja ottaa sen huomioon omassa toiminnassaan.

Karisma vilahtelee terminä uudessa johtajuuskeskustelussa. Luottamushallinnon johtajalla ja toimijalla voi olla oma vahva innostava näkemyksensä, joka saa ihmiset syttymään sekä toimimaan tavoitteiden saavuttamiseksi. Johtaja saattaa myös olla hyvä luottamushallinnon, organisaation henkilöstön ja kuntalaisten tunteiden tulkitsija, joka lausuu julki yhteiset toiveet ja saa näin joukot mukaan toimintaan.

Uudessa johtamisajattelussa ja -käytännössä visiot ja merkitykset sekä johtajan ja johdettavien välinen vuorovaikutus ovat avainsanoja. Kunnissa ja kaupungeissa kaivataan yhä enemmän yhteisten tahtotilojen tulkkeja ja toiminnan suunnannäyttäjiä epäselvässä ja mutkikkaassa maailmassa. Tässä on luottamushallinnolla merkittävä tehtävä ja suuri rooli juuri nykyisessä maailmassa. Luottamushallinnon karisma syntyy nimenomaan silloin, kun tässä tehtävässä onnistutaan.

Tiivistys

- Hyvä johtaminen on nykyaikaisessa kuntaorganisaatioissa aito menestystekijä. Hyvän johtamisen kautta kuntalaisten palvelut voidaan tuottaa tehokkaasti, asiakaslähtöisesti ja innovatiivisia toiminta- ja palvelumalleja hyväksikäyttäen. Samalla on mahdollista muodostaa kunnasta hyvä työyhteisö.
- Hyvin johdetussa kuntaorganisaatiossa sekä operatiivisen johdon että luottamushallinnon johtotehtävissä toimivat ymmärtävät omat tehtävänsä johtamisen työnjaossa, mutta samalla pystyvät hyvään yhteistyöhön johtamisen koko kentässä.
- Hyvän johtamisen perusvaatimuksia kunnallisessa luottamushallintojohtamisessa ovat mm. suurten linjojen ja kokonaisuuksien sekä toiminta-ajatuksen, vision ja arvojen ymmärtäminen, uusien ratkaisujen etsiminen toiminnan kehittämiseksi sekä innovatiivisuuden ja keskustelun arvostaminen.
- Kunnallisen luottamushallinnon toimijoilta edellytetään luottamushallinnon johtajuutta – kykyä muodostaa tavoitteellisia visioita ja innostaa luottamushallinnon toimijoita ja virkamiehiä toimimaan yhdessä näiden visioiden saavuttamiseksi.

Pohdittavaa

- Mitkä ovat luottamushallinnon edustajien keskeisimmät omistajastrategiset tehtävät eri luottamushallinnon päätöksenteko-organisaatioissa?
- Millainen on hyvä luottamushallinnon johtaja ja toimija? Millaista johtamisosaamista hänellä on? Millainen hän on ihmisenä ja persoonana? Mitä on hyvä luottamushallinnon johtajan ja toimijan johtajuus?
- Miten luottamushallinto voi olla mukana kunnan strategiaprosessissa sen eri vaiheissa?
- Visioiden merkitys kunnallisessa johtamisessa – visioista toteutukseen. Miten luottamushallinto voi olla mukana?
- Miten karisma syntyy luottamushallinnon alueella? Millaisia piirteitä karismaattisilla luottamushallinnon johtajilla on ja miksi he ovat karismaattisia?

KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö

KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiön tavoitteena on tukea kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia. Säätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus-, koulutus- ja julkaisutoimintaa.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö toimii sijoitustuotoilla. Se noudattaa toiminnassaan hyvää säätiötapaa ja -hallintoa.

Säätiö myöntää hakemuksesta rahoitusta tutkimushankkeisiin sekä apurahoja post doc-, väitös-, lisensiaatti- ja pro gradu -töihin. Väitöstöissä apurahat ovat yksi-, kaksi- tai kolmivuotisia. Säätiö myöntää myös matka- ja julkaisuapurahoja.

Säätiöllä on omia tutkimus- ja koulutushankkeita, ja se järjestää kunta-alan seminaareja.

Polemiikki-lehdessä julkaisemme ajankohtaista kuntatietoa ja viritämme kunta-alan keskustelua.

Säätiöllä on kaksi julkaisusarjaa: ajankohtaista yhteiskunnallista keskustelua ylläpitävä *Polemia*-sarja ja *Tutkimusjulkaisut*-sarja. Merkittävin osa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan yliopistojen omissa julkaisusarjoissa.

Säätiön kotisivuilta www.kaks.fi saat tietoa toiminnastamme, voit tulostaa julkaisuja, lukea lehteä ja osallistua keskusteluun.

Liittymällä Facebook-kaveriksemme saat laajan kunta-alan tutkijoiden ja päättäjien verkoston sekä tietoa toiminnastamme (www.facebook.com/kunnallisalankehittamissaatio).

KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiön ylin päättävä elin on noin viisi kertaa vuodessa kokoontuva 16-jäseninen hallitus. Säätiöllä on myös tieteellinen neuvottelukunta.

KAKS – yhteystiedot

Toimisto
Fredrikinkatu 61 A, 00100 Helsinki
toimisto@kaks.fi

Asiamies
Antti Mykkänen
antti.mykkanen@kaks.fi
0400 570 087

Tutkimusasiamies
Veli Pelkonen
veli.pelkonen@kaks.fi
0400 815 527

Taloudenhoitaja
Anja Kirves
anja.kirves@kaks.fi
0400 722 682

kaks.fi
KUNNALLISALAN
KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Hyödyllisiä linkkejä...

www.kaks.fi
Kunnallisalan kehittämissäätiö

www.kunnat.net
Kuntatiedon keskus

www.finlex.fi
Suomen lainsäädäntö verkossa

http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365
Kuntalaki

www.valtioneuvosto.fi
Valtionhallinnon sivut

www.vm.fi
Valtiovarainministeriön sivut

www.mmm.fi
Maa- ja metsätalousministeriön sivut

www.lvm.fi
Liikenne- ja viestintäministeriön sivut

www.tem.fi
Työ- ja elinkeinoministeriön sivut

www.stm.fi
Sosiaali- ja terveysministeriön sivut

www.ymparisto.fi/ym
Ympäristöministeriön sivut

http://europa.eu/index_fi.htm
Euroopan unionin portaali

www.thl.fi
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

www.suomi.fi
Julkishallinnon verkkopalvelu

...ja täsmätietoa kuntataloudesta

http://tilastokeskus.fi/til/jul.html
Julkisen talouden tilastoja

http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/organisaatio/rakenne/yksikot/terveys_ja_sosiaalitalous/tilastoja
Tarve- ja olosuhdevakioidut menot 2010 (julkaistaan vuosittain)

http://www.terveytemme.fi/sairastavuusindeksi/
THL:n sairastavuusindeksi

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110322Perusp/Peruspalveluohjelma_2012-2015.pdf
Peruspalveluohjelma 2012–2015

http://www.kuntatyonantajat.fi/fi/ajankohtaista/tilastot/Sivut/default.aspx
Kuntien henkilöstötilastoja

VALTUUTETUN KÄSIKIRJA 2013–2016 ON TARKOITETTU kaikille kaupunkien ja kuntien valtuutetuille sekä kunta-asioista kiinnostuneille ihmisille. Siihen on koottu viisaiden ihmisten näkemyksiä tästä päivästä ja tulevaisuudesta.

KIRJA PUREUTUU TULEVAN VALTUUSTOKAUDEN HAASTEISIIN. Niistä tärkeimpiä ovat Suomen ja maanosamme muutos, kuntauudistus, palvelujärjestelmän remontti, kuntien ja valtion suhde, kuntatalous sekä valtuutettujen perustyö ja siinä onnistuminen.

Etu- ja takakannen kuva: Jouko Innanen
Kannen suunnittelu: Teemu Junkkaala
ISBN 978-952-5801-61-3
www.kaks.fi