

**KUNTALAISTEN KUNTA
JA VALTIO**

Siv Sandberg
Krister Ståhlberg

KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO

Kunnallissalan kehittämissäätiön
Polemia-sarjan julkaisu nro 25

© Kunnallissalan kehittämissäätiö
ja kirjoittajat

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 1997
ISBN 952-9740-50-6
ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE 7

KIINNOSTAVA KUNTAJAKO 9

Kuntaliitosten perustelut 12

ONGELMALLINEN KUNTAJAKOKESKUSTELU 16

Itsehallintoa vain suurkunnissa? 16

Yhtenäiskuntakäsitys 17

Kuntarakenteen tarkastelun vinoutumia 19

Palvelujen hinta 21

Raide- ja automaattiolettamukset 23

Suurkunnat pienemmiksi 25

Tilastoharha 25

Kansainvälistyminen 27

Pienet kunnat ovat painostusryhmiä 28

ITSEHALLINTO JA KUNNAN SUURUUS 30

Kaksi itsehallintonäkemystä 30

Itsehallinto kuntien kehittämisessä 32

Pienen kunnan riippuvuus toisista kunnista 35

Pienen kunnan oma raha 39

Pienen kunnan toimintamahdollisuudet 40

KANSANVALTAISUUS JA KUNNAN SUURUUS 43

Kaksi näkökulmaa 43

Osallistuminen 45

Tyytyväisyys palveluihin 48

Edustavuus 49

Päätöksentekijöiden vaikutusvalta 53

Samastuminen kuntaan 54

Kansanvaltaisuus on pienkuntien etu 55

TUOTTAVUUS JA KUNNAN SUURUUS 57

Suurtuotannon edut 57

Tuottavuus pienissä ja suurissa kunnissa 60

Kuntaliitokset ja kuntien palvelutaso 64

TEHOKKUUS JA KUNNAN SUURUUS 71

Tehokkuuden arviointi 71

Tehokkuus käytännössä 73

UUSKESKITTÄVÄN POLITIIKAN OSA 77

Keskittämisen ja hajauttamisen heiluri 77

Suunnanmuutoksen oireet 79

KUNTAJAKOPOLITIIKAN PERUSTEET 82

Kestämättömät olettamukset 82

Kuntaliitoksiin liittyvät virhepäätelmät 86

Kuntien yhdistämispolitiikan piilotavoitteet 88

TAUSTA-AINEISTO 93

Esipuhe

Kuntaliitos- ja kuntakokokysymykset ovat olleet aika ajoin yhteiskunnallisen keskustelun kohteena. Niin ne ovat myös nyt. Käytyjä keskusteluja ei aina ole voinut pitää kovin analyttisinä. Ennakoasenteet ovat värittäneet niin tutkijoiden ja poliitikkojen kuin tiedotusvälineidenkin mielipiteitä. Myös kannanottojen todelliset motiivit ovat usein jääneet piiloon.

Kirjassaan ”Kuntalaisten kunta ja valtio” tutkija Siv Sandberg ja professori Krister Ståhlberg käyvät tehtyjen tutkimusten valossa läpi tähän keskusteluun liittyvät näkökohdat ja esittävät oman arvionsa keskustelun piilotavoitteista. Esitän kirjoittajille sekä tekstin ennakkokritiikkiin osallistuneille kuntajohtajille ja muille asiantuntijoille parhaat kiitokset.

13.10.1997

Lasse Ristikartano

Asiamies

Kunnallisan alan kehittämissäätiö

Kiinnostava kuntajako

U sein on pantu merkille, että hallintoa koskevat kysymykset eivät kuulu politiikan keskeisiin kysymyksiin. Vaikka viime vuosikymmenten aikana hallintopolitiikasta onkin tullut yhä tärkeämpi politiikan alue, ei se vielääkään ole karistanut harmauttaan yltään. Hallinnolliset kysymykset eivät suuremmin kiinnosta kansalaisia eivätkä juuri poliitikkojakaan.

Politiikan teorian näkökulmasta tällainen suhtautuminen on aika yllättävää. Yleinen oletamus on nimittäin se, että kysymykset valtakäytön säännöistä ja järjestelyistä herättävät intohimoja. Syy tähän on yksinkertainen. Toistuvien kysymysten kohdalla meillä on varaa suhtautua joustavasti: minkä häviämme tänään, sen voitamme ehkä huomenna; näinhän on esimerkiksi tulonjakokysymyksissä. Riidat pelisäännöistä ovat syvempiä. Kun päätämme pelisäännöistä, päättämme myös siitä, millä valtapanoksilla eri osapuolet pääsevät ratkomaan toistuvien kysymysten ympärillä käytävät kiistat. Hallintokysymykset koskevat juuri pelisääntöjä, vuorovaikutustapoja ja muita järjestelyjä.

Hallintoa koskevien kysymysten joukossa on ainakin yksi ryhmä kysymyksiä, joista kuitenkin odotusten mukaisesti vedetään toistuvasti käyttöä. Jo ennen maamme itsenäistymistä käytiin intohimoista keskustelua erilaisista aluejakokysymyksistä. Maakuntahallinnosta on riideltä pitkälti yli vuosisadan ajan. Kiistat läänijaosta ovat ehkä pe-

rinteisesti olleet vähäisempiä, mutta viime vuonna lääneistäkin syntyi mehevä riita. Jatkuvaa kärhämää on ollut valtionhallinnon piirijaosta, ja sama on koskenut myös kuntainliittojen tai kuntayhtymien alueita.

On oikeastaan poikkeuksellista, että kuntajakokysymys on nousut kiihkeiden kiistojen kohteeksi vasta kolmen viime vuosikymmenen aikana. Tärkeä syy tähän on luultavasti se, että kuntajako pitkään noudatti kirkollista pitäjäjakoa. Niinpä kuntien lukumäärä kasvoi 1800-luvun puolivälistä aina 1940-luvulle asti, jolloin kuntia oli noin 600. Alueluovutusten ja rajan pinnassa tehtyjen tarkistusten seurauksena lukumäärä pieneni noin 50:llä. Tämän jälkeen kuntien määrä pysyi suhteellisen vakaana aina 1960-luvun loppupuolelle asti. Tällöin kuitenkin kuntajaostakin oli tullut intohimojen kohde. Pienkuntakomitea sai työnsä valmiiksi 1965 ja ehdotti, ajan ainakin pohjoismaisessa hengessä, suurta kuntauudistusta. Uudistusta ryhdyttiin suunnittelemaan, ja vaikka suuri uudistus ajoikin pamahtaen karille, pamaus oli kuitenkin lähtölaukaus kuntien määrän asteittaiselle vähenemiselle. Kun kuntia vielä 1965 oli 547, on niitä tänä vuonna 452.

Suomen kehitys poikkeaa ratkaisevasti Ruotsin ja Tanskan ja jonkin verran myös Norjan kehityksestä. Ruotsissa oli vielä 1950-luvulle tultaessa 2 498 kuntaa. Ensimmäisen kuntauudistuksen seurauksena määrä laski vajaan puoleen ja oli vuonna 1952 vain 1 037. Puolitaminen ei kuitenkaan riittänyt kansankodin rakentajille. Kun toinen kuntauudistus oli asteittain viety läpi vuonna 1974, kuntia oli enää 278.

Tanskan kehitys ei ole ollut aivan yhtä dramaattinen, mutta vuoden 1970 kuntauudistuksen seurauksena kuntien lukumäärä Tanskassakin laski asteittain. Vielä 1960-luvun alussa kuntia oli 1 388. Vuosikymmenen loppuun mennessä niiden määrä oli laskenut noin 300:lla. Uudistuksen jälkeen kuntia oli enää 277. Nyt niitä on 272.

Norjassa kehitys oli maltillisempaa. Kuntauudistuspäätöksen seurauksena kuntien määrä laski 1960-luvun alkupuolelta 1970-luvun alkupuolelle noin 300:lla. Sen jälkeen määrä on hieman heilahdellut, sekä lisääntynyt että vähentynyt, ja on nyt 435. Norjan nykyi-

nen kuntajako vastaa miltei täysin omaa kuntajakoamme. Suomessa kuntien lukumäärä ei koskaan ole ollut yhtä suuri kuin se oli Norjassa ennen kuntauudistuksen vuosikymmentä.

Suomen kehitys siis poikkeaa muiden Pohjoismaiden kehityksestä, erityisesti Ruotsin ja Tanskan kehityksestä. Meillä 1960-luvun keskittävä radikalismi ei pystynyt murtamaan kuntalaitoksen selkäranka. Kehitys on ollut pääasiassa vapaaehtoista ja alhaalta lähtevää. Perussyö poikkeavaan kehitykseen on kuntien poliittisessa rakenteessa. Suomessa, toisin kuin muissa Pohjoismaissa, poliittinen rakenne syrjäisissä ja maatalousvaltaisissa kunnissa eroaa täysin rintamaiden taajamakuntien poliittisesta rakenteesta. Suomessa kuntien yhdistäminen ymmärretään helposti alueelliseksi valtataisteluksi, rintamaat vastaan takamaat.

Ainakin 1960-luvulta asti Suomessakin on ollut jatkuvia pyrkimyksiä muuttaa kuntajakoa ja supistaa kuntien lukumäärää. 1970-luvun yritysten jälkeen asia nousi jälleen ajankohtaiseksi ensimmäisen sinipunahallituksen aikana 1980-luvun puolivälissä. Tuolloin ei kuitenkaan ehditty sanoista tekoihin. Toisin on nyt. Toinen sinipunahallitus, nykyinen Lipposen hallitus, on nostanut alueelliset jakokysymykset keskeisiksi politiikassaan. Läänien määrän vähentäminen ja työvoima- ja elinkeinokeskusten perustaminen ovat esimerkkejä tästä. Edellytyksiä aktiivisemmalle kuntajakopolitiikalle on luotu valtionosuusjärjestelmää muuttamalla sekä valmistelemalla uutta kuntajakolakia. Ehdotetun lain tavoitteena on mahdollistaa entistä aktiivisempi ja keskusjohtoisempi kuntajakopolitiikka.

Kiinnostus kuntajakopolitiikkaan kumpuaa useista tilanteista. Keskustelu on koskenut ns. enklaaveja ja reikäleipäkuntia. Enklaaveja siistivälle politiikalle on hyviä perusteita. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että siinä yhteydessä ryhdyttäisiin laajemminkin tarkastelemaan kuntajakoa. Reikäleipäkuntien poistaminen kuntaliitoksilla edustaa jo pitkälle menevää puuttumista kuntien asukkaiden itsehallintoon. Nämä tapaukset on nähtävä osaksi uudelleen aktivoitua kuntaliitospolitiikkaa. Vaikka joissakin yksittäistapauksissa saattaa olla perusteita tällaisten kuntien liitoksille, ei siitä voi päätellä, että kun-

taliitos aina olisi oikea ratkaisu. Etenkin, jos kuntaliitoksia ajetaan ulkopuolisten voimin, ne saattavat vain huonontaa tilannetta. Esimerkiksi Jyväskylän seudulla on jo ilman kuntaliitoksia päästy hedeelmälliseen kuntien väliseen yhteistyöhön.

Kuntaliitosten perustelut

Suomessa kuntien lukumäärän vähentämistä perustellaan samalla ajatusrakennelmalla kuin muissa Pohjoismaissa ja myös joissakin muissa Euroopan maissa, kuten Alankomaissa. Aikojen myötä ajatusrakennelma on pysynyt yllättävän muuttumattomana. Niitä perusteluja, joita pienkuntakomitea esitti suurempien kuntien puolesta ja pienkuntia vastaan, on toistettu aina näihin päiviin asti. Se seikka, että nykyinen kuntalaitos on jotain aivan muuta kuin kuntalaitos kolme vuosikymmentä sitten, ei ole horjuttanut ajatusrakennelmaa. Tänäpä pienetkin kunnat hoitavat moninkertaisen tehtävämäärän aikaisempaan verrattuna, mutta silti yhä puhutaan niiden kyvyttömyydestä selviytyä hyvinvointivaltion edellyttämistä tehtävistä.

Pienkuntia vastustavan näkemyksen lähtökohta on yksinkertainen: suurempi on kauniimpi, suurkuntarakenne on pienkuntarakennetta toimivampi. Taustan uskomukselle muodostaa neljä keskeistä olettamusta. Ensimmäinen oletus, tai ehkä oikeammin arvolähtökohata, koskee *itsehallintoa*. Suuremmalla kunnalla on enemmän voimavaroja, taloudellisia ja henkilöstöön liittyviä. Tällaiset kunnat voivat suoriutua useammasta tehtävästä kuin pienemmät kunnat. Kun on, mistä päättää ja millä mällätä, on myös itsehallintoa. Näkemyksen mukaan suurkuntarakenne on edellytys sille, että valtio voi siirtää tehtäviä kuntien hoidettaviksi. Jos kunnat ovat suuruudeltaan ja edellytyksiltään erilaisia, on mahdotonta taata kansalaisten tasa-arvoa. Jos taas se on mahdotonta, ei valtio voi jättää kansalaisten kohtaloa kuntien käsiin.

Toinen oletus koskee *kansanvaltaa*. Pienissä kunnissa päättäjiä on vähän. Samat isännät ovat nuijan varressa vuosikymmeniä. Pienkuntia

leimaa taipumus pomovaltaan. Suurissa kunnissa päättäjiä on paljon ja he edustavat erilaisia yhteiskunnallisia näkemyksiä. Näkemykset pohjautuvat poliittisten puolueiden tarjoamiin yhteiskunnallisiin vaihtoehtoihin. Kuntalaisilla on mistä valita, ja edustuksellisen demokratian edellytykset täyttyvät. Päättäjien ja kuntalaisten välillä toimii monimuotoinen järjestö- ja yhdistysverkosto, puolueet etunenässä. Tällaisessa yhdyskuntarakenteessa kansanvallalla on paremmat toteutumisedellytykset kuin pienissä, tiiviissä ja suvaitsemattomissa yhteisöissä.

Kolmas oletus koskee *tuottavuutta*. Suurissa kunnissa on mahdollista perustaa suuria palveluysiköitä. Tällaisten yksiköiden etuna ovat alhaiset yksikkökustannukset ja mahdollisuus erikoistumiseen. Suurissa kunnissa pystytään siis tuottamaan palveluja halvemmalla ja monipuolisemmin kuin pienissä kunnissa. Taloudellisuus ja suurtuotannon edut puoltavat suurkuntarakennetta.

Neljäs oletus on aikaisempien seurausta. Se koskee *tehokkuutta*. Jos tuottavuudella tarkoitetaan sitä, että asiat tehdään oikein, tarkoittaa tehokkuus sitä, että tehdään oikeita asioita (oikein). Tehokkuus on enemmän kuin tuottavuus, vaikka käsitteet erityisesti taloudellisessa keskustelussa mielletäänkin lähes samoiksi. Kun tuottavuuteen lisätään se, että tuotetut suoritteet tai teot toimivat tarkoitetulla tavalla sekä se, että suoritteet tai teot ovat toivottuja, voimme puhua tehokkuudesta. Koska suuressa kunnassa kansanvalta (tilaaja) toimii paremmin kuin pienessä kunnassa ja koska suuressa kunnassa tuottavuus (suorittaja) on parempi kuin pienessä kunnassa, on selvää, että tehokkuus suuressa kunnassa on parempi kuin pienessä kunnassa.

Voidaan tietysti sanoa, että kaikki kuntajaotuksen muuttamista ajavat eivät ajattele näin yksioikoisesti ja kärjistetysti. Tässä meitä kuitenkin kiinnostavat erityisesti ne pyrkimykset, joiden mukaan pehmeällä pakolla on toteutettava kuntia vähentävä kuntauudistus. Tämä tarkoittaa sitä, että valtakunnalliseksi politiikaksi valitaan kuntien lukumäärän vähentäminen. Tällaisen yleisen politiikan taustalla ovat juuri mainitsemamme oletukset. Ne toistuvat tuon tuostakin mie-

tinnöissä ja poliitikkojen puheissa. Suomi on nyt liukumassa tämän politiikan suuntaan. Siihen, että näemme politiikan myös osaksi laajempaa ja huolestuttavaa kokonaisuutta, palaamme tuonnempana.

Kuntien lukumäärän supistaminen on varsin luonnollinen seuraus esitetyistä oletuksista. Päättäjät, joilla on nämä uskomukset, toimivat johdonmukaisesti. Haluamme kysyä, toimivatko he myös järkevästi. Vastauksen kysymykseen saamme käsittelemällä tehtyjen oletusten paikkansapitävyyttä. Tarkasteluun on täysi syy, sillä käsityksemme on, että tutkimuksesta toiseen ja maasta toiseen on osoitettu, että nämä oletukset ovat paikkansapitämättömiä uskomuksia.

Luonteeltaan oletukset ovat hieman erilaisia. Itsehallintoon liittyvä oletus koskee lähinnä arvomaailmaa. Arvovalintoja emme halua osoittaa oikeiksi tai vääriksi, niitä voimme vain luonnehtia ja käydä niistä keskustelua. Kyseessä on siis vakuuttelu, ei todistelu. Kolme muuta oletusta ovat sen sijaan tosiasiapohjaisia, kokemusperäisiä. Voimme tieteellisessä mielessä ymmärtää ne olettamuksiksi, joiden paikkansapitävyyttä voi kokeilla. Suuren kunnan yksikkökustannukset ovat suuremmat, pienemmät tai yhtä suuret kuin pienen kunnan yksikkökustannukset. Ainakin johonkin pisteeseen saakka demokratiaoletus voidaan ymmärtää samalla tavalla, vaikka olemmekin sitä mieltä, että demokratian määrittelemiseen liittyy voimakkaita arvolähtökohtia.

Lähdemme siis siitä, että on syytä kysyä, onko totta tai onko viisasta olettaa, että

- itsehallinnon toteuttaminen on helpompaa suurissa kunnissa kuin pienissä kunnissa, suurkuntarakenteessa helpompaa kuin pienkuntarakenteessa
- kansanvalta ja kuntalaisten osallistuminen toteutuvat paremmin suurissa kunnissa kuin pienissä kunnissa
- tuottavuus suurissa kunnissa on korkeampi kuin pienissä kunnissa ja että
- tehokkuus suurissa kunnissa on parempi kuin pienissä kunnissa.

Ennen kuin siirrymme pohtimaan näitä kysymyksiä, on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota kuntajaotuksesta käytyyn keskusteluun.

Käsityksemme mukaan se sisältää paljon epäjohdonmukaisuutta ja jopa pinnallisuutta ja perustelemattomia yleistyksiä. Niihin haluamme ensin ottaa kantaa.

Ongelmallinen kuntajakokeskustelu

Itsehallintoa vain suurkunnissa?

Kuntajakokeskustelussa esitetään usein, että suuria kuntia tarvitaan, jotta voidaan taata *kunnallinen itsehallinto*. Kuntauudistuksen tarvetta siis perustellaan kunnallisella itsehallinnolla. Tätä taustaa vasten on mielenkiintoista panna merkeille, että juuri ne kunnat, pienet kunnat, joiden itsehallinnosta kannetaan huolta, jatkuvasti ja kiivaasti vastustavat niille tarjottua hyvää. Vastustus ei tunnu riippuvan poliittisista voimasuhteista. Perustuuko kannanotto silkkaan ymmärtämättömyyteen, vai olisiko niin, että itsehallintoperustelu ei ole uskottava?

Vaikuttaa aivan ilmeiseltä, että itsehallintolähtökohtaan sisältyy paljon muuta kuin pelkästään huoli kunnallisesta itsehallinnosta. Jo perusasetelma – valtio vaatii suurkuntia, pienet kunnat haluavat elää – osoittaa, että keskusvallan taholta lähestytään asiaa kunnioittamatta pienten kuntien käsityksiä. Lähtökohta ei ole sovitettavissa yhteen itsehallinnon kunnioituksen kanssa. Itse asiassa siis valtakunnallisella tasolla tarkastellaan kuntajakoa keinona, ei arvona sinänsä. Totta on kuitenkin se, kuten jo sanoimme, että käytännössä kuntajakokehitys Suomessa on noudattanut pikemminkin itsehallinnollista linjaa kuin valtiojohtoista linjaa. Tätä linjaa ollaan kuitenkin nyt tarkistamassa, ja perinteinen vastakkainasettelu nostaa taas päätään.

Yhtenäiskuntakäsitys

Uudistusintoilun taustalla vaikuttaa jonkinlainen *yhtenäiskuntakäsitys*. Kaikkien kuntien tulisi olla sillä tavalla samankaltaisia, että niissä päätettäisiin samoista asioista ja tuotettaisiin samat palvelut. Kaiken tulisi tapahtua yhden ja saman kunnan sisällä. Jos kunta esimerkiksi hoitaa asioita yhdessä toisen kunnan kanssa, puhutaan demokratiavajeesta: näiden kuntien asukkaat eivät voi päättää samoista asioista kuin asukkaat niissä kunnissa, joissa oma kunta hoitaa kaikki asiat. Lähtökohta on sillä tavalla hullunkurinen, että puhutaan yhteistyön tarpeesta ja sen kautta saavutettavista suurtuotannon eduista, mutta samaan hengenvetoon väitetään, että yhteistyö on pahasta. Voidaan kysyä, miksi niin olisi.

Pienet kunnat eivät harrasta yhteistyötä, elleivät ne itse tee siitä päätöstä. Poikkeuksen tästä säännöstä muodostavat ne tehtävät, joissa valtiovalta on pakottanut kunnat yhteistyöhön, esimerkiksi erikoissairaanhoidon tai seudullinen suunnittelu. Itse asiassa voisi väittää, että kahdessa yhteistyötä harjoittavassa pienkunnassa yhteistyökysymykset ovat paljon läheisempiä kuntalaisille kuin samat asiat sellaisessa suurkunnassa, jossa kaikki asiat hoidetaan itse. Ja edelleen: kun kunnat tekevät yhteistyötä, se tarkoittaa sitä, että kunnat päättävät tavasta, jolla ne palvelut järjestävät. Itsehallinnolliselta pohjalta kunnat punnitsevat yhteistyön hyötyjä ja haittoja: ovatko mahdolliset erikoistumisen ja suurtuotannon edut niin painavia, että kannattaa luopua asioiden itsenäisestä hoidosta?

Puhtaasti hallinnollisesti tarkasteltuna ero yhteistyömuotoisen ja itsenäisen asioiden hoidon välillä ei ole suuri. Itsenäisesti asioita hoitavassa kunnassa valtuusto asettaa lautakunnan johtamaan toimintaa. Yhteistyötä harjoittavien kuntien valtuustot asettavat yhteistyöelimen asioita hoitamaan. Molempia ratkaisuja leimaa sama välillisyyys. Lisääntyvässä määrin yhteistyökysymyksiä hoidetaan myös ostopalveluilla, joissa ei käytännössä ole eroja kuntatyyppien välillä, ellei erona pidetä sitä, että pieni kunta ostaa toiselta kunnalta eli toiselta julkiselta tuottajalta, kun taas itsenäisesti asioita hoitava kunta usein ostaa palveluja yksityiseltä tuottajalta.

Juuri *ostopalvelukysymys* on kuntajakokeskustelussa mielenkiintoinen. Uutta kuntalakia valmisteltaessa nähtiin tarkoituksenmukaiseksi korostaa sitä, että kunnat vastaavat palveluista, vaikka ne eivät itse palvelujaan tuottaisikaan. Syy linjanvetoon on yksinkertainen. Ostopalvelutoiminta on ollut laajentumassa siitä syystä, että ostetut palvelut ovat usein halvempia kuin itse tuotetut palvelut. Samanaikaisesti kun siis halutaan avata kunnille mahdollisuus harkita palvelujen tuottamisen tarkoituksenmukaiset muodot, keskustellaan kuntajakokysymyksestä yhtenäiskuntakäsityksen pohjalta. On kaiketi täysin selvää, että pääasiallisesti ostopalveluin asioita hoitavaa kuntaa ei voida arvioida samoin kuin kaikki asiat itse hoitavaa kuntaa. Hallinnolliset vaatimukset ovat hyvin erilaisia näissä tapauksissa.

On mielenkiintoista panna merkille, että emme ole löytäneet yhtään virallista pohdintaa siitä, mitä vaatimuksia laajeneva ostotoiminta mahdollisesti asettaa kuntajaolle. Onko itse asiassa niin, että ostopalveluissa yhteistyötä harjoittavat pienkunnat pystyvät sekä saavuttamaan kohtuullisen hintaedun että takamaan palvelujen saatavuuden yhteistyötä tekevien kuntien alueella? Tuntuu joka tapauksessa luontealta olettaa, että jos kunta hoitaa kaikki asiat itse, sen on oltava suurempi kuin jos se hoitaa asioitaan yhdessä muiden kuntien kanssa, esimerkiksi ostotoimintana.

Yhtenäiskuntalähtökohta palvelee *keskittämistä*. Tiedämme, että joidenkin palveluiden kohdalla on mahdollista osoittaa jonkinlaisia kunnallisia optimikokoja. Tiedämme kuitenkin myös sen, että nämä kokoluokat vaihtelevat eri palveluissa ja myös kuntien muiden ominaisuuksien myötä. Tällaisessa tilanteessa yhtenäiskuntakäsityksen kannattajat ovat taipuvaisia valitsemaan kunnan kokosuosituksen pitenä silmällä niitä tehtäviä, joiden itsenäinen hoito vaatii suurta väestöpohjaa. Järkeily vaikuttaa keskittävästi. Tämän lisäksi voisi väittää, että harvoin – jos milloinkaan – tarkastellaan, mitä muissa palveluissa hävitään, kun kunnan koko määrätään suurta väestöpohjaa vaativista tehtävistä lähtien. Edelleen on syytä panna merkille, että monessa maassa etsitään samansuuntaisesti kuntien optimikokoa, mutta mitään yhtenäistä tulosta ei ole löytynyt.

Kuntarakenteen tarkastelun vinoutumia

Tapa tarkastella *kuntarakennetta* on niin ikään mielenkiintoinen. Peruslähtökohtana on vertailu maihin, joissa on suurempia kuntia kuin meillä, lähinnä Ruotsiin ja Tanskaan. Harvemmin tuodaan esiin se seikka, että Suomen kunnat ovat kooltaan eurooppalaista keskikokoa. Eurooppalaisten kuntien keskikokoa nostavat erityisesti brittiläiset kunnat: Englannissa keskikoko on 127 000 asukasta, Skotlannissa 92 000 asukasta ja Walesissa 76 000 asukasta. Brittiläiset kunnat ovat kuitenkin jotain aivan muuta kuin pohjoismaiset kunnat.

Pohjoismaista suurkuntia on Ruotsissa, jossa keskikoko on 30 000 asukasta ja mediaanikokokin noin 16 000 asukasta. Tanskassa vastaavat luvut ovat 19 000 ja noin 10 000. Suomi ja Norja ovat kuntarakenteeltaan hyvin samankaltaisia. Meillä keskikoko on 11 000 asukasta ja mediaanikoko 5 000 asukasta. Norjan vastaavat luvut ovat 9 000 ja 4 400. Norjan kunnat ovat siis hieman pienempiä kuin meidän kuntamme.

Kuntaliitoskeskustelulle on tyypillistä, että viittaukset muiden maiden järjestelmiin tehdään säännönmukaisesti juuri sellaisiin maihin kuin Ruotsi ja Tanska, joissa kuntakoko on suurempi. Tämä heijastaa yleisempääkin piirrettä keskustelussa: sekä lehdistössä, erityisesti pääkaupunkilehdistössä, että virallisissa selvityksissä *todistus-taakka* on aina pien kuntien ystävillä. Pidetään ikään kuin itsestään selvänä sitä, että kuntia kannattaa aina yhdistää. Kysymys on vain siitä, miten se tehdään ja miten laaja ulkopuolinen puuttuminen asioihin voidaan hyväksyä. Tällöinkin kuntalaisten oikeus itsehallintoon nähdään vain kevyenä rajoitteena. Niin ikään sivuutetaan melkein tyystin kuntalaisten kiintymys kuntaansa. Liitoksia siis tarkastellaan suurkuntia suosivasti ja sivuuttaen kuntalaisten itsehallinto.

Itsehallinto-oletuksesta voisi seurata, että erityisesti Ruotsin mutta myös Tanskan kunnat olisivat *tehtävärakenteeltaan* selvästi *vahvempia* kuin Suomen ja Norjan kunnat. Todellinen tilanne on kuitenkin lähes päinvastainen. Pohjoismaisessa tarkastelussa Suomen kunnat ovat selvästi vahvimpia. Kaikissa Pohjoismaissa kunnallisen itsehal-

linnon (kunnat, maakunnat, kuntayhtymät) osuus julkisista tehtävistä on suurin piirtein sama. Suomessa kuitenkin kuntien välitön osuus itsehallinnollisista tehtävistä on selvästi suurempi kuin muissa Pohjoismaissa. Tämä johtuu siitä, että meillä kuntayhtymät vastaavat pienemmästä osasta itsehallinnollisia tehtäviä kuin muissa maissa, joissa on erikseen säädetty ylemmänasteinen itsehallinto (amt, fylkeskommun, landsting). Voidaan siis todeta, että Suomen pienkuntavaltaisempi kuntarakenne ei ole estänyt kuntalaitostamme kehittymästä tehtävärakenteeltaan vahvemmaksi kuin Ruotsin tai Tanskan kuntalaitos.

Kuntien tehtävä rakenne ei tietysti sano kaikkea. Voisi ajatella, että Ruotsin ja Tanskan kunnat ovat meidän kuntiamme *vapaampia* päättämään palveluistaan ja muista tehtävistään. Emme ole kuitenkaan löytäneet mitään tähän suuntaan viittaavaa, pikemminkin päinvastoin. Ruotsissa valtio on jäädyttänyt kuntien verotuksen, ja Norjan kohdalla on oikeastaan väärin puhua verotusoikeudesta, koska kaikille kunnille on säädetty verokatto ja kaikki kunnat verottavat korkeimman mahdollisen taksan mukaan.

Pohjoismaiden vapaakuntakokeilujen vertailu on mielestämme osoittanut sen, että Suomen vapaakuntakokeilu antoi kunnille suurimmat vapaudet. Erityisesti Ruotsin vapaakuntakokeilu oli hyvinkin valtiojohtoinen. Samaa voidaan sanoa Norjan kokeilusta. Kaiken kaikkiaan on kuitenkin syytä todeta, että ns. pohjoismaisen hyvinvointivaltion luonteeseen on kuulunut suhteellisen voimakas kuntien valtiollinen holhous. Viimeksi kuluneen runsaan vuosikymmenen aikana kaikissa maissa on hajautettu valtaa. Voimassa olevat kuntalait ovat tässä suhteessa melko lähellä toisiaan. Emme siis usko Suomen kuntien olevan vähemmän vapaita kuin muiden Pohjoismaiden kuntien.

Itsehallinnon näkökulmasta lähtien voimme tehdä vielä yhden mielenkiintoisen havainnon. Kaikissa Pohjoismaissa on erikokoisia kuntia. Kuitenkin kaikilla kunnilla on jotakuinkin samat tehtävät. Siitä riippumatta, että kuntarakenne joka maassa sisältää suhteellisesti ottaen pieniä kuntia, on kaikille kunnille voitu säätää suurin

piirtein samat tehtävät. Tilanne ei siis ole se, kuten itsehallinto-odotus voisi antaa aihetta olettaa, että suuret kunnat tekevät paljon sellaista, mitä pienissä kunnissa ei tehdä.

On tietysti totta, että joka kunnassa ei ole konserttisalia tai jäähallia. Näiden palvelujen määrään ei kuitenkaan vaikuta kunnan koko sellaisenaan vaan väestöpohja ja väestön kasautuminen yleisemmin. Jos pienikuntia yhdistetään, ei näitä palveluja synny, ellei saavuteta tarpeeksi suurta väestöpohjaa ja väestön kasautumaa. Se että kuntia yhdistämällä kasvaa niiden kuntien osuus, joissa näitä laitoksia on, tarkoittaa vain sitä, että osuus lasketaan entistä pienemmästä kuntamäärästä. Nytkin kehityksen suunta on, että suuria ja kalliita palvelulaitoksia rakennetaan kuntien yhteistyönä siellä, missä väestöpohja ja väestötiheys ovat sellaisia, että laitoksilla on toimintaedellytyksiä eli käyttäjiä.

On todettu, että kuntarakenne erilaistuu nopeasti, esimerkiksi nopean maassamuuton seurauksena. Tällöin valtiolla tulisi olla mahdollisuus puuttua kuntajakoon, jotta se voisi estää kuntien ajautumisen taloudelliseen kriisiin. Loogisesti ajatus ontuu. Jos nimittäin kriisikehitys on ilmeinen eikä kunnilla ole mahdollisuutta sopeutua siihen, luulisi päinvastoin, että vapaaehtoiset liitokset lisääntyisivät.

Palvelujen hinta

Tuottavuusnäkökulmasta lähtien voisimme odottaa, että Suomen ja Norjan kuntarakenne tuottaisi *kalliimpia palveluja* kuin Ruotsin ja Tanskan kuntarakenne. Tämänasuuntaista näyttöä ei kuitenkaan löydy. Päinvastoin: kerta toisensa jälkeen pohjoismaiset vertailut osoittavat Suomen kuntarakenteen olevan halvin. Tulos ei välttämättä tarkoita sitä, että kuntamme olisivat parempia ja taitavampia kuin muiden maiden kunnat. Luultavasti tulos selittyy sillä, että hyvinvointivaltiokehitys alkoi meillä myöhemmin kuin muualla, emme toisinsanoen ole vielä kypsyneet samalle menotasolle kuin muut Pohjoismaat, erityisesti Ruotsi.

Voisi tietysti ajatella, että kuntarakenne heijastuisi nimenomaan *hallintokustannuksiin*. Emme tunne hallintokustannusten vertailuja kaikkien Pohjoismaiden välillä, mutta eräässä suhteellisen tuoreessa tutkimuksessa on tarkasteltu Ruotsin, Tanskan ja Norjan kuntien hallintokustannuksia. Tarkastelu osoitti esimerkiksi sen, että asukasta kohti Ruotsin ja Norjan kunnat käyttivät melkein pä kruunulleen yhtä paljon hallintoon. Ruotsin suurkuntarakenne ei siis ainakaan tällaisessa vertailussa ole Norjan pienkuntarakennetta halvempi hallinnoida. Näiden havaintojen opetus ei kuitenkaan ole se, että voisimme suoraan verrata eri maiden hallintokustannuksia. Tehtävä on erittäin haastava. Varsinainen opetus lienee se, että hallintokustannuksia on tarkasteltava kunkin maan edellytysten ja perinteiden puitteissa. Tämä tarkoittaa sitä, että emme voi olettaa, että meillä hallintokustannukset automaattisesti laskisivat, mikäli valitsisimme suurkuntarakenteen.

Kuntajakokeskustelussa lähdetään yleensä myös siitä, että *kuntarakenne vaihtelee*, kun taas kuntien muut piirteet oletetaan muuttumattomiksi. Niinpä kunnan koosta keskusteltaessa harvoin pohditaan, miten tuotantotavat voitaisiin muuttaa olemassa olevaa kuntarakennetta suosiviksi. Monella palvelualueella on kuitenkin erilaisia teknisiä vaihtoehtoja tuottaa palveluja. Jotkut tavat suosivat suurtuotantoa, jotkut taas pientuotantoa.

Jos esimerkiksi terveyskeskuksia johdetaan sellaisen näkemyksen turvin, että keskuksessa on keskuslaboratorio, joka käsittelee kaikki näytteet, on potilaiden hakeuduttava keskusyksikköön, ja väestöpohjan tulisi olla niin suuri, että se takaa mahdollisuudet palkata riittävä henkilökunta laboratorioon. Jos taas keskuksia johdetaan hajauttavan näkemyksen pohjalta, on monia mahdollisuuksia järjestää näytteiden otto ja valta-osa näytteiden käsittelystä paikan päällä terveysasemilla. Tässä ratkaisussa suurimmalle osalle toimintaa riittää pienempi väestöpohja ja palvelut ovat huomattavan paljon lähempänä käyttäjiä kuin ensimmäisessä vaihtoehdossa. Kuntajakokysymystä tulisi siis lähestyä myös sellaisesta näkökulmasta, jossa painotetaan kuntajaon muuttumattomuutta ja palvelujen tuottamistapojen muuttamista.

Raide- ja automaatiolettamukset

Kuntarakennetta koskevassa keskustelussa esiintyy usein omituinen *raideolettamus*. Tämä oletamus oli aikanaan ensimmäisen suuren ruotsalaisen kuntatutkimusohjelman perustana. Ajatus on suurin piirtein sellainen, että yhdistämällä pieniä kuntia saadaan tulokseksi suuri kunta, joka vastaa olosuhteiltaan jo olemassa olevia suuria kuntia. Oletus on tietysti täysin järjetön. Kun joukko pieniä maalaiskuntia liitetään yhdeksi kunnaksi, tästä uudesta kunnasta tulee pinta-alaltaan varsin laaja ja asutusrakenteeltaan erittäin pirstoutunut. Tällaisen kunnan edellytyksiä tuottaa palveluja ei voida verrata johonkin jo olemassa olevaan samankokoiseen taajamakuntaan.

Vaikuttaa siltä, että esimerkiksi taloudellisissa tehokkuustarkasteluissa usein tehdään tällainen raideoletus: jos kaikki kunnat olisivat optimaalisia kauppalatyyppisiä kuntia, olisi mahdollista tuottaa palveluja tehokkaasti. Kun näin ajatellaan, ei oteta huomioon sitä yksinkertaista tosiasiaa, että ratkaisu edellyttäisi väestön siirtämistä näihin uusiin idyllikuntiin. Joutuisimme siis rakentamaan uudet yhdyskunnat ja jättämään jo olemassa olevat yhdyskunnat vajaakäyttöön tai täysin käyttämättömiksi. On vaikeata kuvitella maallemme kalliimpaa ratkaisua.

Raideoletukseen liitetään usein myös eräänlainen *automaatioletus*. Sen mukaan kahden yksikön yhdistäminen poistaa automaattisesti kaikki päällekkäistoiminnot eikä ratkaisu muuta muita olosuhteita. Kummassakin mielessä oletamus on virheellinen. Jo tarkastelemalla uutta kuntajakolakiehdotusta voimme todeta sen olevan tulvillaan ns. suojapykälää. Pykälien tarkoitus on taata kuntien henkilökunnalle samat edut kuin aikaisemmin. Ts. lakiehdotus, kuten valitseva lakikin, poistaa heti kättelyssä keskeisimmät rationalisointimahdollisuudet. Pitkällä tähtäyksellä, esimerkiksi luonnollisen poistuman kautta, on kuitenkin mahdollista rationalisoida.

Toteutuvatko rationalisointimahdollisuudet vai ei on kuitenkin kiinni poliittisista päätöksistä. Näihin päätöksiin vaikuttavat käsitykset kunnan mahdollisuuksista. Suuren kunnan mahdollisuuksia pi-

detään yleensä parempina kuin pienen kunnan. Niinpä on luultavaa, että ruokahalu kasvaa syödessä. Tämänkaltaisesta ajatuskuvioista voisi löytyä selitys sille, että käytännössä rationalisointimahdollisuuksia harvoin käytetään kuntien yhdistämisen yhteydessä. On kylläkin totta, että kuntaliitoksen myötä palvelut saattavat parhaassa tapauksessa monipuolistua, mutta yhtä todennäköistä on se, että mahdolliset säästöt käytetään suuren organisaation hankauspintojen rasvaamiseen eli lisääntyvien vuorovaikutuskustannusten kattamiseen. Omien tutkimustuloksienne perusteella, kuten tuonnempana osoitamme, jälkimmäinen mahdollisuus näyttää valitettavasti todennäköisemmältä kuin ensimmäinen.

On silmiinpistävää, että kuntaliitosten eduista puhuttaessa harvoin muistetaan mainita liitoksista aiheutuvat kustannukset, ikään kuin valtion tarjoamat porkkanarahat olisivat ilmaisia. Liitoksista aiheutuu kuitenkin muitakin kuin välittömiä kustannuksia. Uuden kunnan päättäjiltä ja erityisesti sen viranhaltijoilta saattaa kulua paljonkin aikaa ennen kuin he sopeutuvat uuteen tilanteeseen. Tämä voi olla erityisen suuri ongelma, mikäli kunnat ohjataan yhdistymään ulkopuolisten voimin.

Virheellisiä johtopäätöksiä kuntien yhdistämisen vaikutuksista aiheuttaa *vertailujen puuttuminen*. Ruotsalaisessa keskustelussa on esimerkiksi korostettu sitä, että kuntauudistus johti demokratian parantumiseen eli puolueperusteisen politiikan syntymiseen kunnissa ja kuntien tehtävien lisääntymiseen sekä kasvatti joukkotiedotusvälineiden kiinnostusta kunnallisiin asioihin. Johtopäätökset perustuvat siihen, että tarkastellaan kehitystä Ruotsissa ja oletetaan, ettei samaa kehitystä olisi tapahtunut ilman kuntauudistusta. Kuitenkin pinnallinenkin tutustuminen Suomen oloihin olisi osoittanut, että kehitys on ollut täsmälleen samanlainen Suomessa, vaikka kuntauudistusta ei toteutettu ja vaikka Suomen kuntarakenne on Ruotsista nähtynä hyvinkin pienkuntavaltainen.

Suurkunnat pienemmiksi

Suomessa kiinnitetään, kuten mainitsimme, paljon huomiota Ruotsin kehitykseen. Ehkä tästä johtuu se erikoinen piirre, että kuntajakokeskustelussa puhutaan pääasiallisesti, melkein pä yksinomaan, kuntien yhdistämisestä. Kuitenkin tiedämme, että kustannukset ovat suurkaupungeissa korkeat ja kuntalaisten vieraantuminen kunnastaan vaikuttaa selvästi suuremmalta kuin pienkunnissa. Tällaisten havaintojen uskoisi johtavan siihen, että kuntien yhdistämisen sijasta tai ainakin sen rinnalla *keskusteltaisiin myös tarpeesta jakaa suurkuntia pienemmiksi kunniksi*.

Itse asiassa esimerkiksi Ruotsissa kehitys on viime vuosina kulkenut tähän suuntaan. Yhä useammin esitetään pienkuntia ja kuntien jakamista puoltavia kannanottoja, puoluesidonnaisuudesta riippumatta. Kannanotoilla on myös sillä tavalla taustaa, että Ruotsin kuntien määrä on noussut toisen kuntauudistuksen jälkeen. Tänä vuonna kuntien lukumäärä on 288. Edelleen kunnista tulee hallitukselle hakemuksia kuntien jakamisesta.

Pientä kuntien lukumäärän kasvua kiinnostavampi ilmiö on ehkä kuitenkin se, että suurkuntia, kuten viimeksi esimerkiksi Tukholma, on jaettu *kunnanosiin*. Mainittu esimerkki on siitä mielenkiintoinen, että uudet kunnanosat ovat todella vahvoja; ne vastaavat suurimmasta osasta normaaleille kunnille kuuluvia tehtäviä. Niinpä Tukholman kunnanosaudistus eräällä tavalla merkitse 24 uuden kunnan syntymistä. Samalla sana Tukholma muuttaa merkitystään. Nykyinen Tukholman kunta on eräänlainen konsernihallitus, joka jakaa rahaa kunnanosille ja toimii seudullisissa tehtävissä. Tämä tarkoittaa itse kuntalaitoksen monimuotoistumista, siirtymistä pois siitä yhtenäiskunta-ajatuksesta, joka Ruotsissa on ollut vahvempi kuin meillä.

Tilastoharha

Välillä tuntuu siltä, että kuntien yhdistämisessä on kyse eräänlaisesta *silmänlumepolitiikasta*. Tällä tarkoitamme sitä, että yhdistämällä

kaksi lähtökohdiltaan erilaista kuntaa, esimerkiksi vauraan ja köyhän kunnan, luodaan tilastollisesti uusi keskivertokunta. Tällöin helposti ajatellaan, että olemme auttaneet köyhää kuntaa, vaikka aikaisemman köyhän kunnan asukkaiden palveluissa ei olisi tapahtunut mitään muutosta. Kuntia yhdistämällä voidaan siis luoda tilastollinen vaikutelma kehityksestä, jota ei ole.

On sinänsä mielenkiintoista panna merkille, että suurten kuntien kohdalla kehitystä ollaan viemässä päinvastaiseen suuntaan. Kuntoissa vuonna Suomessa alettiin innostuneesti puhua kaupunkipoliitiikasta, siihen vaikuttivat osaltaan havainnot, joiden mukaan kaupunkien sisäinen kehitys oli hyvin erilainen eri alueilla. Joillakin alueilla esimerkiksi työttömyysaste saattoi olla kaksinkertainen kaupungin kokonaisasteeseen verrattuna. Niinpä kaupunkeja on ryhdytty tarkastelemaan aluepohjaisesti. Pienten kuntien yhdistämisen myötä päästään helposti päinvastaiseen tulokseen, hävitetään tilastollisesti näkyvät erot.

Edellä puhuimme siitä, että kunnat ovat yhä enemmän valinneet ostopalveluja. Se merkitsee sitä, että kunnat lisääntyvästi *kilpailutavat* palvelutuotantoaan. Juuri kilpailuttaminen onkin viime vuosikymmenen ajan ollut keskeisellä sijalla hallintopolitiikassa. Valtion toimintojen yhtiöittäminen on tästä oiva esimerkki.

Kuntajakokeskustelussa asennoituminen on kuitenkin lähes päinvastainen. Usein viitataan niihin haittavaikutuksiin, joita kuntien välisessä kilpailussa on havaittavissa. Kunnat saattavat esimerkiksi työpaikkojen toivossa kilpailla siitä tuen määrästä, jonka ne mahdollisille yrittäjille antavat. Totta on, että tällainen kilpailu on epätervettä. Itse asiassa välitöntä elinkeinopolitiikkaa pitäisi rajoittaa kunnissa, koska se helposti vääristää elinkeinojen välistä kilpailua. Totta on kuitenkin sekin, että kuntien välisellä kilpailulla voi olla paljon hyviäkin vaikutuksia, aivan kuten yritysten välisellä kilpailulla. Itse asiassa kuntien kehittämisspolitiikassa on yhä keskeisempään asemaan noussut kuntien välinen vertailu, mikä käytännössä merkitsee eräänlaista kilpailuasetelman synnyttämistä. Jos naapurikunta esimerkiksi tarjoaa parempia palveluja kuin kotikunta, kuntalainen saattaa ää-

nestää jaloillaan. Tämä vuorostaan johtaa siihen, että entisen kotikunnan on parannettava palvelujaan pärjätäkseen. Erityisen selvästi tällainen tilanne on reikäleipäkunnissa.

Kansainvälistyminen

Kuntajakokeskustelussa on myös epäilty pienten kuntien mahdollisuuksia selviytyä kiristyvässä kilpailussa, erityisesti *kansainvälisesti* tarkasteltuna. Vaikka havainto onkin oikea ja pienkunnat ovat kovan paikan edessä, johtopäätöstä kuntien yhdistämisestä ei voi johtaa tästä havainnosta. On nimittäin ilmeistä, ettei Suomessa ole juuri lainkaan sen kokoisia kuntia, että ne täyttäsivät kansainvälisen kilpailun asettamat vaatimukset – ei ainakaan, jos nämä vaatimukset ymmärretään tavanomaisessa mielessä. Niinpä Helsingin on kansainvälistymisessä lisännyt yhteistyötä lähikuntien kanssa. Tämän lisäksi kunnat hakevat yhteistyöosapuolia muista maista.

Kansainvälistymisen haaste on Suomen kunnille yhteistyöhaaste, sekä seudullisesti että rajat ylittävästi. Sinänsä pienkuntarakenteella saattaa olla jopa hyviä vaikutuksia sopeutumiseen kansainväliseen kilpailuun. Se nimittäin edistää joustavuutta yhteistyökysymyksissä. Kunnat saattavat eri asiakokonaisuuksissa olla mukana erilaisissa yhteistyöasetelmissa. Juuri tätä tarkoitetaan, kun puhutaan joustavasta ja asiasidonnaisesta partnership-rakenteesta.

Edelliseen kannanottoon on kuitenkin lisättävä se, että tietenkään kaikki pienkunnat eivät tule liittymään kansainväliseen kilpailuun. Asiaa ei muuttaisi toiseksi se, että kuntia yhdistettäisiin. Yhdistetty suurkunta saattaisi kyllä olla mukana kansainvälisessä vuorovaikutuksessa, mutta tuskin sen vilkkaammin kuin aikaisemmat pienkunnat yhteensä. Lisäksi on huomautettava, että vaikka kansainvälinen toimeliaisuus selvästi liittyy kunnan kokoon, on kansainvälisesti suuntautuneita kuntia ja kansallisesti suuntautuneita kuntia melkein kaikissa kokoluokissa – ainakin jos ajattelemme niitä kokoluokkia, joihin kuntia yhdistämällä pyritään. Monet pienkunnat yl-

läpitävät myös ystävyyskuntasuhteita yhdessä. Tässä yhteydessä voisi todeta, että kansainvälistymisellä ja kuntajakopolitiikalla on hyvin vähän yhtymäkohtia.

Pienet kunnat ovat painostusryhmiä

Joskus kuntaliitoskeskustelussa oletetaan, että kuntalaiset ja kunnan päättäjät ovat eri mieltä asioista. Tällöin oletetaan, että kuntalaiset eivät vastusta kuntaliitoksia, vaikka kunnan päättäjät niin tekevätkin. Päättäjien vastustus perustuisi siis vain *omien asemien puolustamiseen*. Tämäkin oletus on yksipuolinen; useinhan kuntalaiset voimakkaasti vastustavat kuntaliitoksia. Kun suuren kunnan päättäjät esittävät kuntaliitoksia, ei näiden päättäjien vaikuttimia aseteta kyseenalaisiksi samoin perustein kuin pienen kunnan päättäjien, vaikka tällöinkin voitaisiin ajatella, että päättäjät vain pyrkivät vahvistamaan valta-asemiaan. Tuntuu haetulta, että tässä ajattelutavassa rinnastetaan kokeneet kunnalliset päättäjät asioista vähemmän tietäviin kuntalaisiin. Edustuksellisessa demokratiassa nimenomaan edellytetään, että päättäjät paneutuvat äänestäjiensä puolesta asioihin. Olisi luonnollista ajatella, että he myös niin tekevät.

Lopuksi palataan siihen, mistä aloitimme kuntajakokeskustelun kommentoinnin. Valtion näkökulmasta kuntia on jatkuvasti tarkasteltu välineinä. Kunnat ymmärretään erillisiksi palveluja tuottaviksi yksiköiksi. Tämä kuntakäsitys saattaa useimpien kuntien kohdalla olla täysin virheellinen tai vain yhtä kunnan puolta valottava. Oikeampi näkökulma suurimpaan osaan kuntalaitosta saattaa olla jakopoliittinen näkökulma. Tässä valossa erityisesti pienkunnat näyttävät *painostusryhmiltä*. Pienet kunnat käyvät jatkuvia neuvotteluja siitä, että oman alueen väestölle taattaisiin ainakin kohtalaiset palvelut. Valtion kuntapoliittikka, esimerkkinä valtiosuuspolitiikka, on karkeasti ottaen seurausta juuri tästä painostusryhmätoiminnasta. Tämän toiminnan perusluonne on jakopoliittinen. Siinä suojataan ihmisiä niillä seuduilla, joihin he ovat juurtuneet. Tästä näkökulmasta

tuntuu irvokkaalta, että juuri se puolue, joka yleisimmin puhuu jakopolitiikan puolesta, on ensimmäisenä pyyhkimässä pienkunnat kartalta.

Itsehallinto ja kunnan suuruus

Kaksi itsehallintonäkemystä

Koska Suomessa on vain yhdentyyppisiä kuntia, kunnallinen itsehallinto on juridisesti vakio. Sitä on tai sitä ei ole. Tällä hetkellä Suomessa on 452 paikallisviranomaista, joille on ominaista kunnallinen itsehallinto. Kun kuntajakokeskustelussa puhutaan itsehallinnosta, tarkoitetaan kuitenkin vaihtelevaa ominaisuutta, jota kunnalla voi olla enemmän tai vähemmän. Tuolloin lähdetään siitä, että itsehallinto määräytyy kunnan itsenäisten toimintaedellytysten mukaisesti. Näiden edellytysten oletetaan kulkevan käsi kädessä kunnan koon kanssa. Suuremmalla kunnalla on enemmän rahaa, suurempi henkilökunta, taitavampia poliitikkoja, yleensä parempi kapasiteetti kuin pienellä. Pieni kunta on tämän lisäksi riippuvainen valtionavuista ja yhteistyöstä muiden kuntien kanssa. Ja koska Helsingin toimintaedellytykset ovat paljon paremmat kuin esimerkiksi Iniön, Helsingin itsehallinto on näin ollen – tämän näkemyksen mukaan – Iniön itsehallintoon verrattuna monituhatkertainen.

Kunnat itse eivät ole omaksuneet tätä tapaa tarkastella kunnallista itsehallintoa. Valtion lukuisat yritykset vahvistaa kunnallista itsehallintoa ovat saaneet varsin tylyn vastaanoton kunnallisten päättäjien keskuudessa. Voisimmekin puhua kahden kuntanäkemyksen, valtiokeskeisen ja kuntakeskeisen, kamppailusta.

Valtiokeskeisen kuntanäkemyksen mukaan kuntien olemassaolo perustuu eduskunnan säätämiin lakeihin. Näin ollen lähdetään siitä, että eduskunta halutessaan voisi säätää lain, jonka mukaan kaikki kunnat lakkautettaisiin, tai määrätä, että ainoastaan yli 10 000 asukkaan kuntia voidaan pitää riittävän itsehallinnollisina. Tällainen kuntanäkemyks korostaa kunnallishallinnon välineellisyttä valtionhallinnon tarpeita ajatellen. Linjan kannattajat korostavat mielellään, että kuntien olemassaolo ei ole arvo sinänsä, vaan tärkeintä on palvelujen saatavuus ja kansalaisten yhdenvertaisuus, ei siis asukkaiden itsehallinto siten kuin siitä on perustuslaissa ja kuntalaissa säädetty. Ajankohtaisen kuntajakolain uudistamistyön yhteydessä esitetty ajatus eräänlaisesta kansalaisten ja valtiovallan allianssista kunnan päättäjiä vastaan on eräs tämän kuntanäkemyksen ilmentymä.

Toisenlaisen näkökohdan tarjoaa kuntakeskeinen kuntanäkemyks, jonka mukaan kunnat ovat omaehtoisen kehityksen synnyttämiä paikallisyhteisöjä. Tämän näkemyksen mukaan kunnallinen itsehallinto on yhteiskuntaa rakentava perusarvo, johon ei saa koskea ilman kunnan suostumusta. Tässä yhteydessä korostetaan muun muassa kuntien yhteisöllisyyttä, sitä että kuntien hallinto perustuu kansalaisten itsehallintoon. Kun ensimmäinen kuntanäkemyks sallii kuntien yhteenliittämisen, toisen näkemyksen mukaan kunnat liittyvät yhteen – omasta tahdostaan – mikäli on tarpeen, tai ovat liittymättä.

Näitä näkemyksiä on vaikea todistaa oikeaksi tai vääräksi vetoamalla empiirisiin tutkimustuloksiin. Kun puhumme eri itsehallintokäsityksistä, on pitkälti kyse arvovalinnoista. Arvolähtökohta ei voi sinänsä olla oikea tai väärä, mutta arvolähtökohdat ohjaavat tapaa asettaa kysymyksiä ja tehdä johtopäätöksiä. Mitä enemmän yksi arvovalinta hallitsee tapaa tarkastella todellisuutta, sitä suurempi on mahdollisuus, että tämä johtaa toisten näkökohtien laiminlyöntiin. Emme siis väitä, että kuntajakokeskustelua leimannut kuntanäkemyks sinänsä olisi väärä. Voimme kuitenkin osoittaa, miten asia voitaisiin nähdä toisesta arvolähtökohdasta käsin ja mitkä tosiasiat jäävät huomaamatta, kun kunnallista itsehallintoa arvioidaan suppeasti vain yhdestä näkökulmasta. Oma arvovalintamme on kuntakeskeisen it-

sehallintonäkemyksen korostaminen. Tulemme pohtimaan sitä, miltä kuntajakokeskustelussa esitetyt väitteet kuntien itsehallinnosta näyttäisivät, jos asiaa katseltaisiin kuntien eikä valtion näkökulmasta.

Itsehallinto kuntien kehittämisessä

Puhtaita kuntakäsityksiä esiintyy yksinomaan teoreetikkojen ajatusmaailmoissa. Kun katsomme kehitystä Suomen kunnissa vuosisadan aikana, voimme havaita molempien kuntanäkemyksen ilmentymiä. Voimme myös todeta, että joskus valtiokeskeinen kuntanäkemys on ollut vahvemmin esillä, joskus taas kuntakeskeinen näkemys on hallinnut kehitystä. Näiden kahden kuntanäkemyksen jouduttua törmäyskurssille kuntakeskeinen näkemys on tähän asti selviytynyt paremmin. Hyvä esimerkki siitä on 1960-luvun lopun kuntauudistushanke, joka kaatui peruskuntien vahvaan vastustukseen. Tämä ei kuitenkaan merkinnyt valtiokeskeisen kehittämislinjan väistymistä kokonaan: Vaikka valtiokeskeisen kehittämislinjan olennainen elementti – kuntauudistus – hylättiin, kuntien toiminnan kehittäminen jatkui varsin valtiojohtoisena. Tiukka normittaminen ja korvamerkityt valtionavut säestivät hyvinvointipalvelujen kunnallistamista. On pantava merkille, etteivät kunnat vastustaneet lisääntyvää vastuuta vaan valtiovallan ehdottamia keinoja. Yleisemminkin kamppailu kahden kuntanäkemyksen välillä on koskenut keinoja pikemminkin kuin päämääriä.

Jos katsomme 1980-luvun jälkeistä kehitystä meillä ja maailmalla, sitä on leimannut vahva usko hallinnon hajauttamiseen. Tästä syystä kuntakeskeinen lähestymistapa on ollut vahvoilla. Lähtökohtana on, että yhä nopeammin muuttuvassa maailmassa on vaikea määrittellä ylhäältäpäin, miten kunkin hallintoyksikön on toimittava kussakin tilanteessa. Oletetaan, että jokainen uusi tilanne tarvitsee oman ratkaisunsa, ja näin ollen on ollut luontevaa uskoa vastuu tehtävien organisoinnista kullekin yksikölle itselleen. Pohjoismaisten vapaakuntakokeilujen tarkoitus oli nimenomaan antaa kunnille mahdollisuus

sopeuttaa organisaationsa paikallisten olosuhteiden mukaiseksi. Oletettiin, että täten voitaisiin saavuttaa demokraattisia ja taloudellisia etuja.

Suomessa lainsäädännön kehitys 1990-luvulla on mahdollistanut paikallisia ratkaisuja. Esimerkiksi uusi kuntalaki sallii kuntien välisen vaihtelun mitä palvelujen järjestämiseen ja luottamushenkilöorganisaation muotoilemiseen tulee.

Yksi yllä kuvatun kehityksen seuraus on muuttunut suhtautuminen tasa-arvokysymyksiin. Kun hyvinvointivaltiota rakennettaessa tasa-arvo oli sitä, että kaikissa kunnissa tehtiin samat asiat samalla tavalla, uudessa hallintokulttuurissa mahdollistaminen on avainsana tasa-arvoa ajatellen. Huikea esimerkki tästä kehityksestä on koululainsäädäntö. Noin viidessä vuodessa on siirrytty tilanteesta, jossa välituntien pituudesta ja koulukirjojen sisällöstä säädettiin tarkkaan, tilanteeseen, jossa kunta- ja koulukohtaiset opetussuunnitelmat ovat peruskoulutoiminnan perustana. Usko paikallisten ratkaisujen toimivuuteen on myös johtanut esimerkiksi paikallisten palkkasopimusten yleistymiseen.

Kuvattu kehitys ei koske vain Suomea, vaan se on yleisemmin havaittavissa oleva ilmiö. Kun viidentoista eurooppalaisen maan kunnanjohtajilta kysyttiin arviota siitä, onko kuntien ja valtion välisiä suhteita kymmenen viime vuoden aikana leimannut hajauttaminen vain keskittäminen, vastattiin kaikissa maissa Englantia lukuun ottamatta, että hajauttaminen pikemminkin kuin keskittäminen oli ollut leimallista kehitykselle.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (European Charter of Local Self-Government) korostetaan hyvin voimakkaasti kuntien oikeuksia paikallisesti sovellettaviin ratkaisuihin. Lähtökohtana on, että paikallisviranomaiset, joilla on todellista vastuuta, voivat luoda tehokkaan ja kansalaista lähellä olevan hallinnon. Todellisen vastuun edellytyksiä ovat mahdollisuus sopeuttaa organisaatio paikallisia tarpeita vastaavaksi, verotusoikeus, sopimuksenteko-oikeus ja valtionapujen maksaminen könttäsummana. Peruskirjan mukaan tämä ei tarkoita sitä, että itsehallinto olisi vain vahvoja ja isoja kuntia var-

ten. Päinvastoin korostetaan taloudellisesti heikompien paikallisviranomaisten suojelua ja menetelmien kehittämistä mahdollisten rahoituslähteiden ja kustannusten epätasaisen jakautumisen vaikutusten korjaamiseksi.

Euroopan paikallishallinnon peruskirja perustuu siis ajatukseen, että paikallisesti sovelletut ratkaisut ovat tehokkaampia kuin ylhäältä valmiiksi annetut. Tätä kutsutaan yleisesti *subsidiariteetiksi* eli läheisyysperiaatteeksi.

Edellä kuvattua taustaa vasten tuntuu suorastaan oudolta, että 1990-luvulla käydään keskustelua kuntien itsehallinnosta ja kuntarakenteen toimivuudesta suurin piirtein samoilla argumenteilla kuin 1960-luvulla. Outo tilanne syntyy siitä, että 1960-luvulla oltiin rakentamassa hyvinvointivaltiota kunnallistamalla palveluja. Silloin uudistajien huolenaiheena oli, ettei monesta pienestä kunnasta koostuva kuntarakenne olisi riittävän tehokas väline rakennustyössä. Tästä syystä tähdättiin vahvemman kuntarakenteen luomiseen. Kuntarakenteen kokonaisuudistus ei toteutunut, mutta kylläkin palvelujen kunnallistaminen. Kolmessakymmenessä vuodessa kuntien, pientenkin, toiminta on miltei kolminkertaistunut. Ainakin tästä näkökulmasta kunnallinen itsehallinto on toiminut riittävän hyvin.

On aiheellista kysyä, mitkä seikat puoltaisivat kuntauudistusta tilanteessa, jossa arvioidaan, että kunnan tehtävien volyymi ei enää kasva paljon. Kuitenkin jo suurin piirtein nykyisen kuntarakenteen puitteissa kuntien tehtävämäärä on kolminkertaistunut ilman laajaa kuntaliitosreformia. Valtionapujärjestelmä ja kuntien välinen yhteistyö ovat tehneet mahdolliseksi hyvinvointipalveluverkon rakentamisen koko maahan, pienimpiinkin kuntiin. Eurooppalaisessa keskustelussa tätä lähestymistapaa pidetään yleensä kuntaliitoksen vaihtoehtona. Lähestymistapaan liittyy selkeä yhteisvastuullisuus, joka syntyy siitä, että valtionavut rahoitetaan progressiiviseen veroon perustuen, kun taas kuntavero on puhdas rikkaita suosiva jakovero.

Toinen vaihtoehto, tehtävien siirtäminen ylemmille hallintotasoille, ei ole suoranaisesti ollut ajankohtainen Suomessa, mutta sitä vastaava keino on tavallaan kuntayhtymien perustaminen. Juuri kun-

tien välisestä yhteistyöstä löydämmekin keskeisen selityksen sille, ettei kuntia ole maassamme laajasti yhdistetty sekä sille, ettei varsinaista ylemmänasteista alueellista itsehallintoa ole maahamme toistaiseksi perustettu.

Pienen kunnan riippuvuus toisista kunnista

Kuntarakenteen kehittäjien pienkuntien tilanteesta kantamasta huolesta ja kovasta halusta synnyttää suurempia kuntia on tehtävä ainakin se johtopäätös, että kuntien nykyistä tapaa selviytyä tehtävistään yhteistyön avulla pidetään jotenkin toisarvoisena kuntaliitokseen verrattuna. Pienkuntarakenteesta johtuvia negatiivisia seikkoja olisivat muun muassa kuntien riippuvuus ei vain valtionavuista vaan myös toisista kunnista, kuntien vastuun heikentyminen ja demokraattisen valvonnan vaikeutuminen yhteistyösuhteissa sekä yleensä pienten kuntien rajallinen taloudellinen ja toiminnallinen liikkumavara. Tarkastelemme näitä olettamuksia vähän tarkemmin.

Pienten kuntien suurempi riippuvuus toisista kunnista on tosiasia. Mitä pienempi kunta on, sitä suurempi osa sen käyttömenoista muodostuu kuntayhtymien maksuosuuksista ja maksuista toisille kunnille. Pienet kunnat ovat myös suhteellisesti enemmän riippuvaisia valtionosuuksista kuin suuret kunnat. Kuitenkaan tästä ei voi päätellä, että suuret kunnat olisivat riippumattomia. Isokaan kunta ei selviydy tekemättä yhteistyötä toisten kuntien kanssa, vaikka yhteistyökuviot ovatkin erilaisia. Niin ikään sekä pienet että suuret kunnat ovat riippuvaisia siinä mielessä, että kuntien tehtävät pitkälti määräytyvät lainsäädännössä. Suurikaan kunta ei voi tehdä mitä huvittaa. Ja pienelläkin kunnalla on huomattavia vapauksia siinä, miten palvelut käytännössä järjestetään.

Jos asetamme kunnallisen itsehallinnon kriteeriksi kunnan mahdollisimman suuren riippumattomuuden ulkoisista tahoista, luetteloon olisi rehellisyyden nimessä sisällyttävä muitakin tahoja kuin valtio ja muut kunnat. Onko kunta esimerkiksi tarpeeksi itsehallinnol-

linen siinä tapauksessa, että yksi tuotannonala tai peräti yksi työnantaja hallitsee kunnan elinkeinoelämää? Ovatko pääkaupunkiseudun kunnat vähemmän itsehallinnollisia siitä syystä, että Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnalle on lailla uskottu osa kunnille kuuluvista tehtävistä? Onko yksityisiltä yrityksiltä palveluja hankkiva kunta yhtä itsehallinnollinen kuin kunta, joka tuottaa kaikki palvelut omassa organisaatiossaan? Onko velkaantunut kunta yhtä itsenäinen kuin velaton? Onko kunta, jonka puolueet ovat suuryrityksistä riippuvaisia, yhtä itsenäinen kuin maatalouspainotteinen pienkunta?

On itsestään selvää, että erilaiset riippuvuudet voivat vaikuttaa kielteisesti kunnan itsenäiseen päätäntävaltaan ja jopa heikentää kunnan asemaa. Yhden yrityksen kaupungit ovat voineet ajautua vakaavan taloudelliseen kriisiin yrityksen konkurssin vuoksi. Niin ikään kuntien keskinäisessä yhteistyössä jonkin osapuolen yksipuolinen päätös saattaa heikentää muiden kuntien asemaa. Pällekkäiset riippuvuudet, esimerkiksi riippuvuus niukkenevista valtionavusta ja vähäisistä, yhdeltä tuotannonalalta saatavista verotuloista, saattavat kaventaa kunnan taloudellista liikkumavaraa. On myös todennäköistä, että pienellä kunnalla on suurempi vaara ajautua erilaisiin riippuvuussuhteisiin kuin suuremmalla kunnalla, mutta tähän ei liity minkäänlaista automatiikkaa, ja päinvastaisiakin esimerkkejä on olemassa.

Viime vuosikymmeninä tapahtuneen yhteiskuntakehityksen seurauksena yhä harvempi toimija on täysin itsenäinen. Kansallisvaltiot seuraavat yhä tarkemmin kansainvälisten rahamarkkinatoimijoiden eleitä ja ovat entistä valmiimpia uskomaan tehtäviä erilaisten kansainvälisten tai ylikansallisten toimijoiden käsiin. Useat suuryritykset ovat siirtyneet organisaatioon, jonka perustana on laaja alihankkijoiden verkosto. Organisaatioteoreetikkojen arvio onkin, että nyky-yhteiskunnassa keskeinen taito organisaatioiden jatkuvuutta ajatellen on erilaisten riippuvuuksien hallinta. Tähän kuuluu esimerkiksi hyvien sopimusten solmiminen ja strateginen yhteistoiminta eli verkottuminen.

Jos katsomme asiaa tästä näkökulmasta, kuntien välistä yhteistyötä ei enää pidä nähdä itsehallintoa rajoittavana tekijänä vaan it-

sehallintoon kuuluvana valintana. Kunta solmii sopimuksen toisen kunnan kanssa tai on solmimatta, jos kunnalliset päättäjät katsovat, ettei siihen ole syytä. Samoin kunta voi tehdä valinnan kuntaliitoksen ja yhteistyön välillä. Pienikään kunta ei tee yhteistyötä toisten kuntien kanssa, ellei se itse päätä siitä, poikkeuksena tietenkin lakisääteiset yhteistoimintasuhteet. Tästä syystä on liioiteltua puhua yhteistoiminnasta demokraattisesti heikompana vaihtoehtona kuntaliitokseen verrattuna. Kahdessa yhteistyötä harjoittavassa pienkunnassa yhteistyökysymykset ovat usein kuntalaisille paljon läheisempiä kuin samat asiat sellaisessa suurykunnassa, jossa kaikki asiat hoidetaan itse. Myös muissa Pohjoismaissa, joissa suhtautuminen kuntien väliseen yhteistyöhön on ollut tähän asti kielteisempää kuin Suomessa, on viime aikoina otettu vahvasti kantaa yhteistoiminnan puolesta ja korostettu juuri yhteistoiminnan demokraattisuutta.

Empiiristen tulosten perusteella voidaan päätyä siihen, että kuntien valinnat ovat varsin tietoisia. Yhteistyösäädösten vapauttaminen ja valtionosuusjärjestelmän muutos, jonka mukaan kuntayhtymien toimintaa rahoitetaan kuntien kautta, johtivat joissakin tapauksissa kuntayhtymien purkuun, etenkin sosiaali- ja terveysalalla. Tämä ei kuitenkaan ole tarkoittanut yhteistoiminnan loppumista vaan useimmiten siirtymistä lyhytaikaisempiin ja suppeampiin yhteistoimintasopimuksiin. Kunta hoitaa perustoiminnat itse ja ostaa erikoispalvelut naapurikunnista. Näissä ratkaisuissa korostuu kunnan itsenäinen päätösvalta.

Toisissa toiminnoissa, esimerkiksi elinkeinojen edistämisessä ja palo- ja pelastustoimessa, siirtyminen könttäsuumiin valtionapujen maksamisessa johti yhteistoiminnan lisääntymiseen, kun rahoitus ei enää ollut sidoksissa tiettyyn virkaan. Viime vuosien kehitykselle on myös ollut leimallista, että suuretkin kunnat ovat ryhtyneet harjoittamaan yhteistyötä naapurikuntien kanssa, varsinkin siinä tapauksessa, että halutaan vahvistaa kunnan tai seutukunnan asemaa kansainvälisessä kilpailussa. Kansainvälistymisen lisääntyttä yhä useampi kunta on mukana yhä useammassa yhteistyökuviossa. Kun seuraa kuntien yhteistoimintaa tarkemmin, syntyy vaikutelma, että kunnal-

lisillä päättäjillä on varsin vankka ote oman kunnan toiminnasta, vaikka se tapahtuisikin kunnan rajojen ulkopuolella.

Jos yhteistyötä tekevien pienten kuntien päättäjät olisivat tyytymättömiä kuntansa tilanteeseen ja pitäisivät omaa vaikutusvaltaansa liian heikkona, voisi olettaa, että tästä seuraisi halu muuttaa toimintatapoja. Näin ei ole. Kun kunnallisilta päättäjiltä kysytään, mitä vaihtoehtoja he pitävät tärkeinä kuntansa kehittämisessä, kuntaliitos on kunnallista yhteistyötä epäsuositumpi vaihtoehto, etenkin pienissä kunnissa, jotka kuntauudistusarkkitehtien mukaan hyötyisivät eniten kuntaliitoksesta. Tuloksista ilmenee myös, että joustavat sopimuskäytännöt ja erilaiset yhteisyritykset ovat kunnallisten päättäjien mieleen. Uusien kuntayhtymien perustaminen ei kiinnosta päättäjiä, varsinkaan niissä kunnissa, joissa suuri osa käyttömenoista kuluu yhteistoimintaosuuksiin. Valmius lakkauttaa tai yhdistää olemassa olevia kuntayhtymiä on kuitenkin vain kohtalainen. Tämä tarkoittaa sitä, ettei kuntien halu selkiyttää yhteistyökuvioita saati kehittää sirpaleisista yhteistyösuhteista kuntaliitoksen kautta kokonainen organisaatio ole kovin suuri. Näyttäisi siis siltä, että ulkopuolisista monimutkaiselta vaikuttava, yhteistyöhön perustuva toiminta ei päättäjien omasta mielestä ole liian monimutkaista.

On siis perusteltua kysyä, miksi kunnat suosivat yhteistyötä kuntaliitoksen sijasta. Tähän on olemassa lukuisia vastauksia.

Ensinnäkin yhteistoimintaan turvautuminen tekee mahdolliseksi kahden ristiriitaisen ulottuvuuden, läheisyyden ja mittakaavaedun, sovittamisen yhteen. Yhteistoiminnan avulla pienen kunnan rajat venyvät, kun siihen on tarvetta, mutta kunta pysyy tuttuna ja turvalisena. Toiseksi yhteistoiminnalla voidaan saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä, myös verrattuna tilanteeseen, jossa yhteistoimintaa harjoittavat kunnat liitettäisiin yhdeksi kunnaksi. Yhteistoiminnasta johtuvan neuvotteluasetelman on todettu hillitsevän kustannusten nousua, päinvastoin kuin yleensä väitetään. Kolmanneksi kunnan oikeutus perustuu sen kykyyn valvoa kuntalaisten etua. Kuntien väliseen vuorovaikutukseen perustuvassa tilanteessa kunta toimii kuntalaisten puolestapuhujana. On siis todennäköistä, että 2 000 asuk-

kaan intressit tulevat paremmin esille tilanteessa, jossa kunta toimii kuntalaistensa asianajajana suhteessa muihin kuntiin kuin tilanteessa, jossa 2 000 asukasta joutuvat itse puolustamaan etujaan suuren kunnan sisällä, ilman oman virkakoneiston apua ja ehkä tunnistamatta yhteisiä etujaan.

Pienen kunnan oma raha

Pienet kunnat ovat riippuvaisempia valtionosuuksista kuin suuret kunnat, kuten edellä totesimme. Mikäli tätä pidetään ongelmana siinänsä, tuskin on muuta ratkaisua kuin kuntakoon suurentaminen. Tämä temppu ei kuitenkaan johtaisi siihen, että verotulot nousisivat niillä alueilla, missä riippuvuus valtionosuuksista on suuri. Valtionosuusjärjestelmän perusajatushan on luonnollisten toimintaedellytysten tasaaminen. Niin kauan kuin tämä perusajatus hyväksytään, on hyväksyttävä sen seuraus: jotkut kunnat tulevat olemaan riippuvaisempia valtionosuuksista kuin toiset. Suomen hyväksymässä Euroopalaisen paikallisen itsehallinnon peruskirjassa tätä seikkaa korostetaan varsin vahvasti. Siinä alleviivataan myös, ettei tämä riippuvuus saa merkitä sitä, että kuntien vapautta varojen käytön ja kunnan toiminnan organisoinnin suhteen rajoitetaan.

Jos otamme lähtökohdaksi sen, että kunnalla on oltava paljon rahaa ollakseen itsenäinen – riippumatta siitä, mihin se rahansa käyttää – suurella kunnalla on paremmat itsenäisyyden edellytykset kuin pienellä. Jos kuitenkin ajattelemme, että kunnan varakkuutta on katsottava suhteessa sen toiminnan laajuuteen, taloudellinen liikkumavara ei riipu kunnan koosta. Kuntien talouslukuista päätellen ei ole suurta eroa pienten ja suurten kuntien välillä mitä taloudelliseen liikkumavaraan tulee. Jos eroja on, ne ovat usein pienten kuntien eduksi.

Kaikista kunnista 45 % oli viime vuonna plusmerkkisen vakavaraisuuden kuntia. Alle 3 000 asukkaan kunnista 47 % eli 65 kuului tähän ryhmään. Tämä tarkoittaa myös sitä, että noin 200 vakavaraisimmasta kunnasta vajaa kolmannes on pienkuntia. Keskimäärin juuri

nämä pienkunnat ovat vakavaraisimpia. Puheet monista taloudellisesti heikoista pienkunnista ovat näin ollen hyvin liioiteltuja.

Jos katsomme vuosikatetta ja kassavarojen riittävyttä, pienten kuntien luvut ovat suurten kuntien lukuja parempia. Riippuvuudesta puhuttaessa on myös todettava, että yli 45 000 asukkaan kunnilla on eniten pitkäaikaisia velkoja asukasta kohden ja että pienetkin kunnat tällä mittarilla ovat vähemmän riippuvaisia kuin suurkunnat.

Tässä yhteydessä on kuitenkin korostettava, että pienkuntien suhteellisen hyvä asema riippuu valtionosuusjärjestelmästä ja myös yhteisöveron jakotavasta. Pienkuntien myönteiset luvut saattavat muuttua nopeasti, jos valtio muuttaa tasausjärjestelmiä. Varsinaisen kannanoton kuntaliitosten hyödyllisyyteen tulisi perustua palvelujen tuotantokustannuksiin. Tällöin on kuitenkin pidettävä mielessä, että korkeiden yksikkökustannusten kunnat eivät välttämättä ole alhaisen tuottavuuden kuntia. Palvelujen tuottaminen maksaa joissakin kunnissa enemmän kuin toisissa kunnan luonteen ja palvelujen saatavuusperiaatteiden mukaan. Näihin seikkoihin ei juurikaan kuntaliitoksilla voida puuttua, ei ainakaan myönteisesti.

Pienen kunnan toimintamahdollisuudet

Koska pienellä kunnalla ei ole yhtä paljon asukkaita, rahaa ja henkilökuntaa kuin suurella, sillä ei ole läheskään samoja mahdollisuuksia erilaisten erikoistoimintojen ylläpitämiseen kuin suurella kunnalla. Helsingillä on metro, jäähalli ja teatteri, Merimaskussa ei ole edes omaa lukiota. On selvää, että suurempi asukasluvu parantaa mahdollisuuksia erilaisten toimintojen ylläpitämiseen jo siitä syystä, että toiminnoille on tarpeeksi kysyntää. Mutta tästä emme voi päätellä, että kuntaliitos antaisi uudelle kunnalle paremmat mahdollisuudet rakentaa esimerkiksi oma jäähalli. Kuntaliitos ei välttämättä johda sellaiseen väestökasautumaan, joka on tarpeen toiminnan ylläpitämiseksi. Tiheään asutuilla seuduilla urheiluareenoja rakennetaan jo kuntien yhteistyönä tai kuntien ja yksityisten välisenä yhteistyönä.

On myös kysyttävä, onko tarpeellista luoda samoja palveluja kaikkiin kuntiin. Peruspalvelutarjonta on kaikkialla maassa jokseenkin samanlainen. Jos halutaan tarjota lisäpalveluja, ei välttämättä ole niin, että oman jäähallin tai konserttitalin rakentaminen on paras viesti kunnan itsenäisestä toimintakyvystä. Mikäli lähdetään siitä, että paikalliset tarpeet ohjaavat palvelujen tarjontaa, voidaan esimerkiksi kahden itäsuomalaisen kunnan yhteistä kesäasukasasiamiestä pitää hyvänä esimerkkinä siitä, miten kunnat itsehallintonsa puitteissa keksivät uusia toimintamuotoja.

Suomen kunnista löytyy myös mielenkiintoisia esimerkkejä siitä, miten pienetkin kunnat priorisoivat palveluja ja kokoavat voimavaroja jonkin erityisesti haluttavan palvelun hyväksi. Esimerkiksi varsin aissaomalainen Tarvasjoen kunta on hyvin riippuvainen yhteistyöstä, koska pääosa sen palveluista ylläpidetään naapurikuntien kanssa. Alle 2 000 asukkaan kunnassa on kuitenkin oma uimahalli ja jäähalli, kunnanjohtajan sanojen mukaan ”kuntalaisten ylpeys”. Varsinais-Suomessa on myös muita esimerkkejä siitä, miten kuntien välinen työnjako on tehnyt mahdolliseksi varsin pitkälle erikoistuneen palvelutason ylläpitämisen.

Kaiken kaikkiaan itsehallintokeskustelussa on kyse siitä, halutaanko kunnat nähdä yksinomaan valtion välineiksi vai pidetäänkö kuntia laajemmin paikallisyhteisöinä, kuntalaisten puolestapuhujina. Jos lähdemme siitä, että kunnat ovat alhaalta ylöspäin kehittyneitä paikallisyksiköitä, meidän on myös hyväksyttävä se, ettei kunnallinen itsehallinto näytä kaikkialla samanlaiselta. Iniö ja Helsinki paikallisyhteisöinä eroavat toimintaedellytyksiltään, mutta tämä ei tarkoita sitä, että toisen kunnan itsehallinto olisi todellisempi kuin toisen. Ja vaikka Helsingin itsenäiset toimintamahdollisuudet olisivatkin jostakin näkökulmasta paremmat kuin Iniön tai muiden pienkuntien, ei tästä voi päätellä, että yhdistämällä sata pienkuntaa saataisiin tulokseksi Helsingin kokoinen, näköinen ja kykyinen kaupunki.

Kuntakeskeinen kuntanäkemyks korostaa paikallisyhteisöjen oikeutta tehdä valintoja. Näihin valintoihin kuuluu oikeus päättää tavoista, joilla palveluja järjestetään. Kuntaliitos on yksi vaihtoehto

– mikäli kunnat itse niin päättävät. Kuntakeskeisen kuntanäkemyksen mukaan kunnallista itsehallintoa ei voida ”parantaa” liittämällä kuntia yhteen vastoin niiden tahtoa.

Kansanvaltaisuus ja kunnan suuruus

Kaksi näkökulmaa

Perinteinen käsitys kansanvallasta erikokoisissa kunnissa on korostanut pienkuntien paremmuutta. On oletettu, että etäisyys kuntalaisten ja päättäjien välillä on lyhyempi pienessä kunnassa kuin suuressa kunnassa. Pienkuntien päättäjien oletetaan siis olevan suurkuntien päättäjiä paremmin selvillä kuntalaisten käsityksistä. Edustuksellisen ajattelutavan mukaan tämä merkitsee sitä, että pienkunnan päättäjät toteuttavat politiikkaa, joka vastaa paremmin kuntalaisten käsityksiä kuin suurkunnissa noudatettava politiikka. Edelleen voidaan olettaa, että pienkunnassa yhteisöllisyys luo päättäjille voimakkaita paineita toimia kuntalaisten käsitysten mukaan.

Suuressa kunnassa päättäjien ja kuntalaisten välillä on etäisyyttä. Päättäjät liikkuvat omissa kuntalaisista erillään olevissa piireissään. Kaupunginjohtaja tai kaupunginhallituksen puheenjohtaja saattaa olla henkilö, jota kuntalainen ei ole koskaan tavannut. Tällaisissa oloissa on vaarana, että toteutettava politiikka ei vastaa kuntalaisten käsityksiä. Samansuuntaisesti vaikuttaa se seikka, että politiikan peruslähtökohdat muotoillaan erilaisissa taustalla toimivissa järjestöissä, esimerkiksi poliittisissa puolueissa ja ammattijärjestöissä. Näille järjestöille on yhteistä se, että niissä liikkuu pieni ja valikoitu joukko

henkilöitä. He muodostavat ne viiteryhmät, joiden kannat vaikuttavat toteutettavaan politiikkaan.

Perinteinen lähtökohta johtaa selkeään käsitykseen demokratian toteutumisesta erilaisissa kunnissa: kansanvaltaisuus toteutuu paremmin pienissä kuin suurissa kunnissa. Suur kuntien puolustajat ovat kuitenkin asettaneet tällaisen johtopäätöksen kyseenalaiseksi. Pienet kunnat eivät ole demokratian tyyssijoja eivätkä suuret kunnat niin elitistisiä kuin oletetaan. Kansanvaltaisuuden arvioinnissa on käytettävä myös muita perusteita kuin läheisyyttä.

Vaihtoehtoisen käsityksen mukaan pienkunnan yhteisöllisyys on painostavaa. Pienessä kunnassa päättäjien piiri on pitkään sama eikä sillä ole mitään varsinaista tarvetta käydä keskustelua kuntalaisten kanssa. Vaaleissa vaihtoehdot ovat vähissä. Pienessä kunnassa eivät selkeät yhteiskuntakäsitysten mukaiset vaihtoehdot nouse esiin. Pitkään vallassa olevat päättäjät nousevat harvainvaltaa muistuttavaan asemaan.

Suuressa kunnassa on toisin. Kunnan moniarvoisuus jo takaa sen, että päättäjillä ja valitsijoilla on selkeitä vaihtoehtoja valittavanaan. Järjestäytyneet ryhmät pystyvät seuraamaan politiikan tekoa. Suuren kunnan päätöksenteko on siis avoimempaa kuin pienen, vaikka avoimuus ei välttämättä tarkoita sitä, että jokainen kuntalainen pystyisi seuraamaan päätöksentekoa. Julkisen keskustelun myötä kuntalaiset kuitenkin pystyvät sekä seuraamaan politiikkaa että ottamaan kantaa esille nouseviin vaihtoehtoihin.

Tässä esitetyt vaihtoehtoiset tavat lähestyä kuntien kansanvaltaisuutta ovat etäällä toisistaan. Käsitykset on tässä kuitenkin muotoiltu siten, että voimme tosiasioiden pohjalta ottaa kantaa niiden paikansäilyvyyteen. Onko esimerkiksi niin, että suurten kuntien asukkaat osallistuvat politiikan tekoon pienten kuntien asukkaita vilkkaammin? Ovatko suuren kunnan asukkaat tyytyväisempiä kuntansa toimintaan kuin pienen kunnan asukkaat? Ovatko asukkaiden käsitykset suuressa kunnassa lähempänä päättäjien käsityksiä kuin pienessä kunnassa?

Osallistuminen

Edellisissä kunnallisvaaleissa äänestysvilkkaus laski romahdusmaisesti. Kun vielä vuonna 1992 noin 70 % äänioikeutetuista kävi äänestämässä, vuoden 1996 vaaleissa äänestäneitä oli noin 60 %. Vaaleihin osallistuminen ei kuitenkaan ole samanlaista kaikissa kunnissa. Yleensä osallistuminen on selvästi vilkkaampaa pienissä kuin suurissa kunnissa. Kokoluokkien väliset erot ovat huomattavia, noin 10 %. Eriytyisen huolestuttavaa on se, että äänestysvilkkaus laski enemmän suurissa kuin pienissä kunnissa. Ero osallistumisesta on kasvamassa, ja äänestämättä jättäminen yleistyy siellä, missä valtaosa maan väestöstä asuu eli suurissa taajamakunnissa.

Osallistuminen vaaleihin on tietysti kansanvallan näkökulmasta tärkeää, mutta se on sittenkin vain yksi osallistumisen muoto. Voisi ajatella, että suurissa kunnissa äänestämättä jättäminen korvataan muulla osallistumisella. Voimme meneillään olevan KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman ennakkotietojen perusteella tarkastella osallistumista lähemmin. Seuraavassa esitettävät luvut perustuvat kuntalaiskyselyyn 48 kunnassa. Vastanneita oli melkein 15 200 henkeä eli noin 60 % kyselyn saaneista.

Kunnan koon näkökulmasta voidaan tehdä ero 3 osallistumistaparyhmän välillä. Ensimmäiseen ryhmään voidaan lukea yhteyden ottaminen luottamushenkilöihin, yhteyden ottaminen johtaviin viranhaltijoihin, asioiden nostaminen julkiseen keskusteluun sekä osallistuminen puoluetoimintaan ja jossain määrin myös kuntalaisaloitteen tekeminen. Yhteistä näille tavoille on se, että osallistuminen on vilkkaampaa pienissä kuin suurissa kunnissa.

Niissä 4 kunnassa, joiden asukasluku ylittää 45 000, on kuntalaisaloitteen tehnyt noin 3 % väestöstä. Vastaava luku pienimmässä kuntakokoluokassa, alle 3 000 asukkaan kunnissa, on yli 7 %. Kun suurimpien kuntien ryhmässä 18 % vastaajista oli ottanut yhteyttä luottamushenkilöihin, oli vastaava luku pienimpien kuntien ryhmässä 29 %. Yhteydenotot johtaviin viranhaltijoihin noudattavat samaa kaavaa: luvut ovat 14 % ja 26 %. Kun puoluetoimintaan osallistuneiden

osuus suurimmissa kunnissa on vain 6 %, on se pienimpien ryhmässä peräti 13 %. Suurimmissa kunnissa noin joka kymmenes vastaaja sanoi nostaneensa asioita julkiseen keskusteluun. Pienimmissä kunnissa vastaava luku oli noin 16 %.

Toisessa osallistumistaparyhmässä tulokset ovat päinvastaisia. Vetoomusten allekirjoittaminen, mielenosoituksiin osallistuminen, osto- ja maksuboikotteihin osallistuminen sekä yleisönosastoon kirjoittelu on tavallisempaa suurissa kuin pienissä kunnissa. Boikottien kohdalla luvut nousevat 5 %:sta aina 11 %:iin, kun siirrymme pienimmistä kunnista suurimpien kuntien ryhmään. Mielenosoitusten kohdalla vastaavat luvut ovat 3 % ja 6 %. Vetoomusten allekirjoittaminen lisääntyy 18 %:sta aina 35 %:iin, kun siirrymme pienkuntaryhmästä suurimpien kuntien ryhmään. Yleisönosastokirjoitusten suhteen luvut ovat 5 % ja 9 %. On siis osallistumistapoja, joita käytetään enemmän suurissa kuin pienissä kunnissa.

Kolmannen ryhmän muodostavat ne osallistumistavat, joita harastetaan suurin piirtein yhtä paljon kaikissa kokoluokissa. Tähän ryhmään voidaan lukea vaikuttaminen yhdistysten ja järjestöjen kautta, jota tapaa kertoo käyttäneensä noin 20 % vastaajista, sekä valitus tai oikaisuvaatimus, joita sanoo tehneensä noin 10 % vastaajista. Molempien tapojen käyttö on hieman yleisempää suurimpien kuntien ryhmässä kuin muissa kokoryhmissä. Niiden välillä ei ole keskinäisiä eroja osallistumisvilkkauksessa.

Jos tarkastellaan aktiivista osallistumista erilaisten järjestöjen ja yhdistysten toimintaan, osallistuminen on yleensä vilkkaampaa pienkunnissa kuin suurkunnissa. Erityisen selkeitä eroja on elinkeinoelämän ja maatalouden järjestöjen, kylä- ja kaupunginosayhdistysten, poliittisten puolueiden ja vapaaehtoisjärjestöjen kohdalla. Aktiivisten osuus kasvaa kuntakoon pienentyessä. Tähän voidaan vielä lisätä järjestöjen ja yhdistysten johtajien arviot, että suhde kunnan viranomaisiin on parempi pienkunnissa kuin suurkunnissa. Kun pienkunnissa järjestöjohtajista 18 % ilmoittaa järjestönsä joutuneen puutumaan haitalliseksi koettuun kunnalliseen päätökseen, on vastaava luku suurissa kunnissa melkein 30 %.

Pienkunnissa kuntalaisilla on enemmän kokemusta kunnan asioiden hoidosta kuin suuremmissa kunnissa. Suurissa kunnissa noin 90 % vastaajista ilmoittaa, ettei heillä koskaan ole ollut kunnallista luottamustehtävää. Pienissä kunnissa vastaava luku on 72 %. Pienkuntalaiset siis tuntevat suurykuntalaisia paremmin oman kuntansa toiminnan.

Esitettyjä havaintoja voidaan täydentää kuntalaisten käsityksillä siitä, miten tehokkaita vaikuttamiskanavia eri osallistumistavat ovat kunnissa. Karkeasti ottaen voidaan tällöin todeta, että niitä osallistumistapoja, joita käytetään eniten, pidetään myös tehokkaina. Ja päinvastoin: ne osallistumistavat, joita käytetään vähiten, koetaan myös vähemmän tehokkaiksi.

Kaiken kaikkiaan kuntalaisten osallistumisessa on hyvin huolestuttavia piirteitä. Nämä piirteet liittyvät nimenomaan kuntien kokoon. Pienissä kunnissa käytetään enemmän tavanomaisia osallistumistapoja, siis sellaisia, joita kuntalaiset pitävät tehokkaimpina vaikuttamisen kanavina. Tilanne on päinvastainen suurissa kunnissa. Niissä käytetään suhteellisesti enemmän osallistumistapoja, joita voisimme nimittää ulkopuolisiksi ja joihin pätee se, että kuntalaiset eivät yleensä usko niiden tehokkuuteen. Emme siis hyvällä tahdollaakaan voi sanoa, että suurten kuntien asukkailla olisi vaaleihin osallistumista korvaavia osallistumistapoja. Sitä vastoin osallistuminen suurissa kunnissa heijastaa jonkinasteista ulkopuolisuutta ja turhautuneisuutta. Nämä tavat pikemminkin kärjistävät osallistumattomuutta kuin korvaavat vaaleihin osallistumista.

Osallistumishavainnot voidaan myös liittää alussa mainitsemiimme käsityksiin kunnallisesta demokratiasta. Havainnot tukevat perinteistä käsitystä osallistumisesta. Näiden tietojen perusteella kunnallinen demokratia toimii paremmin pienissä kuin suurissa kunnissa. Kunnan suuresta koosta ei koidukaan edustuksellisuuden kannalta sellaista etua kuin on uskottu. Puolueaktiivisuus on suurempaa pienissä kuin suurissa kunnissa, ja vaikka mainittavia eroja yhdistys- ja järjestöaktiivisuudessa yleensä ei kuntakokoluokkien välillä ole, ovat aktiivisten osallistujien osuudet kuitenkin useimpien järjestö- ja yh-

distystyyppien kohdalla korkeampia pienkunnissa kuin suurkunnissa.

Osallistumistuloksia täydentävät myös havainnot, jotka koskevat kuntalaisten vieraantumista kunnallispolitiikasta tai sen etäiseksi kokemista. Vieraantuminen on suurinta isoimpien kuntien ryhmässä, mutta erot lähinnä oleviin kokoryhmiin eivät ole suuria. Sitä vastoin pienimpien kuntien ryhmässä vieraantuminen on selvästi vähäisintä.

Tyytyväisyys palveluihin

Joskus väitetään, että niukka osallistuminen ei ole paha asia kansanvallan kannalta. Voihan olla niin, että alhainen osallistumisinto vain heijastaa kuntalaisten tyytyväisyyttä. Jos olemme tyytyväisiä, meillä ei ole syytä osallistua. Kun tarkastellaan kuntalaisten keskimääristä tyytyväisyyttä kunnan eri palveluihin, erot kuntakokoluokkien välillä ovat hyvin pieniä. Voidaan kuitenkin todeta, että tyytyväisyys on vähäisintä suurimman kuntakoon luokassa ja suurinta pienimmän kuntakoon ryhmässä.

Kokonaisarvio tyytyväisyydestä palveluihin kuitenkin kätkee taakseen suuria vaihteluja eri palvelujen välillä. Tyytyväisyyttä tulisi siten tarkastella lähinnä palvelukohtaisesti. Sen olemme tehneet 30 eri palvelutyyppin suhteen. Tällöin osoittautuu, että 14 eri palvelutyyppiin on eniten tyytyväisiä alle 5 500 asukkaan kunnissa. Suurimman kuntakoon ryhmässä, tässä tapauksessa yli 20 000 asukkaan kunnissa, on eniten tyytyväisiä vain 6 palvelutyyppiin. Päinvastaiset, vähiten tyytyväisyyttä ilmaisevat luvut, ovat pienkunnissa 7 ja suurkunnissa 19. Näiden tulosten perusteella on mahdotonta päätellä, että laimea osallistuminen suurissa kunnissa johtuisi kuntalaisten tyytyväisyydestä. Sitä vastoin pienten kuntien asukkaat osallistuvat aktiivisesti, vaikka he ovatkin enimmäkseen tyytyväisiä kuntansa palveluihin.

Tyytyväisyys palveluihin on mielenkiintoinen ilmiö myös toisesta näkökulmasta. Kun nimittäin tarkastellaan niitä palveluja, joiden kohdalla suurkuntien ja pienkuntien väliset erot tyytyväisyydessä ovat

huomattavia, tulokset liittyvät mielenkiintoisella tavalla kuntajakokysymykseen.

Ammatillisiin oppilaitoksiin, lukioihin, kulttuuripalveluihin ja nuorisotoimeen ollaan selvästi vähemmän tyytyväisiä pienissä kuin suurissa kunnissa. Näistä palveluista tärkeimpiin, koulupalveluihin ja kulttuurilaitoksiin, kuntien yhdistämien tuskin vaikuttaisi myönteisesti. Se ei johtaisi useamman koulun rakentamiseen, pikemminkin päinvastoin.

Lasten päivähitoon, palveluasumiseen, vanhainkoteihin, kotipalveluihin, terveyskeskusten vastaanottoihin, hammashitoon, ala- ja yläasteen kouluhin sekä kunnan asunto- ja tonttitarjontaan ollaan pienkunnissa selvästi tyytyväisempiä kuin suurissa kunnissa. Käytännöllisesti katsoen kaikki nämä palvelut luultavasti huonontuisivat pienkuntia yhdistämällä. Kuntalaisten tyytyväisyyttä palveluihin ei siis voida parantaa kuntia yhdistämällä. Päinvastainen tulos vaikuttaa paljon todennäköisemmältä. Kuntalaisia lähellä sijaitsevat palvelut siirtyisivät etäämmälle, eivätkä jo ennestään etäällä olevat palvelut tulisi lähemmäksi.

Kun puhutaan tyytyväisyydestä palveluihin, on muistettava, että siihen vaikuttaa kaksi luonteeltaan aivan erilaista tekijää. Yhtäältä siihen vaikuttaa palvelujen todellinen määrä, saatavuus ja laatu. Toisaalta tyytyväisyyteen vaikuttaa kuntalaisen vaatimus- ja odotustaso. Tuntuu jotenkin selvältä, että vaatimustaso on korkeampi suurissa kunnissa kuin pienissä. On kuitenkin vaikea nähdä, että edellä mainitut palvelut paranisivat kuntien yhdistämisen myötä. Sitä vastoin voisi helposti käydä niin, että uuden suuremman kunnan asukkaiden vaatimustaso kohoaisi. Tästä olisi seurauksena tyytyväisyyden oletettua suurempi lasku.

Edustavuus

Edustuksellisessa demokratiassa keskeinen ajatus on, että luottamushenkilöt edustavat kuntalaisia. Edustavuutta voidaan tietysti tarkas-

tella monesta eri näkökulmasta. Kiinnitämme ensiksi huomiota mielipiteiden edustavuuteen. Sitä voidaan tarkastella esimerkiksi kysymällä, miten hyvin kuntien luottamushenkilöiden suhtautuminen palveluihin heijastaa kuntalaisten asenteita.

KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman puitteissa olemme tehneet luottamushenkilöille suurin piirtein saman kysymyksen tyytyväisyydestä palveluihin kuin teimme kuntalaisille. Olemme 20 palvelumittarin kohdalla laskeneet luottamushenkilöiden ja kuntalaisten keskimääräisten kantojen eron. Yleisesti ottaen luottamushenkilöt ovat kuntalaisia tyytyväisempiä palveluihin. Mitä suurempi ero on näiden kahden ryhmän välillä, sitä heikompi on kunnan luottamushenkilöiden mielipiteiden edustavuus. Vaikka erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä, voimme todeta luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kantojen olevan lähimpänä toisiaan pienimmässä kuntakokoryhmässä. Koska tässäkin tarkastelussa suhtautuminen eri palveluihin vaihtelee suuresti, on tarkasteltava palvelutyyppejä erikseen.

Kun tarkastelemme tyytyväisyseroja palvelukohtaisesti, ovat erot pienimmän ja suurimman kuntakokoryhmän välillä selkeämpiä kuin tyytyväisyyden kokonaistarkastelussa. Luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kannat poikkeavat pienimmissä kunnissa eniten toisistaan vain 3 palvelun kohdalla. Suurimpien kuntien ryhmässä tällaisia palveluita on 10. Kun tilannetta tarkastellaan toisin päin eli katsotaan, missä luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kantojen väliset erot ovat pienimmät, tulos on melkein käänteinen. Suurimman kuntakoon ryhmässä erot ovat pienimpiä eli mielipiteen edustavuus on parhaimmillaan 7 palvelutyyppin kohdalla. Pienimmän kuntakoon ryhmässä vastaava luku on 11.

Mielipiteiden edustavuuden näkökulmasta voimme taas todeta, että perinteinen demokratialähtökohta kuvaa paremmin olosuhteita kuin vaihtoehtoinen suurkuntien etuja painottava lähtökohta. Ajatus, että suurkunnissa edustuksellisuus toimisi paremmin kuin pienkunnissa, ei siis tämän tarkastelun perusteella saa tukea.

Yllä esitettyjä tuloksia vahvistaa myös poliittisten samastumiskäsitysten tarkastelu. Olemme pyytäneet sekä luottamushenkilöitä

että kuntalaisia luokittelemaan itsensä 5-asteiselle vasemmisto-oikeistoulottuvuudelle. Tällä mittarilla ero luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kantojen välillä on selvin suurimman kuntakoon ryhmässä. Pienissä kunnissa erot ovat selvästi vähäisempiä. Kaikkein pienimmässä kokoryhmässä kuntalaiset ovat hieman luottamushenkilöitä vähemmän oikeistolaisesti ajattelevia. Suurimmassa kuntakokoryhmässä on selvä ero toiseen suuntaan: luottamushenkilöt ovat kuntalaisia vasemmistolaisempia.

Kansanvaltaisuutta tarkasteltaessa voidaan lähtökohdaksi kuitenkin valita myös toinen näkökulma. Tällöin emme korosta mielipiteiden edustavuutta vaan sitä, että päättäjien ominaisuudet vastaavat kuntalaisten ominaisuuksia. Luottamushenkilöt voivat siis sosio-taloudelliselta asemaltaan olla kuntalaisia edustavia, vaikka he eivät mielipiteiltään heitä täysin edustaisikaan. Esimerkiksi brittiläisessä järjestelmässä demokratiakäsitys ei niinkään korosta mielipiteiden kuin yhteiskunnallisten lähtökohtien edustuksellisuutta.

Luottamushenkilöiden ja kuntalaisten ominaisuuksia voimme tässä tarkastella siten, että vertaamme kyselyihin vastanneiden luottamushenkilöiden ominaisuuksia vastanneiden kuntalaisten ominaisuuksiin. Tällaiset tulokset eivät tietysti anna aivan oikeaa kuvaa tilanteesta, mutta meillä ei ole mitään syytä uskoa, etteivät tulokset osoittaisi luottamushenkilöiden ja kuntalaisten välisten erojen oikeaa suuntaa.

Naiset ovat aliedustettuja kaikissa kuntakokoluokissa. Aliedustus on kuitenkin vähäisintä suurimmassa ja toiseksi suurimmassa kuntakokoryhmässä. Ero pienimmän kuntakoon ryhmään ei kuitenkaan ole järin suuri; luvut ovat 15 % ja 17 % suurimmissa kokoluokissa ja 19 % pienimmässä kokoluokassa. Keskikokoisissa kunnissa naisten aliedustus on kuitenkin suurinta eli 23 %:sta aina 26 %:iin.

Ikärakenteeltaan luottamushenkilöt poikkeavat kuntalaisista eniten suurissa kunnissa. Kun luottamushenkilöiden keski-ikä pienimmissä kokoryhmissä on jotakuinkin sama kuin kuntalaisten, suurimmissa kuntakokoryhmissä luottamushenkilöt ovat noin 6 vuotta kuntalaisia vanhempia.

Virka-aseman tai työsuhteen perusteella voimme todeta, että johtavassa asemassa olevat ovat selvimmin yliedustettuina luottamuselimissä suurissa kunnissa. Ero kasvaa 7 %:sta pienimmän kuntakoon ryhmässä aina 27 %:iin suurimman kuntakoon ryhmässä. Vastaavasti alhaisessa asemassa olevien aliedustus on tuntuvin suurissa kunnissa. Kun aliedustus pienimmissä kokoryhmissä on melko olematon, on se suurimmissa kokoryhmissä noin 10 %. On mielenkiintoista panna merkkeille, että myös kunnan palveluksessa olevien yliedustus luottamushenkilöissä lisääntyy kuntakoon kasvaessa. Kun yliedustus pienimmässä kokoluokassa on vain 5 %, on se suurimmissa kokoluokissa 11 %.

Maanviljelijöitä sekä itse itsensä työllistäviä koskevat tulokset ovat päinvastaisia. Esimerkiksi ryhmän yrittäjät / itse työllistetyt yliedustus pienimmissä kuntakokoluokissa on noin viidennes, kun se suurimmissa kuntakokoluokissa on vain noin 5 %. Tulos heijastaa ennen muuta maanviljelijöiden yliedustusta. Vertailu kokoryhmien välillä on kuitenkin tässä suhteessa ongelmallista, koska maanviljelijöitähän ei juuri suurissa kuntakokoluokissa ole.

Korkeakoulututkinnon suorittaneet ovat, kuten edellä esitettyjen tulosten mukaan saattaa odottaa, selvästi enemmän yliedustettuja suurissa kuin pienissä kunnissa. Kun yliedustus pienimmän kuntakoon ryhmässä on 8 %, on se suurimmassa kokoryhmässä 27 %.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että yli- ja aliedustusta on kaikissa kuntakokoryhmissä. Vinoutumat ovat kuitenkin erilaisia eri kokoryhmissä. Kun pienissä kunnissa maanviljelijät ja itse itsensä työllistävät sekä jossain määrin myös naiset ovat enemmän yli- tai aliedustettuja kuin suurissa kunnissa, on iäkkäiden, johtavassa asemassa olevien, korkeasti koulutettujen ja kunnan palveluksessa olevien yliedustus tuntuvin suurissa kunnissa. Peilikuvan lailla alhaisessa asemassa olevien aliedustus on ryhmässä niin ikään suurinta. Kokonaisuutena ottaen siis vaikuttaa siltä, että luottamushenkilöt edustavat kuntalaisia paremmin pienissä kuin suurissa kunnissa. Täysin väärä olisi joka tapauksessa se johtopäätös, että edustuksellisuus toteutuisi paremmin suurissa kuin pienissä kunnissa. Tässäkään tar-

kastelussa vaihtoehtoinen suurkuntia suosiva demokratiakäsitys ei siis saa tukea. Tulokset tukevat pikemminkin perinteistä demokratiakäsitystä, mutta eivät kuitenkaan yksiselitteisesti.

Päätöksentekijöiden vaikutusvalta

Edustuksellinen demokratia ei ole suoraa demokratiaa. Lähtökohdiana on, että kuntalaiset vaikuttavat asioiden hoitoon ensisijaisesti valitsemalla asioita hoitavat edustajansa. Tästä näkökulmasta on tärkeää, että kunnan luottamushenkilöt kokevat voivansa vaikuttaa. Olemme määritelleet henkilökohtaisen vaikuttamisen siten, että vaikuttamispyrkimysten laajuus eli se, miten moneen kysymykseen vastaaja sanoo pyrkivänsä vaikuttamaan, kerrotaan vaikuttamispyrkimysten tuloksellisuudella. Molempien osioiden kohdalla kyse on luottamushenkilöiden omasta arviosta asteikolla 1–5, eli mittarin arvot voivat vaihdella 1:n ja 25:n välillä.

Kokonaisuutena ottaen luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden arviot vaikutusvallastaan eivät poikkea eri kuntakokoryhmien välillä, vaikka suurissa kokoryhmissä luvut ovat hieman korkeammat kuin pienissä kokoryhmissä. Merkittäviä eroja kokoryhmien välille ei synny, vaikka tarkastelemme tuloksia päättäjärhythmitäin. Arvio hallituksen jäsenten vaikutusvallasta vaihtelee alle 3 000 asukkaan kuntien luvusta 12,7 aina 20 000–45 000 asukkaan kuntien arvoon 14,7. Kuitenkin 3 000–5 500 asukkaan kokoryhmässä hallituksen jäsenten arviot vastaavat jotakuinkin edellä mainitun suurkuntaryhmän arvioita. Kaikkein suurimman kuntakoon ryhmässä arviot ovat alhaisempia.

Korkeimmat valtuuston jäsenten arviot ovat pienimmissä kunnissa, mutta jälleen erot muihin ovat niin vähäisiä, etteivät ne ole merkitseviä. Lautakuntien jäsenten arvioissa on suurempia eroja kokoryhmien välillä kuin muiden päättäjien arvioissa. Pienten kuntien arvosta 8,3 luvut nousevat aina suurimpien kuntien arvoon 10,2. Tässäkin tapauksessa erot eivät siis ole merkittäviä, mutta suhteellisen

selkeää yhteyttä kokoluokitukseen voidaan kuitenkin pitää oireellisenä. Tulokset tuntuvat heijastavan sitä, että suurimmissa kunnissa päätöksenteko on juuri suuruuden vuoksi hajautetumpaa kuin pienimmissä kunnissa. Tällöin lautakunnat nousevat keskeisempään asemaan kuin niissä kunnissa, missä valtuuston asema on suhteellisen vahva. Kaiken kaikkiaan on kuitenkin painotettava sitä, että luonnollinen olettamus, että suurikuntien päätöksentekijät kokevat asemansa vahvemmaksi kuin pienikuntien päätöksentekijät, ei saa tukea.

Samastuminen kuntaan

Kansanvaltaisuuden arvioinneissa on tapana kiinnittää huomiota myös siihen, että kunnat toimivat kuntalaisten viitekehystenä. Tällaisissa tarkasteluissa lähtökohtana on pidetty olettamusta, että kuntalaisten samastuminen kuntaansa tai yhteenkuuluvuuden tunne olisi vahvempi pienissä kuin suurissa kunnissa. Olettamus on saanut tukea kansainvälisesti. Suomessa tilanne vaikuttaa kuitenkin poikkeavan jonkin verran muista maista, erityisesti Pohjoismaista.

Samastuminen asuinkuntaan on Suomessa kaikesta päätellen selvästi heikompa kuin muissa Pohjoismaissa; ero saattaa olla jopa 20 %:n luokkaa. Yleinen tulos, jonka mukaan samastuminen on vahvempaa pienissä kuin suurissa kunnissa, on Suomessa päinvastainen. Samastuminen on voimakkaampaa suurikunnissa kuin pienikunnissa. Vaikka erot eivät ole kovin suuria, ovat ne silti merkittäviä. Samastuminen alkaa lisääntyä yli 10 000 asukkaan kunnissa.

Pienissä kunnissa samastuminen on kaksijakoista. Toisaalta niissä samastutaan enemmän asuinalueeseen ja kylään tai kaupunginosaan kuin suurissa kunnissa ja toisaalta niissä samastutaan enemmän seudulliseen ja maakunnalliseen kokonaisuuteen kuin suurissa kunnissa.

Suurten kuntien asukkaat uskovat pienikuntien asukkaita useammin, että kotikunta selviytyy kilpailussa muiden kuntien kanssa. Pien-

kuntien asukkaat kuitenkin ilmoittavat suurkuntien asukkaita useammin, että he todennäköisesti asuvat loppuelämänsä kotikunnassaan.

Kun samastuminen nähdään kansainvaltaisuuden yhtenä edellytyksenä, voimme todeta, että se Suomessa, muista maista poiketen, puhuu pikemminkin suurten kuin pienten kuntien puolesta. Samalla on kuitenkin korostettava, että tulokset eivät ole yksiselitteisiä. Suomi vaikuttaa olevan siinä määrin poikkeava tapaus, että näitä ennakkotuloksia on tarkasteltava yksityiskohtaisemmin ennen kuin uskallamme tehdä lopullisia johtopäätöksiä.

Kansanvaltaisuus on pienkuntien etu

Kansanvaltaisuustarkastelumme johtaa suhteellisen yksiselitteiseen yleiseen johtopäätökseen. Jos lähtökohtana pidetään kahta alussa mainittua näkemystä kunnallisesta demokratiasta, tarkastelumme tukee pääasiallisesti ensimmäistä, perinteistä lähtökohtaa. Tämän näkemyksen mukaan kansanvaltaisuus toteutuu paremmin pienissä kuin suurissa kunnissa. Monet tarkastelukulmamme tukevat tätä johtopäätöstä. Osallistuminen vaaleihin, vaalien välillä ja kansalaisyhteiskunnassa on vilkkaampaa pienissä kuin suurissa kunnissa. Pienten kuntien päättäjät edustavat sekä mielipiteiltään että sosio-taloudellisilta ominaisuuksiltaan kuntalaisia paremmin kuin suurten kuntien päättäjät.

Olemme myös osoittaneet, että useat suurkuntien puolesta esitetyt väitteet eivät tunnu pitävän paikkaansa. Edustuksellisuuteen vaikuttava toiminta välittävissä rakenteissa, esimerkiksi puolueissa ja yhdistyksissä sekä järjestöissä, ei ole vilkkaampaa suurissa kuin pienissä kunnissa. Osallistumattomuus suurissa kunnissa ei tunnu johtuvan kuntalaisten tyytymättömyydestä. Pikemminkin vaikuttaa siltä, että huomattava osa osallistumisesta suurkunnissa on yhteydessä juuri tyytymättömyyteen.

Vaikka yleinen johtopäätöksemme on selkeä, on kuitenkin syytä todeta, ettei tilanne pienissäkään kunnissa ole pelkästään hyvä. Suo-

nessa samastuminen kotikuntaan tuntuu olevan kansainvälisesti ottaen heikkoa ja se on heikompaa pienissä kuin suurissa kunnissa. Pienissäkin kunnissa on ryhmiä, joilla on selvä yliedustus päättäjien joukossa. Tyytyväisyys palveluihin ei koske kaikkia palveluja; tyytyväisyys juuri niihin palveluihin, joita kunta tuottaa yhteistyössä muiden kuntien kanssa, on usein alhainen. Nämä palvelut ovat samalla kuitenkin sellaisia, ettei niitä voi parantaa kuntia yhdistämällä.

Tuottavuus ja kunnan suuruus

Suurtuotannon edut

Kuntajakokeskustelun kestopuosikkeihin kuuluu oletus pienten kuntien toiminnan kalleudesta suurten kuntien toimintaan verrattuna. Hypoteesi esitetään vähän eri muodoissa. Joissakin yhteyksissä väitetään, että monien pienkuntien olemassaolo rasittaa vakavasti kansantaloutta ja että kuntia yhdistämällä saataisiin aikaan mittavia kokonaistaloudellisia säästöjä. Yleensä keskustelu kuitenkin koskee pienkuntien palvelutuotannon tuottavuutta. Oletetaan, että pienet kunnat tuottavat kalliimpia palveluja kuin suuret, koska pienissä kunnissa ei voida saavuttaa suurtuotannon etuja palvelutuotannossa. Tästä seuraa jatko-oletus. Lähdetään siitä, että kuntia yhdistämällä voidaan saavuttaa mittakaavaetuja palvelutuotannossa ja oletetaan myös, että kuntaliitos toisi mukanaan merkittäviä säästöjä. Kun kahdesta kunnasta tulee yksi, vältetään kaksinkertaisilta kustannuksilta. Tässä luvussa tarkastelemme näitä kahta olettamusta empiiristen tutkimusten valossa.

Mittakaava-ajattelu perustuu oletukseen, että yksikkökokoa kasvattamalla saavutetaan kahdenlaisia etuja, määrällisiä ja laadullisia. Suuremmassa yksikössä kiinteät kustannukset ovat pienemmät kuin pienessä yksikössä, ja näin ollen suurempi yksikkö voi tuottaa isomman määrän palveluja tai tuotteita panosten määrän pysyessä samana. Kunnallisella kielellä ilmaistuna: oletetaan, että yksi opettaja voi

opettaa 25:tä oppilasta siinä missä opettaa 15:tä tai että yhden kunnanjohtajan työpanos riittää yhtä hyvin 15 000:lle kuin 5 000 kuntalaiselle.

Laadulliset mittakaavaedut liittyvät palvelutarjonnan laajuuteen ja erikoistumiseen. Mitä suurempi kunta on, sitä enemmän erilaisia palveluja se voi tarjota kuntalaisilleen. Toisaalta suuremmassa organisaatiossa erikoistuneen henkilökunnan osuus kaikista viroista kasvaa, ja mitä suurempi organisaatio on, sitä suuremmat ovat erikoistumismahdollisuudet. Suuressa kaupungissa on esimerkiksi riittävästi kysyntää erikoistuneen kuluttajaneuvojan palkkaamiseen, kun taas pienessä kunnassa samaa lakisääteistä tehtävää hoidetaan usein jonkin toisen viran ohessa.

Mikroekonomisesta teoriasta johdettu mittakaava-ajattelu on siinänsä looginen, mutta sen soveltamismahdollisuudet palvelutuotantoon ovat rajallisia. Vaikka peruskoulun luokkakokoa saatetaan kasvattaa 15:stä 25:een ilman että opetuksen laatu kärsii, luokkakoon kasvattaminen 100:aan ei ole mahdollista, mikäli halutaan saavuttaa jonkinlaisia opetuksellisia päämääriä. Sama pätee vanhustenhuollossa, terveydenhuollossa ja lasten päivähoidossa. On kerta kaikkiaan mahdotonta verrata lapsia ja vanhuksia tyhjennettäviin jätessäiliöihin tai alkoholiliikkeen keskusvarastossa kuljetettaviin pulloihin.

Kuntakoon kasvattaminen ei välttämättä tuota sopivampaa väestöpohjaa kunnallista palvelutuotantoa ajatellen. Kunnan toiminnot ovat luonteeltaan hyvin erilaisia, ja kuntarajan määrittelemisen lasten päivähoidon optimaalisen mittakaavan mukaan tuottaisi hyvin erilaisen tuloksen kuin jos käytettäisiin pohjana jätehuoltoa tai erikoissairaanhoidtoa. On selvää, että eräät kuntien tehtävistä vaativat varsin laajan väestöpohjan. Jokainen pieni kunta ei pysty ylläpitämään kaikkia erikoispalveluja tarjoavaa organisaatiota, eikä jokaisessa pienessä aluesairaalassa voida tehdä ohitusleikkauksia.

Jos lähtökohtana on, että palveluja voidaan tuottaa vain yhdellä tavalla, nimittäin kunnan omassa organisaatiossa, ja hyvän palvelutuotanto-organisaation tuntomerkki on pitkälle viety erikoistuminen, on siis todennäköistä, että kuntien kokoa pitäisi kasvattaa huomati-

tavasti, vaikkapa erikoissairaanhoidopiirien mukaiseksi. Mutta jos lähdetään siitä, että palveluja voidaan tuottaa monella eri tavalla, kunnan ei välttämättä tarvitse olla iso tavoittaakseen mittakaavaetuja. Pieni kunta voi tehdä yhteistyötä naapurikuntien kanssa niissä toiminnoissa, jotka vaativat laajemman väestöpohjan, tai ostaa erikoispalvelut yksityiseltä palvelutuottajalta.

Erikoistuminen ei välttämättä ole arvo sinänsä kaikissa toiminnoissa. Pienen kunnan monitoimivirkamies tai pienen vanhainkodin hoitaja-keittäjä-siivooja on myös eräänlaisten mittakaavaetujen edustaja. Suurtuotannon etujen ohessa on olemassa pientuotannon etuja, jotka liittyvät niihin joustomahdollisuuksiin, joita on olemassa organisaatiossa, jossa kaikki tekevät kaikkea. Joustomahdollisuudet esimerkiksi henkilöstön toimenkuvin mahdollistavat olemassa olevien resurssien tehokkaamman hyväksikäytön. Monissa kunnallisissa toiminnoissa erikoistuminen ei takaa parempaa palvelun laatua, vaan päinvastoin. Hoivapalveluissa tärkeimpiä laatutekijöitä ovat jatkuvuus ja kokonaisvaltaisuus. Näiden laatutekijöiden tarjoaminen onnistuu todennäköisesti paremmin pienessä yksikössä, missä henkilöstön toimenkuva on väljempi kuin suuressa, pitkälle erikoistuneessa yksikössä.

Lopuksi on syytä todeta, että käsitys siitä, mikä on sopiva palvelutuotannon mittakaava, vaihtelee eri aikoina. Kolmekymmentä vuotta sitten oltiin ehdottomasti sitä mieltä, että vanhustenhuollossa olisi saavutettavissa merkittäviä mittakaavaetuja yhdistämällä kuntia. Lähökohtana oli, että alle 40 paikan vanhainkoti on turha perustaa. Arvioitiin myös, että vastahakoisia vanhuksia olisi helpompi houkutella kotoa vanhainkotiin asumaan, jos vanhainkoti sijaitsisi omassa, joskin yhdistetyssä kunnassa. Tämän päivän hoitoideologian mukaan suositetaan pitkään kotona asumista, ja kun se ei enää onnistu, mahdollisimman pieniä ja kodikkaita hoitoyksiköitä. Muodikkaaseen pieni on kaunista -ajatteluun kuuluu myös siirtyminen pitkälle erikoistuneista kokonaisvaltaisempiin hoitomuotoihin. Jos vanhustenhuoltoyksikön optimaalinen mittakaava on pikemminkin 10 kuin 40 paikkaa, yksikön tarvitsema väestöpohja on varsin pieni.

Nämä ajan mittaan muuttuvat käsitykset ovat itse asiassa hyvin-kin ongelmallisia. Maamme palvelutuotannon keskeisimpiä haasteita on jo vuosia ollut palvelurakenteen keventäminen ja monipuolistaminen laitosvaltaisuutta vähentämällä ja avopalveluja lisäämällä. Kuitenkin edelleen voidaan törmätä kuntaliitosperusteluihin, jotka viittaavat palvelulaitosten vaatimaan väestöpohjaan. Aikanaan kuntaliitoksia ajavat olivat valmiita hyväksymään merkittäviä uhrauksia muualla, jotta voitaisiin saavuttaa laitosvaltaisuuden mittakaavaetuja. Tänä näiden etujen todellinen luonne, haitta, on käynyt ilmeiseksi. Järkevän palvelurakenteen kehittämisedellytykset on nyt niissä kunnissa, jotka eivät heti rynnänneet ajan hengen mukaan kehittämään eli kunnissa, joissa pienuus jo aikanaan johti etsimään ihmisläheisiä palveluratkaisuja. Näin tehtiin tietysti myös joissakin suurissa kunnissa, mutta pääasiassa niissä kuitenkin toimittiin oletettujen mittakaavaetujen perusteella.

Koska palvelutuotannon ihannemittakaava ei välttämättä käy yksi yhteen kunnan koon kanssa ja koska kansainvälisten tutkimusten mukaan syy-yhteyttä kunnan asukasluvun ja palvelutuotannon kustannusten välillä ei ole voitu todistaa, voisimme esittää vastahypoteesin. Sen mukaan odotamme, että joissakin palveluissa kunnan koolla voi olla yhteys palvelutuotannon kustannuksiin, kun taas toisten kohdalla mitään sellaista yhteyttä ei ole.

Tuottavuus pienissä ja suurissa kunnissa

Palvelutuotannossa tuottavuutta, panosten ja tuotosten välistä suhdetta, tarkastellaan yleensä yksikkökustannusten avulla. Yksikkökustannuksilla tarkoitetaan esimerkiksi sitä, kuinka paljon yhden vanhuksen hoitaminen vanhainkodissa maksaa tai mikä on yhden peruskoulun oppilaan opetuksen, ruokailun ja kuljetusten hinta vuoden aikana. Yksikkökustannukset kertovat siitä, kuinka hyvin kunta pystyy hyödyntämään olemassa olevia panostekijöitä (henkilökuntaa, rakennuksia jne.) palvelutuotannossa, mutta yksikkökustannuk-

set eivät suoranaisesti kerro mitään palvelujen laadusta tai siitä, tekeekö kunta ollenkaan oikeita asioita. Tietysti kunnan palvelutaso – esimerkiksi henkilökunnan suuruus ja ammattitaitoisuus – heijastuu yksikkökustannuksiin. Tuottavuuden arvioinnissa pyritään kuitenkin siihen, että palvelutuotannon laatuerot pystyttäisiin vakioimaan.

Suomessa viiden viime vuoden aikana tehdyt kunnallisen palvelutuotannon yksikkökustannusten vertailut antavat varsin yksimielisen kuvan siitä, mitkä tekijät vaikuttavat palvelutuotannon tuottavuustasoon eri toiminnoissa. Tässä yhteydessä esitämme joitakin kunnallisia peruspalveluja koskevia tuloksia.

Peruskoulun oppilaskohtaiset menot alenevat keskimäärin kunnan asukasluvun ja koulun keskikoon kasvaessa. Asukaslukua tärkeämpiä selittäviä muuttujia ovat kuitenkin kunnan pinta-ala ja asutus rakenne, jotka pitkälti määräävät kouluverkon rakenteen ja näin ollen myös koulun keskikoon. Tästä syystä oppilaskohtaiset menot ovat suurimpia Lapin ja Itä-Suomen harvaan asutuissa kunnissa. Erittäin pienten kuntien osuus alhaisten oppilaskohtaisten menojen kunnista on merkittävä. Erityisesti Lounais-Suomen pienet kunnat tuottavat koulupalveluja halvalla. Osasyyn tähän on se, että ylä-asteiden verkko on alueella varsin harva, toisin sanoen kunnat ylläpitävät yläasteen kouluja yhdessä.

Opetushallituksen tuoreesta tilastoraportista ilmenee toinen mielenkiintoinen tosiasia. Kun etsitään lääneittäin halvin ja kallein kunta peruskoulun oppilaskohtaisten menojen perusteella, tulos on, että joka läänissä halvimmat koulupalvelut tuotetaan varsin pienessä kunnassa, missä koulun keskikoko on alle 99 oppilasta, ja kalleimmat melko suuressa kunnassa, missä myös koulut ovat oppilasmäärältään isoja. *Lukioiden* kohdalla pätevät suurin piirtein samat selitykset kuin peruskoulutoiminnassa, viimeksi mainittu kuvio mukaan lukien.

Kirjaston yksikkökustannukset ovat korkeimpia pienissä kunnissa, jos suhteutamme kustannukset lainojen määrään, mutta alhaisimpia samassa ryhmässä, jos mittaamme kustannuksia lainaajaa kohden. Alhaisimpien yksikkökustannusten kunnat ovat keskimäärin jonkin verran pienempiä kuin korkeimpien yksikkökustannusten kun-

nat. Asukaslukua tärkeämpi selittävä muuttuja on kuitenkin kunnan ylläpitämä palvelu- ja varustetaso, jonka vaikutukset näkyvät esimerkiksi suurten kuntien keskimääräistä kalliimmissa kiinteistökustannuksissa.

Lasten päivähoidon kustannukset määräytyvät ensisijaisesti kyseisen palvelun tarpeen ja kunnan palvelurakenteen mukaan. Päivähoidon kokonaismenot ovat korkeimpia suurissa kaupungeissa ja niissä kunnissa, joissa päiväkotihoidon on hallitseva palvelumuoto. Maaseutukunnissa ja niissä kunnissa, missä palvelurakenne on perhepäivähoitovoittoinen, menot ovat alhaisemmat. Asukasluku ei juurikaan selitä päivähoitokustannusten vaihtelua. Helsingin kaupungin päiväkotia koskenut vertailu näytti, että yksikkökustannuksilla oli taipumus nousta laitoksen koon kasvaessa. Tämä käännetty mittakaavavaikutus selittyy osin sillä, että suuri päiväkotitarjoaja tarjoaa enemmän erikoispalveluja kuin pieni, mutta eräs taustamuuttaja on myös suuren yksikön monimutkaisempi henkilöstörakenne – on olemassa erilisiä kanslistejä, siivoojia ja keittäjiä – joka saattaa johtaa osittaiseen tyhjäkäyntiin.

Myös *vanhustenhuollossa* avo- ja laitoshoidon suhde määrää toiminnan kustannustason. Näyttää siltä, että vanhainkodin ylläpitäminen olisi jonkin verran halvempaa isoissa kunnissa kuin pienissä. Myös laitoksen suuri koko ja korkea käyttöaste näyttävät alentavan menoja. Nämä selitykset eivät ole toisistaan riippumattomia, vaan kunnan ja laitoksen koko käyvät käsi kädessä.

Vanhusten kotipalvelun osalta ei joitakin vuosia sitten tehdyssä tutkimuksessa löytynyt minkäänlaisia kuntarakenteeseen liittyviä selityksiä. On kuitenkin mahdollista, että tilanne on tässä suhteessa muuttunut palvelujen kehittymisen myötä. Tietoinen siirtyminen laitoshuollosta avohuoltoon on saattanut merkitä raskaiden hoitotapusten lisääntymistä avohuollossa, mikä on johtanut yksikkökustannusten nousuun etenkin harvaan asutuissa kunnissa. Kaiken kaikkiaan vanhustenhuollon eri toimintoja ei pitäisi tarkastella toisistaan riippumattomina, koska yleensä kalliskin kotihoito on kunnalle halvempaa kuin edullinen laitoshoidon.

Terveyskeskusten vuodeosastojen kustannukset vaihtelevat terveyskeskuksen koon mukaan niin, että suuremmat vuodeosastot ovat kalliimpia kuin pienet. Tämä johtuu siitä, että pienten ja suurten vuodeosastojen toimintaprofiilit eroavat laadultaan ja sisällöltään varsin paljon toisistaan. Näin ollen emme voi väittää, että yhden kunnan tai kuntayhtymään kuuluvien kuntien asukasluvulla sinänsä olisi merkitystä yksikkökustannusten vaihteluille.

Kunnan kokonaistuottavuutta on toimintojen erilaisuuden takia mahdotonta arvioida. Kun tarkastelemme yksikkökustannuksia toiminnoittain, tulos on, ettei löydy mitään yleispätevää empiiristä todistetta sille, että palvelutuotannon yksikkökustannukset aina olisivat alhaisempia suurissa kuin pienissä kunnissa. Vaikka vanhusten hoitaminen vanhainkodissa on keskimäärin halvempaa suuremmissa kunnissa ja suurissa huoltoyksiköissä, lasten päivähoidossa tilanne on miltei päinvastainen. Eri toiminnot eroavat siis aika paljon toisistaan mitä asukasluvun vaikutukseen tulee.

Jos jokaisen toiminnan kohdalla vertaamme halvimpien ja kalleimpien yksikkökustannusten kuntia, on niiden joukossa sekä pieniä että suuria kuntia. Empiiriset tulokset eivät puolla sitäkään käsitystä, että olisi yksi tai kaksi kuntakokoryhmää, joissa palvelujen tuottaminen olisi keskimääräistä edullisempaa. Usein on esitetty käsitys, että 10 000–20 000 asukkaan kuntakoko olisi tavoiteltava. Jos katsoimme tämän kokoluokan kuntia eri palvelujen tuottavuuslukujen valossa, vaikutelma on hyvin hajanainen. Niissä toiminnoissa, joissa todettiin olevan olemassa jonkinlaisia mittakaavaetuja – esimerkiksi peruskoulussa, lukiossa ja vanhainkotitoiminnassa – palvelujen tuottaminen on jonkin verran edullisempaa 10 000–20 000 asukkaan kunnissa kuin pienimmissä kunnissa, mutta erot ovat aika vähäisiä. Esimerkiksi vanhainkotitoiminnassa yksikkökustannukset alenevat tuntuvasti vasta yli 50 000 asukkaan kunnissa. Lasten päivähoidossa ja vanhusten kotihoitoavussa yksikkökustannukset ovat pienimmissä kunnissa alhaisempia kuin keskisuurissa ja suurissa kunnissa. Kirjastotoimessa palvelujen tuottaminen on kalliimpaa 10 000–20 000 asukkaan kunnissa kuin pienissä kunnissa.

Jos etsimme selityksiä yksikkökustannusten vaihteluille kunnan rakenteellisista ominaisuuksista, kunnan asutusrakenne on asukaslukua tärkeämpi selittävä muuttuja. Hajautetun asutusrakenteen kunnissa on yleensä tarpeen ylläpitää useampia palveluyksiköitä kuin keskitetyn asutusrakenteen kunnissa, ja tämä lisää puolestaan kiinteitä kustannuksia ja saattaa johtaa yksiköiden vajaakäyttöön. Yleensä käyttöasteella ja palvelun sisäisellä organisoinnilla on merkittävä vaikutus yksikkökustannusten tasoon.

Jonkin verran yksikkökustannusten vaihteluja voidaan selittää palvelun laatuun kytkeytyvillä tekijöillä. Myös kuntien poliittiset linjaukset, esimerkiksi päätökset kouluverkon tiheydestä tai palvelujen tarjonnasta, vaikuttavat palvelutuotannon kustannuksiin. Taipumus tulkita yksikkökustannusten vaihteluja laatutekijöistä johtuviksi näyttää muuten olevan erittäin suuri silloin, kun yksikkökustannukset ovat kalliimpia suurissa kunnissa. Vastaava tapaus pienessä kunnassa selitetään mielellään muilla tekijöillä kuin palvelujen laadulla. Niin voi tietysti olla, mutta mihinkään perusteelliseen empiiriseen selvitykseen tällainen tulkinta ei perustu.

Yksikkökustannukset saattavat vaihdella kuntien välillä myös siitä syystä, että lainsäädäntö velvoittaa kuntia ylläpitämään erilaisia palveluja. Kirjastokustannuksiin saattavat esimerkiksi vaikuttaa säädökset maakuntakirjastoista. Eri toimialueilla on lukuisia säädöksiä, jotka vaikuttavat erikokoisiin ja erityyppisiin kuntiin eri tavalla.

Kuntaliitokset ja kuntien palvelutaso

Edellä olemme osoittaneet, ettei kunnan pienuuden ja palvelutuotannon yksikkökustannusten kalleuden välillä ole yleispätevää syy-yhteyttä. Joidenkin toimintojen osalta näyttää kuitenkin siltä, että palvelujen tuottaminen on hieman edullisempaa suuremmissa kuin pienissä kunnissa. Voiko tästä siis päätellä, että kuntia yhdistämällä päästäisiin kustannussäästöihin näissä toiminnoissa? Ja johtaako kuntaliitos hallintomenojen säästymiseen, kun yhdistetty kunta tarvit-

see esimerkiksi vain yhden kunnanjohtajan entisten kahden sijasta?

Yksikkökustannusten vaihteluja selittävät muuttujat antavat joitakin vihjeitä kuntaliitosten säästömahdollisuuksista. Jos yritämme jäsentää erilaisia selityksiä, päädyimme seuraavaan tulokseen:

Kalliiden yksikkökustannusten kunnat ovat usein pinta-alaltaan suuria ja asutusrakenteeltaan hajanaisia. Tästä syystä niiden palveluorganisaatio on usein ylimitoitettu asukaslukuun nähden. Asukasmäärältään pienet mutta pinta-alaltaan suuret kunnat ensinnäkin ylläpitävät vastaavansuuruisiin taajaan asuttuihin kuntiin verrattuna laajemman palveluvalikoiman omana toimintana. Toiseksi laaja-alainen kunta joutuu ylläpitämään monta palvelupistettä (koulua, lääkärin vastaanottoa), mikäli kunta itse tai lainsäädäntö asettaa joitakin minimikriteereitä palvelujen saavutettavuudelle. Esimerkiksi alasteen oppilaan koulumatkan enimmäispituudesta säädettiin entisissä peruskoulusäännöksissä varsin tarkasti.

Laaja-alaisissa ja harvaan asutuissa kunnissa suurtuotannon etuja on vaikea saavuttaa kunnan sisällä, mikäli pidetään kiinni siitä, että palvelut ovat kuntalaisten ulottuvilla kohtalaisen välimatkan päässä. Useissa yksikkökustannustutkimuksissa on sen lisäksi arvioitu, että esimerkiksi kouluverkon keskittäminen erittäin harvaan asutuissa kunnissa toisi vain marginaalisia säästöjä, koska sivukoulujen lakkauttamisen johdosta majoitus- ja kuljetuskustannukset nousisivat entistä suuremmiksi. Laaja-alaisen kuntien yhteistyöaktiivisuus on vähäisempää kuin muiden kuntien, mikä tarkoittaa sitä, että ne aika huonosti hyödyntävät mahdollisuuksia etsiä mittakaavaetuja ylittämällä kuntarajat. Usein yhteistoiminta kahden tai useamman laaja-alaisen kunnan välillä onkin käytännössä mahdotonta tai ainakin epäedullista.

Alhaisen kustannustason pienkunnille on ominaista varsin pieni pinta-ala, joskaan ei välttämättä taaja asutusrakenne. Nämä enimmäkseen Etelä- ja Länsi-Suomessa sijaitsevat kunnat tukeutuvat palvelutuotannossaan varsin paljon kuntien väliseen yhteistyöhön. Kunnan palvelutuotannon väestöpohja on usein paljon laajempi kuin kun-

nan oma väestöpohja. Alhaisten yksikkökustannusten pienkunnat ovat näin ollen sisäistäneet mittakaavaedut toiminnassaan. Kun kunnat jo ylläpitävät suurta osaa toiminnastaan yhdessä, on epätodennäköistä, että kuntaliitos toisi mukanaan merkittävää kustannussäästöä palveluissa. Yhteistoiminnasta johtuvan kuntien välisen neuvotteluasetelman on sen sijaan todettu alentavan kustannuksia verrattuna tilanteeseen, jossa yksi suuri kunta huolehtii palvelutuotannosta.

Kuntauudistusarkkitehtien mukaan pienkuntia pitää yhdistää niiden kalleuden vuoksi. Lakkauttamisuhka ei kuitenkaan koskisi syrjäseutujen kuntia ja saaristokuntia, koska todetaan, että niiden yhdistäminen tuottaisi enemmän vaikeuksia kuin etuja. Empiiristen tulosten mukaan pääosa ”kalliista pienkunnista” kuuluu näiden ei-lakkautettavien kuntien joukkoon. Jäljelle jäävät pienkunnat tuottavat palvelunsa keskimäärin jopa halvemmalla kuin isommat kunnat. Näin ollen kuntauudistusarkkitehtien logiikka ontuu pahasti.

Jos uudistusaikeiden päämääränä on kunnallisen palvelutuotannon yksikkökustannusten alentaminen, kuntaliitos ei välttämättä ole tehokkain ase. Yksikkökustannusten vertailut antavat aihetta uskoa, että muitakin keinoja olisi olemassa. Ensinnäkin avohoitopainotteisen palvelurakenteen on todettu olevan halvempi kuin laitospainotteinen. Kun tarkastelemme kuntien välisiä yksikkökustannusten vaihteluja eräissä sosiaalialan avohuoltopalveluissa, mm. kotipalvelussa ja perhepäivähoidossa, on mielenkiintoista todeta, ettei mikään kunnan rakennetta kuvaava muuttuja selitä vaihtelua. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että myös asukasmäärältään pieni, harvaan asuttu kunta voi tuottaa näitä palveluja halvalla.

Totesimme edellä, että ylimitoitettu palveluverkko, jossa kiinteät kustannukset ovat korkeat, nostaa palvelutuotannon kustannuksia harvaan asutuissa kunnissa. Kun kiinteät kustannukset ovat alaiset ja palvelun luonteeseen kuuluu, että palvelu tulee asiakkaan luo, kunnan mahdollisuudet sopeuttaa tuotantokoneistonsa kunakin ajankohdana vallitsevien tarpeiden mukaan ovat paremmat kuin niissä palveluissa, joissa palvelutuotanto perustuu jonkinlaisen laitoksen ylläpitämiseen. Näin ollen on oletettava, että tuottavuutta voidaan pa-

rantaa pikemminkin muuttamalla tapoja tuottaa palveluja kuin yhdistämällä kuntia sillä perusteella, että voitaisiin perustaa tehokas laitos.

Nämä tulokset eivät tietenkään vielä kerro mitään siitä, mitä todella tapahtuisi, jos kunnat yhdistyisivät. Tutkimuksia, joissa kuntaliitoksen todellista vaikutusta hallinnon ja palvelutuotannon yksikkökustannuksiin olisi tutkittu systemaattisesti, on erittäin vähän. Useimpia kuntien tai valtion konsulteilla teettämiä kuntaliitosselvityksiä on luonnehdittava teknisluontoisiksi laskelmiksi kuntaliitoksen rationalisointimahdollisuuksista. Lähdetään esimerkiksi siitä, että jos kussakin kolmesta yhteenliitettävästä kunnasta ennen liitosta on kunnanjohtaja ja elinkeinoasiamies, liitoksen jälkeen selvittää yhdellä kunnanjohtajalla ja yhdellä elinkeinoasiamiehellä, joten näiden virkamiesten palkkaamiseen kuluisi vain noin kolmannes nykyisestä markkamäärästä. Tällainen automaattioletus ei ota huomioon kuntajakolain säädöksiä entisten kuntien henkilökunnan asemasta liitoksen jälkeen eikä varsinkaan tunnista sitä poliittista peliä, jota aina käydään kuntaliitoksen yhteydessä.

Empiiriset tutkimukset kumoavat automaattioletuksen. Yksittäisten kuntaliitosten seurantatutkimukset ovat osoittaneet, että hallintohenkilökunnalla on ollut pikemminkin taipumus kasvaa kuin supistua kuntaliitoksen jälkeen. Eräässä tapauksessa arvioitiin etukäteen, että kolmen yhteenliitettävän kunnan yhteensä 1 500 hengen henkilökunta olisi liian iso uuden kunnan tarpeita ajatellen. Muutamaa vuotta myöhemmin yhdistetyn kunnan palveluksessa oli 4 500 henkeä.

Yksittäistapausten analyysien heikkous on kuitenkin vertailukoh-tien puuttuminen. On vaikea erottaa kuntaliitoksesta johtuva kehitys kaikissa kunnissa samaan aikaan tapahtuvasta kehityksestä. Henkilöstön kasvu edellisessä esimerkissä ei luultavasti ollut ainoastaan kuntaliitoksen seurausta, vaan aiheutui luultavasti myös siitä, että samana ajankohtana henkilöstön määrä kasvoi kaikissa kunnissa eräiden uusien velvoitteiden johdosta. Paras tapa erottaa kuntaliitoksesta johtuva kehitys yleisestä kehityksestä on puolikokeellisen tutki-

musasetelman käyttäminen. Jokaiselle yhteenliitetylle kunnalle etsitään taustaominaisuuksiltaan mahdollisimman hyvin vastaava vertailupari, joka koostuu itsenäisinä pysyneistä kunnista.

Kun verrataan yhdistyneessä kunnassa tapahtunutta kehitystä yhdistymättömissä kunnissa tapahtuneeseen kehitykseen, voidaan erottaa kuntaliitoksen vaikutus erilaisiin seikkoihin. Tällaiseen asetelmaan perustuva tutkimus ei vahvista oletusta, että kuntaliitos automaattisesti toisi mukanaan hallintomenojen säästöjä. Näyttää siltä, että joissakin tapauksissa kuntaliitos johtaa uusien hallintovirkojen perustamiseen ja organisaation kompleksisuuden kasvuun. Suuren on oltava kaunis, vaikka ei olisikaan rikas. Näinhän voi päätellä jo Parkinsonin tunnetun lain mukaan.

Tutkimus ei puolla sitäkään käsitystä, että kuntaliitos johtaisi palvelutason kohenemiseen ja laajentumiseen. Kehitys yhdistetyissä kunnissa kulki hyvin eri suuntiin. Kokonaismenojen kasvu oli nopeampaa suurissa yhdistetyissä kunnissa kuin pienissä yhdistetyissä kunnissa ja vertailukunnissa. Sosiaalialan palvelutaso koheni paljon nopeammin ei-yhdistetyissä kunnissa kuin yhteenliitetyissä kunnissa. Yleisesti ottaen yhdistämättömät kunnat selvisivät vertailussa yhtä hyvin, usein peräti paremmin kuin yhdistetyt kunnat. Kaiken kaikkiaan vertailu osoittaa, että kuntaliitoksen vaikutukset palvelu- ja kustannustasoon eivät seuraa mitään sisäänrakennettua logiikkaa; kunnan koon kasvattaminen ei siis aina tarkoita palvelujen paranevista tai halpenemista, vaan kehitys riippuu poliittisesta päätöksenteosta yksittäisissä tapauksissa.

Näin ollen voimme tehdä seuraavat johtopäätökset kunnan suuruuden ja toiminnan tuottavuuden suhteesta: Empiiriset todisteet sille, että kunnan koko ratkaisevasti vaikuttaa palvelutuotannon yksikkökustannuksiin, ovat vähäisiä. Alhaisimpien ja korkeimpien yksikkökustannusten ryhmissä on sekä pieniä että suuria kuntia. Asukasluku selittää yleensä huonosti kuntien välisiä yksikkökustannusten vaihteluja.

Kuntaliitospolitiikan perusteleminen isompien kuntien paremmalla tuottavuudella on kyseenalaista, ellei suorastaan väärin. Vaikka jois-

sakin toiminnoissa suurempi kuntakoko teoriassa saattaisi johtaa parempiin palveluihin tai alhaisempiin hallintokustannuksiin, ei ole mitään empiiristä todistetta siitä, että kuntaliitos yleensä, automaattisesti, johtaa toivottuun tulokseen. Kuntaliitos saattaa johtaa palvelutason alenemiseen uuden kunnan reuna-alueilla, vaikka keskimäärin näyttäisi siltä, että palvelutaso on kohonnut. On myös useita sellaisia tekijöitä, jotka itse asiassa nostavat suuren kunnan kustannuksia verrattuna pieneen kuntaan. Tällaisia ovat esimerkiksi vaatimustason kohoaminen, etäisyyksien piteneminen, lisääntyvä kanssakäymisen tarve, työnjako ilman erikoistumisen etua ja kuntalaisten ennististä pienempi halukkuus vapaaehtoistyöhön.

Jos yleisemmin katsomme pienkuntien taloutta verrattuna suurempien kuntien talouteen, voimme todeta, ettei mikään talouden tunnusluku anna aihetta päätellä, että pienten kuntien varainkäyttö olisi huolimatonta. Päinvastoin, alle 3 000 asukkaan kuntien vakavaraisuus on keskimäärin maan korkein. Noin 200 plusmerkkisen vakavaraisuuden kunnasta 65 on alle 3 000 asukkaan kuntia. Esimerkiksi Varsinais-Suomen 16 pienestä läntisestä kunnasta 80 % kuuluu positiivisen vakavaraisuuden kuntiin, ja yksikään niistä ei ole sisäasiainministeriön kriisikuntien listalla. Pienimpien kuntien vuosikate on keskimäärin parempi kuin suurempien. Pitkäaikaiset velat asukasta kohden ovat keskimäärin samalla tasolla alle 3 000 asukkaan kunnissa kuin keskisuurissa kunnissa ja huomattavasti alemmalla tasolla kuin yli 45 000 asukkaan kunnissa. Tähän tarkastelukulmaan pätee kuitenkin jo aikaisemmin mainitsemamme kuntien riippuvuus valtion tasauspolitiikasta. Tasausjärjestelmän muuttuessa kuntien keskinäinen asema saattaa sekin muuttua nopeasti.

Kaiken kaikkiaan puheet kuntauudistukseen sisältyvistä hallintokulujen säästömahdollisuuksista ovat huonosti perusteltuja. Jos katsomme esimerkiksi, kuinka suuria säästöjä voitaisiin saada aikaan hallintomenoissa koko maan tasolla, jos 100 kuntaa lakkautettaisiin, säästöpotentiaali on uskoteltua pienempi. Jos lähdetään siitä, että hallintomenot ovat keskimäärin noin 5 % kuntien menoista, ja vähennetään kuntia neljänneksellä, säästetään parhaimmillaan noin 1 %

hallintomenoista. Koska lakkautettavat kunnat enimmäkseen ovat pieniä, todellinen säästö olisi luultavasti noin 0,5 %:n luokkaa. Tätä lukua voimme verrata esimerkiksi niihin vajaan 3 %:n säästöihin, jotka saavutettiin siirtymällä paikallisiin palkkasopimuksiin. Voimme lisäksi viitata Tilastokeskuksen laskelmiin, joiden mukaan 100 pienintä kuntaa vuonna 1995 käyttivät 1,4 miljardia kuntasektorin kokonaispotista, joka sinä vuonna oli noin 146 miljardia markkaa. Näiden pienten kuntien merkitystä voidaan myös verrata vaikkapa vuonna 1996 toteutettuihin 3,8 miljardin markan valtionosuusleikkauksiin.

Tehokkuus ja kunnan suuruus

Tehokkuuden arviointi

Palvelutuotannon yksikkökustannuksia vertailllessamme arvioimme, kuinka hyvin kunnallisessa palvelutuotannossa osataan käyttää olemassa olevia panostekijöitä hyväksi. Nämä mittaukset eivät kuitenkaan vielä kerro, onko palvelutuotanto tehokasta. Tehokasta palvelutuotanto on vasta silloin, kun tuotetut suoritteet tai teot toimivat tarkoitettulla tavalla ja silloin, kun suoritteet ja teot ovat toivottuja, toisin sanoen, kun tehdään oikeita asioita. On kyse siitä, kuinka hyvin tilaajan – kansanvallan – ja suorittajan – kunnallisen palvelutuotantokoneiston – välinen yhteys toimii.

Kunnan suuruuden ja sen tehokkuuden välisestä yhteydestä on esitetty kaksi eri olettamusta. Ensimmäisen hypoteesin mukaan suurempi kunta on tehokkaampi kuin pieni kahdesta syystä. Ensimmäkin suurempi kuntakoko mahdollistaa suurtuotannon etujen hyödyntämisen. Toiseksi suurella kunnalla on paremmat mahdollisuudet ottaa eri kuntalaisryhmien toivomukset palvelutuotannon suhteen huomioon. Toinen hypoteesi perustuu ajatukseen, että kunnallinen toiminta on tehokkaampaa pienissä kuin suurissa kunnissa. Pienessä, yhtenäisessä yhteisössä päättäjien ja kuntalaisten vuorovaikutus on suoraa. Pienemmässä kunnassa on näin ollen helpompaa tuottaa palveluja, jotka vastaavat kunnassa esiintyviä tarpeita ja vaatimuksia, ja

palvelujen tuottaminen on edullisempaa, koska pieni kunta ei turhaan ylläpidä ylikapasiteettia toiminnassaan.

Palvelutuotannon tehokkuuden mittaaminen ei ole yksinkertaista. Vaikuttavuuden ja toivottavuuden, yleensä laadullisten tekijöiden arviointiin liittyy monta seikkaa, joita on pidettävä arvovalintoina. Esimerkiksi lasten päivähoidossa mielipiteet siitä, mikä on hyvää hoitoa, vaihtelevat. Toisten mielestä pitkälle viety päiväkotitoiminta, jossa opetukselliset päämäärät ovat korkealla ja henkilökunta asiantuntevaa, edustaa toivottavaa kehityssuuntaa. Toisten mielestä taas lasten päivähoidossa on tärkeintä, että lapset saavat viettää päivänsä mahdollisimman kodinomaisissa oloissa. Molemmat lähtökohdat palvelujen arvioinnille ovat yhtä oikeita. Voimme kylläkin asettaa kullekin toiminnolle sisäiset laatuvaatimukset, mutta demokratian luonteeseen kuuluu, ettemme voi päättää kansalaisten puolesta, mitä heidän tulee pitää hyvänä tai huonona. Kunnallisten palvelujen tehokkuuden arvioinnin on siis lähdettävä siitä, miten hyvin eri palvelut vastaavat kussakin kunnassa esiintyviä käsityksiä, sen lisäksi, että otetaan huomioon, kuinka hyvin panostekijät käytetään hyväksi palvelutuotannossa.

Mikäli hyväksymme sen, että vaikuttavuus ja toivottavuus aina-kin osittain ovat paikallisesti määriteltävissä, meidän on tästä näkökulmasta hyväksyttävä myös se, että kunnallisten päättäjien ja kuntalaisten arviot kunnallisen palvelutuotannon suunnasta saattavat erota muualla hyväksytystä suunnasta. Vaikka kunnan lukion ylioppilaiden sijoittuminen korkeakouluihin voisi yleisesti ottaen olla aika hyvä indikaattori kunnan lukiolaitoksen vaikuttavuudesta, mittari on hyvin epätarkka, jos kunnan lukiotoiminnan painopiste onkin esimerkiksi yrittäjyyden edistämisessä. Jos lukiotoiminnassa tähdätään siihen, että mahdollisimman moni saataisiin jäämään kotipaikkakunnalleen yrittäjäksi jo nuorena iässä, alhainen taipumus etsiä korkeakouluihin ei välttämättä ole viesti kunnan lukiolaitoksen huonosta toimivuudesta. Kun tämän sanomme, olemme tietysti tietoisia siitä, että johonkin kunnallisen itsehallinnonkin raja on kulttuuri-piirissämme vedettävä.

Tehokkuus käytännössä

Eräs tapa saada karkea arvio siitä, kuinka hyvin palvelutuotanto vastaa kunnassa esiintyviä tarpeita, on asian tiedusteleminen palvelujen käyttäjiltä tai maksajilta tai molemmilta. Tämähän ei edusta muuta kuin viime vuosien muodinmukaisuutta; olemmehan joutuneet jatkuvasti kuuntelemaan kuntamanagerien ja konsulttien puheita asiakassuuntautuneisuuden puolesta. Jos kuntalaiset ovat tyytyväisiä käyttämiinsä ja maksamiinsa palveluihin, voimme olettaa, että kunta tekee oikeita asioita. Jos tyytymättömyys sen sijaan leimaa kuntalaisten suhtautumista kunnalliseen toimintaan, se on viesti siitä, että kuntalaisten mielestä kunta saisi tehdä asioita toisin. Kun yhdistämme tyytyväisyyden palveluihin ja palvelutuotannon yksikkökustannukset kunkin toiminnan kohdalla, voimme muodostaa mittarin, joka heijastaa kunnallisen palvelutuotannon tehokkuutta. Mikäli tuottavuus on hyvä ja palveluihin ollaan tyytyväisiä, kunnan toiminta on tehokasta.

Olemme tutkineet kunnallisen toiminnan tehokkuutta näiden periaatteiden mukaisesti 36 kunnassa. Peruskoulun kohdalla oli mahdollista mitata tyytyväisyyttä yksityiskohtaisemmin, koululaisten vanhempien arvioita eräistä koulutoiminnan osioista hyväksi käyttäen. Tehokkuutta arvioitiin näin ollen palvelujen käyttäjien näkökulmasta. Toisessa tapauksessa käytimme vaikuttavuuden ja toivottavuuden arvioinnin pohjana kuntalaisten arvioita siitä, miten hyvin eräitä palveluja yleensä hoidetaan kunnassa.

Peruskoulututkimuksessa tarkasteltiin vanhempien arvioita muun muassa opetuksen laadusta, koulupäivän pituudesta, opetusryhmien koosta, kouluruoasta ja koululaisten harrastusmahdollisuuksista suhteessa peruskoulutoiminnan kustannuksiin ja eräisiin muihin koulutoimintaa kuvaaviin koviin muuttujiin. Tulos oli selkeä. Vanhemmat olivat tyytyväisempiä peruskoulutoimintaan pienissä kunnissa kuin suuremmissa kunnissa, pienissä kouluissa kuin suuremmissa kouluisa. Yleensä havaittiin, että mitä pienempi tuotantolaitos oli peruskoulutoiminnassa, sitä tyytyväisempiä vanhemmat olivat. Suhde tyytyväisyyden ja yksikkökustannusten välillä oli myös jokseenkin sel-

vä. Niissä kunnissa, missä peruskoulu maksoi enemmän oppilasta kohti, tyytyväisyys oli korkeampaa. Tämä selittyy ainakin osittain sillä, että yksikkökustannuksilla on taipumus laskea kunnan ja koulun koon kasvaessa. Tämän tarkastelun pohjalta voisimme ehkä väittää, että tuottavuuden ja palveluihin tyytyväisyyden välillä vallitsee joskus pieni ristiriita.

Tämä käsitys ei tule yhtä voimakkaasti esille, kun tarkastelemme joukkoa muitakin toimintoja ja katsomme kuntalaisten, sekä palvelujen käyttäjien että ei-käyttäjien arvioita siitä, miten kyseisiä asioita hoidetaan kunnassa. Monen toiminnan kohdalla vaikuttaa pikemminkin siltä, että hyvä tuottavuus ja suuri tyytyväisyys kulkisivat käsi kädessä. Näin on esimerkiksi lasten päivähoidossa, missä korkeiden yksikkökustannusten kunnissa ollaan vähemmän tyytyväisiä kunnan tapaan hoitaa asioita kuin alhaisten yksikkökustannusten kunnissa. Kunnan palvelutasolla, mitattuna kunnan markkamääräisenä panoksena asukasta kohti johonkin toimintaan, on positiivinen yhteys palvelutyytyväisyyteen. Näin voisimme päätellä, että kuntalaiset ovat tyytyväisiä, jos palvelutaso on hyvä, mutta tyytymättömiä, jos kunta tuhlailee resursseja palvelutuotannossaan.

Jos yrittää saada kokonaiskuvan tyytyväisyyden ja tuottavuuden yhteisvaikutuksesta, toisin sanoen tehokkuudesta, tarkastelu antaa varsin selvän kuvan siitä, että pienet kunnat ovat tehokkaampia kuin suuremmat. Palveluihin ollaan tyytyväisempiä pienissä kunnissa kuin suurissa kunnissa. Tuottavuus on joissakin toiminnoissa suurin piirtein yhtä korkea suurissa ja pienissä kunnissa, toisten palvelujen tuottaminen on taas edullisempaa pienissä kuin suurissa kunnissa.

Tutkimusjoukkoon kuuluneista 36 kunnasta yksikään ei ollut alle 5 000 asukkaan kunta, ja kaikki kunnat olivat aika tiheään asuttuja. Tämä tarkoittaa sitä, ettemme näiden tulosten perusteella voi päätellä, pitäisivätkö havaitut yhteydet paikkansa, jos mukaan otettaisiin varsinaisia pienkuntia ja harvaan asuttuja kuntia. Edellisessä luvussa esitetyt kansalaiskyselyn ennakkotulokset antavat kuitenkin viitteitä siitä, että todennäköisesti päätyisimme samankaltaisiin tuloksiin. Tulosten mukaan useimpiin kunnallisiin palveluihin ollaan

tyytyväisempiä pienissä kuin suurissa kunnissa. Muun muassa sosiaalipalveluihin, ala-asteen kouluihin ja kunnan tonttitarjontaan ollaan tyytyväisempiä pienimmissä, alle 5 500 asukkaan kunnissa kuin keskiuurissa kunnissa, jotka suurin piirtein vastaavat pienintä kuntaryhmää mainitussa 36 kuntaa koskevassa tutkimuksessa. Sen sijaan, kuten jo totesimme, alle 5 500 asukkaan kunnissa ollaan tyytymättömämpiä kuin suuremmissa kunnissa muun muassa lukioihin, ammattikouluihin ja kulttuuripalveluihin.

Kun yrittää selittää kuntalaisten tyytyväisyyttä palveluihin ja siitä johdettua tehokkuutta, törmää kahteen mielenkiintoiseen selitysmalliin. Tyytymättömyys kunnallisiin palveluihin selittyy monimuuttuja-analyyseissä kahden muuttujan avulla. Mitä suurempi osa kunnan asukkaista on akateemisesti koulutettuja, sitä vähäisempää on tyytyväisyys palveluihin. Mitä huonommiksi kuntalaiset keskimäärin kokevat mahdollisuutensa vaikuttaa kunnan asioihin, sitä korkeampaa on tyytymättömyys. Voisimme tämän ja edellä esitettyjen analyyseiden pohjalta päätyä siihen, että on olemassa kahdenlaisia palvelutyytyväisyyteen vaikuttavia selitysmalleja.

Ensinnäkin vahva yhteys akateemisesti koulutettujen kuntalaisten osuuden ja tyytymättömyyden välillä viestii siitä, että osittain tyytyväisyys tai tyytymättömyys palveluihin johtuu yksilöiden vaatimustasosta. Korkeasti koulutetut kuntalaiset ovat luultavasti vähemmän koulutettuja kuntalaisia taipuvaisempia muodostamaan käsityksensä tarjolla olevista palveluista suhteuttamalla palvelutarjonnan ja palvelujen sisällön johonkin todelliseen tai periaatteelliseen vertailukohteeseen. Jos kunnallisen terveystieteiden toiminta ei ole yhtä hyvää kuin yksityisen lääkärin, ei olla tyytyväisiä.

Pienemmissä kunnissa ollaan tyytyväisiä siitä syystä, että palveluja ylipäänsä tarjotaan. Näin voimme hyvinkin törmätä tulokseen, jonka mukaan palvelutuotannon taso – tai laatu – jonkin ammatillisen tai teknisen mittapuun mukaan on erittäin hyvä suuressa kunnassa, mutta kuntalaiset ovat silti kovin tyytymättömiä, kun taas pienessä kunnassa, missä palvelut saman mittapuun mukaan ovat vaatimattomampia, kuntalaiset ovat hyvin tyytyväisiä.

Vaatimustaso ei kuitenkaan selitä kaikkea. Tulokset eivät anna aihetta sulkea pois rationaalisia, palvelutuotantoon liittyviä selityksiä. Totesimme jo vanhempien tyytyväisyyden koulutoimintaan korreloivan positiivisesti eräisiin palvelun laatua kuvaaviin muuttujiin, esimerkiksi pieneen luokkakokoon tai oppilaiden määrään opettajaa kohden. Totesimme myös, että yleisemmin kunnan suurempi panostus johonkin tiettyyn toimintaan näkyy kuntalaisten tyytyväisyytenä. Myös se, millaisiksi kunnan asukkaat kokevat vaikuttamismahdollisuutensa, heijastuu tyytyväisyyteen. Kun kuntalainen tuntee voitavansa vaikuttaa kunnan asioihin, hän on myös tyytyväisempi kunnalliseen palvelutuotantoon. Ja koska tyytyväisyys on suurempaa ja tunne omasta mahdollisuudesta vaikuttaa on vahvempi pienissä kuin suurissa kunnissa, voimme tällä perusteella todeta, että alussa esiteytyistä hypoteeseista toinen pitää paremmin paikkansa kuin toinen. Pienessä kunnassa kuntalaisilla on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa asioiden hoitoon ja toiminta vastaa tästä syystä paremmin asukkaiden käsityksiä. Kun palvelujen tuottaminen tämän lisäksi on keskimäärin yhtä edullista, joskus jopa edullisempaa kuin suuressa kunnassa, toiminta on tehokkaampaa pienissä kuin suurissa kunnissa.

Tietoisina kunnan suuruuden, tuottavuuden, palvelutyytyväisyyden ja koettujen vaikuttamismahdollisuuksien välisestä yhteydestä voimme näin ollen päätyä arvioon, jonka mukaan kuntaliitos tuskin koskaan toisi mukanaan parempaa tehokkuutta kunnalliseen palvelutuotantoon.

Uuskeskittävän politiikan osa

Edellisissä luvuissa keskityimme tarkastelemaan pelkästään kuntajakopolitiikkaa. Lähtökohtana on ollut kysymys, onko kestäviä perusteluja sille, että valtiovalta aktivoituu kuntien yhdistämisen puolesta. Olemme siis tarkastelleet vain sitä, johtaako kaavailtu politiikka sille asetettuihin tavoitteisiin. Uudelleen herännyttä kiinnostusta kuntajakopolitiikkaan tuskin kuitenkaan voi ymmärtää tarkastelemalla pelkästään kuntajakopolitiikkaa. Yleensä poliitiikan-teossa pyritään sovittamaan yhteen eri toimenpidekokonaisuuksia. Jonkin politiikan lohkon luonteen voimme siis ymmärtää paremmin, jos samalla otamme huomioon, millaiseen poliitiikkakokonaisuuteen se liittyy. Pyrimme tässä lyhyesti tulkitsemaan sitä kokonaisuutta, jonka osaksi näemme kuntajakopolitiikan.

Keskittämisen ja hajauttamisen heiluri

Hyvinvointivaltion rakentamisen kautena muutos kuntien asemassa oli paradoksaalinen. Kausi merkitsi selkeätä kunnallistamista. Yhä enemmän tehtäviä siirrettiin tai annettiin uusina kuntien hoidettaviksi. Kuntien tehtävät moninkertaistuivat kolmen vuosikymmenen aikana. Hyvinvointivaltion rakentamiskausi merkitsi toisaalta sitä, että valtio maksoi yhä suuremman osan kuntien menoista, erityisesti hei-

kossa asemassa olevien kuntien menoista. Taloudellinen houkutin oli keskeinen valtion ohjauksen väline. Tätä ohjausta täydentämään rakennettiin myös laajoja valtiiovetoisia suunnittelujärjestelmiä. Niinpä tehtävien suorittaminen kunnallistettiin, samalla kun valtaa ja rahoitusvastuuta keskitettiin. Valtio osti kunnilta valtaa.

Viime vuosikymmenellä kuitenkin havaittiin, että keskitetty ohjaus oli raskasta. Valtio ei aina osannut ottaa paikallisia olosuhteita huomioon, ja monimutkainen ohjausjärjestelmä oli itsessään kallis. Palveluverkoston valmistuminen poisti samalla suuren osan sen ohjauksen tarpeesta, jonka valtio oli kokenut tärkeäksi itse rakentamiskaudella. Siirryttiin hajautuksen kauteen. Valtio myi valtaa takaisin kunnille.

Hajautuksen kauteen, jota olemme eläneet aina 1980-luvun alusta asti, on sisältynyt useita merkittäviä toimenpidekokonaisuuksia. Jo vuosikymmenen alussa etsittiin sektorikohtaisesti mahdollisuuksia hajauttamiseen ja byrokratian vähentämiseen. Norminantoa käsittelee parikin komiteaa, ja sektorikohtaisesti kevennettiin ohjausta. Koululainsäädännön uudistukset ovat hyviä esimerkkejä sektorikohtaisesta hajautuksesta.

Vapaakuntakokeilusta tuli hajauttavan kehityksen symboli. Suo-messa, muista Pohjoismaista poiketen, kokeilu ei varsinaisesti ollut kokeilu, vaan itse asiassa osa jo alkanutta suurta kunnallista uudistusohjelmaa. Uudistuksen muita osia ovat olleet uusi kuntalaki sekä valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistus, siirtyminen menopohjaisesta laskennallisesta järjestelmään. Samaan kokonaisuuteen on luet-tava vielä alueellisen kehittämisvastuun siirtäminen kuntapohjaiseksi, kun kehittämistehtävät siirrettiin lääninhallituksilta maakunnallisille kuntayhtymille. Jo vanhan kunnallislain osittaisuudistuksella omak-suttiin entistä joustavampi suhtautuminen kuntien väliseen yhteis-työhön, ja uudet vapaudet ovatkin johtaneet kuntien yhteistyöver-kostojen uudelleen arviointiin. Tämän vuosikymmenen ensimmäi-nen puolisko on edustanut hajautuskautta parhaimmillaan. Puhe kun-tien itsehallinnosta on saanut uutta uskottavuutta.

Nyt lähestytään uutta käännekohtaa. Heilahdus kohti joustavaa, hajautettua ja itsehallinnollista kuntalaitosta tuntuu saavuttaneen la-

kipisteensä. Kehityksen suunta tuntuu jälleen muuttuvan keskittävään suuntaan.

Suunnanmuutoksen oireet

Kuntajakolainsäädännön uudistamistyöryhmän mietintö sisältää ehdotuksia, jotka merkitsevät valtiovallan aseman vahvistamista suhteessa kunnalliseen itsehallintoon. Sisäasiainministeriölle ehdotetaan vireillepano-oikeutta ja selvitysmiehen asettamisoikeutta. Tämän lisäksi selvitysmies voi tehdä ehdotuksen kuntaliitoskansanäänestyksen toimeenpanosta, josta sisäasiainministeriö voi antaa määräyksen. Painostusta kuntia kohtaan lisätään. Työryhmän esitykset eivät kuitenkaan ole yksittäisiä oireita ajan hengen muuttumisesta.

Maakunnallisten kuntayhtymien perustamisen jälkeen uuden hallituksen suhtautuminen niihin on ollut hyvin pidättyvää. Kuntayhtymien rinnalle on koottu yhtenäinen valtiollinen alueellinen kehittämisorganisaatio, työvoima- ja elinkeinokeskukset. Näitä keskuksia on vähemmän kuin alueellisia kuntayhtymiä, siitä huolimatta, että eduskunta lain käsittelyn yhteydessä lisäsi keskusten lukumäärää kahdella. Tämän hinnan hallitus oli valmis maksamaan voidakseen toteuttaa läänien yhdistämisen: yhdeksästä eteläisimmistä läänistä muodostettiin kolme uutta suurlääniä. TE-keskusten yhteyteen ollaan rakentamassa samankaltaista ja osittain päällekkäistä alueellista neuvotteluverkostoa kuin maakunnallisten kuntayhtymien ympärille on jo rakennettu. On luotu kilpailuasetelma maakuntien ja TE-keskusten välille. Toisella on välillinen kansanvaltainen oikeutus kuntien edustajana, toisella valtion myöntämät määrärahat. Jälkimmäisessä tapauksessa kuitenkin keskushallinto, usean ministeriön voimalla, on pitämässä lujasti ohjakset käsissään.

Sekä TE-keskusten että maakunnallisten liittojen asemaan vaikuttaa myös se, että Suomessa keskushallinto on suhteellisen tarkasti vartioinut reviiriään EU:n rakennerahastopolitiikassa. Suomessa ministeriötason valta alueellisiin ohjelmiin ja tukipäätöksiin on poik-

keuksellisen vahva, jopa niin, että se on herättänyt aiheellista kielteistä huomiota EU:n piirissä. On yllättävää, että valtiovalta vahtii omia asemiaan juuri sellaisella tehtäväalueella, jolla paikallisen tuntemuksen ja joustavan toiminnan vaatimukset ovat keskeisiä.

Edellä piirrettyä kuvaa voidaan täydentää vielä viittauksella kansalaisoikeuksia koskevaan perustuslain uudistukseen. Uudistetut kansalaisoikeudet vahvistavat kyllä kansalaisten asemaa toivotulla tavalla, mutta samalla oikeuksien luetteloa voidaan lukea ikään kuin ministeriöjakoesityksenä. Melkein kaikkien ministeriöiden toimialueella on kansalaisoikeuksia. Viittaamalla näihin oikeuksiin ministeriöt voivat lisätä informaatio-ohjaustaan. Uudelle keskitetyn ohjauksen aallolle ollaan tälläkin tavalla rakentamassa edellytyksiä.

Puuhastelu kuntajakolain uudistamisen ympärillä ei siis ole mikään yksinäinen pääskynen, vaan osa pääskysparvea, joka tuntuu enteilevän keskushallinnon kesää. Yksinäinen, varhainen pääskynen oli vuosia sitten toteutettu Posti- ja telelaitoksen yhtiöittäminen. Sitä seurannut kielteinen kehitys on jo koettu syrjäseuduilla. Nyt vastaavanlaiset seuraukset tuntuvat uusimman valtioneuvostonjärjestelmän korjauksen jälkeen.

Kaiken kaikkiaan tuntuu siis siltä, että kuntiin kohdistettu politiikka on kokonaisvaltaista ja järjestelmällistä. Se henkii samaa ajatusmaailmaa kuin ensimmäisen sinipunahallituksen pyrkimykset suureen hallittuun rakennemuutokseen – muutokseen, joka, kuten muistamme, edelsi maan syöksymistä kriisiin. Nytkin kriisioireet ovat selvästi nähtävissä. Maassamuutto on kiihtynyt nopeasti. Ylikuumenemisen mahdollisuus pääkaupunkiseudulla on ilmeinen. Asuntojen hinnat nousevat, ja uudet tulokkaat kasautuvat halvimpien asuntojen reuna- ja ongelma-alueille. Muuttajille, usein työttömille, pääkaupunkiseudun halvat asunnotkin ovat kalliita. Voimme siis ennustaa, että edellisen suuren muuttoaallon seurauksena alkaneet lähiömurheet eivät lopu, vaikka silloin rakennetut lähiöalueet ovat jo peruskorjauksen kohteita.

Ruuhka-alueiden ongelmia täydentää syöksykierteen vaara haja-asutusalueilla. Alueiden väestörakenne ei enää ole samanlainen kuin

se oli edellisen muuttoaallon alkaessa. Nyt nuorten ja koulutettujen pako voi olla kohtalokasta. Sitä vauhdittavat edelleen julkisten palvelujen leikkaukset, kun väestöpohja pienenee. Vaikka autettavia jää kotiseudulleen, auttajia sinne ei jää.

Näemme siis kuntien yhdistämispolitiikan osaksi uuskeskittävää riskinottoa. Poliitiikka on yhdessä valtionosuuspolitiikan kanssa kiihdyttämässä alkanutta muuttoliikettä. Täytyisi ajatella, että riskinoton taustalla on vankat laskelmat tulevista voitoista. Emme vain ole ymmärtäneet, mitä ne voisivat olla.

Kuntajakopolitiikan perusteet

Kestämättömät olettamukset

Esityksessä on otettu kantaa kuntajakokeskusteluun ja kuntien yhdistämispolitiikan seurauksiin. Seurauksista on keskusteltu neljästä näkökulmasta: itsehallinnon, kansanvallan, tuottavuuden ja tehokkuuden. Olemme myös halunneet nostaa esiin kuntajakopolitiikan yhteydet laajempaan yhteiskunnalliseen kehitykseen ja kehittämiseen.

Kuntien yhdistämisen taustalla olevat olettamukset eivät juurikaan tue yhdistämispolitiikkaa. Esityksemme perustana on ollut lähinnä kuntakeskeinen itsehallintonäkemys. Sen mukaan kunnat osaa- vat arvioida tarpeensa itse. Kuntien välinen yhteistyö ja kuntien verkottuminen eri tehtäväkokonaisuuksissa eivät merkitse kunnallisen itsehallinnon kaventumista. Päinvastoin: verkottuminen ja yhteistyö lisäävät pienten kuntien päättäjien mahdollisuuksia kehittää alueensa palveluja. Vaikka verkottuneet kunnat eivät aina tuota palveluja itse, niillä on mahdollisuus neuvotella ja ottaa kantaa yhteistyön muotoihin ja sisältöön. Tätä kautta pienikin kunta pystyy vaikuttamaan kuntalaistensa hyväksi.

Pieni kunta on ikään kuin kuntalaistensa puolesta toimiva alueellinen painostusryhmä. Kun pienen kunnan asukkailta viedään kuntaorganisaatio eli mahdollisuus järjestäytyneeseen yhteiskuntapolitiikan seurantaan ja harjoittamiseen, se merkitsee heidän poliittisen

voimansa heikentymistä. Suuremman alueen puitteissa entisen pienkunnan asukkailla tuskin missään tapauksessa on mahdollisuus yhtä tiiviiseen ja järjestäytyneeseen etujensa puolustamiseen kuin oman kuntaorganisaation avulla.

Itsehallinnollisesta näkökulmasta emme vastusta kaikkia mahdollisia kuntien yhdistämisii. Keskeistä on se, että yhdistyvät kunnat itse arvioivat hyötyvänsä siitä. Kuntien yhdistämispolitiikkaan ei siis pidä tuoda ulkoista pakotetta, oli se miten peiteltyä tahansa. Asettamme myös kyseenalaiseksi sen, että valtiovalta porkkanarahoilla pyrkii ohjaamaan kuntia toivomaansa yhdistymisen suuntaan. Tähdellisempää olisi kaikin puolin tehdä mahdolliseksi kuntien välinen yhteistyö ja auttaa sitä.

Viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana kehitys on kulkenut juuri tätä latua. Yhteistyöpolitiikan tulokset ovat olleet merkittäviä. Erityisesti on huomattava se, että yhteistyöverkostot ovat laajentuneet alueellisesti ja tehtäviltään. Samalla kunnat ovat monissa palveluissa, erityisesti terveydenhuollossa, siirtyneet kuntayhtymämuotoisesta yhteistyöstä joustavampaan ostopalvelu- ja sopimusyhteistyöhön. Tämäkin kehitys puhuu selvää kieltä: kun kunnat voivat itsenäisesti harkita palvelujensa tuottamistapoja, ensimmäinen valinta ei aina ole kuntayhtymien hyödyntäminen. Sellaisilla tehtäväalueilla, joilla yhteistyöstä on selkeitä etuja, olemme sitä vastoin nähneet yhteistyön lisääntyvän. Näitä tehtäväalueita ovat esimerkiksi jätteen käsittely, taloudellisen kehityksen edistäminen, rakennerrahastokysymykset ja yleisemminkin kansainvälinen vuorovaikutus, liikennejärjestelyt sekä ammatillisen koulutuksen kehittäminen. Kuntien välinen yhteistyö saattaisi kehittyä vieläkin nopeammin, mikäli jatkuvat puheet kuntaliitoksista lopetettaisiin. Kunnat saattavat nimittäin pelätä, että liian tiivis yhteistyö olisi perusteena liitostarpeen määrittämisessä eli kuntien itsenäisyyden menettämisessä.

Kansanvaltaisuus ei toimi paremmin suurkunnissa kuin pienkunnissa. Kaiken kaikkiaan tarkastelumme tukee perinteistä käsitystä siitä, että kansanvalta toteutuu parhaiten juuri pienissä kunnissa. Niissä äänestetään ja osallistutaan vilkkaammin kuin suurissa kunnissa.

Edustuksellisen demokratian välittävät rakenteet – puolueet, järjestöt ja yhdistykset – toimivat vähintäänkin yhtä hyvin pienissä kuin suurissa kunnissa, luultavasti hieman paremminkin. Mielipiteiden edustavuus toteutuu paremmin pienkunnissa kuin suurissa kunnissa, ja sama pätee päättäjien sosio-taloudelliseen edustavuuteen.

Sellaisiakin osallistumisen muotoja on, joita käytetään suhteellisesti enemmän suurissa kuin pienissä kunnissa. Nämä osallistumistavat, esimerkiksi mielenosoitukset, vetoomukset ja boikotit, eivät kuitenkaan merkitse ensisijaisesti hyvää vaan pikemminkin pahaa. Tällä tarkoitamme sitä, että osallistuminen on ulkopuolista, se edustaa reaktiota huonoiksi koettuihin suunnitelmiin ja päätöksiin. Pahimassa tapauksessa voisimme kuvitella tällaisten reaktioiden kertovan siitä, että taajamissa vieraantuneet kuntalaiset muodostavat kasvualustan yhteiskunnallisille ääriliikkeille tai populismille.

Kuntien palvelutuotannossa tuntuu olevan vähän esimerkkejä siitä, että mahdolliset suurtuotannon edut olisivat jääneet käyttämättä. Siellä missä näitä etuja on, kunnat tekevät yhteistyötä. Osasta palvelutuotantoa tuskin löytyy suurtuotannon etuja ollenkaan. Monen yksilöihin kohdistuvan palvelun suhteen voisimme päinvastoin puhua pientuotannon eduista: palvelujen välittömyydestä, niiden kokonaisvaltaisuudesta ja joustavammasta suhtautumisesta työnjakosymyksiin. Näistä syistä emme löydä perusteita sille, että suurkunnat yleensä olisivat tuottavampia kuin pienkunnat. Sekä suurten että pienten kuntien joukossa on hyvin hoidettuja kuntia ja huonosti hoidettuja kuntia. Vaikuttaa itse asiassa siltä, että hyvin hoidettuja pienkuntia olisi yllättävän paljon, erityisesti niiden pienkuntien joukossa, joita keskustelu kuntajakopolitiikasta nimenomaan koskee.

Kun on etsitty selityksiä sille, että kunnan palvelujen yksikkökustannukset ovat edullisia, keskeistä selitystä ei ole löytynyt kunkokoosta. Kuntakokoa keskeisempiä selittäviä tekijöitä ovat kunnan alueen suuruus ja asutusrakenne. Nämä tekijät ovat useimmiten yhteydessä myös palvelurakenteeseen ja sitä säätelevään normistoon. Joissakin tapauksissa tämä merkitsee korkeita yksikkökustannuksia harvaan asutuissa kunnissa. Mikäli hyväksytään se lähtökohta, että

kuntalaisia ei ”pakoteta” muuttamaan kotikonnuiltaan taajamiin ja se, että kaikille pyritään takaamaan palveluja suurin piirtein yhtäläisin ehdoin, ei kuntia yhdistämällä saavuteta parempaa tuottavuutta.

Hyvinvointivaltiossa valtiovalta pyrkii takaamaan kansalaisilleen ainakin miniminormien mukaiset palvelut riippumatta siitä, missä he asuvat ja minkälaisessa yhteiskunnallisessa asemassa he ovat. Vähimmäisvaatimukset ylittävät palvelut ovat kuitenkin sallittuja. Niin ikään palveluja voidaan käytännössä tuottaa eri tavoin. Juuri nämä palveluratkaisut kuuluvat kunnallisen itsehallinnon puitteissa päätettäviin asioihin. Kunnat voivat tuottaa hieman erilaisia palveluja, ja palvelut voidaan tuottaa eri tavoin. Kuntakohtaiset tarkoituksenmukaisuusratkaisut määräävät, mitä kunta tekee.

Tehokkuuteen sisältyy tuottavuuden lisäksi kuntakohtaiset arvovalinnat ja asetettujen palvelutavoitteiden saavuttaminen. Asian voi ilmaista niinkin, että tehokkuus tarkoittaa tuottavuutta ja tuotannolle annettua arvoa. Tässä merkityksessä tehokkuus on parempi pienissä kuin suurissa kunnissa. Tulos selittyy sillä, että kun tuottavuuden vaihtelut eivät noudata kuntakokoa mutta tyytyväisyys palveluihin kylläkin, ovat pienet kunnat suuria kuntia tehokkaampia. Emme ole kuitenkaan toistaiseksi voineet sanoa mitään hyvin pienten kuntien tehokkuudesta, koska niitä ei sisältynyt siihen kaupunkipalvelututkimukseen, jonka tietoja saimme tarkastelumme pohjaksi.

Jo aikaisemmin on kiinnitetty huomiota siihen, että tyytyväisyyteen vaikuttaa sekä vaatimustaso että palvelutodellisuus. Tästä seuraa, että emme väitä, että palvelut pienissä kunnissa olisivat parempia kuin suurissa kunnissa jonkin ammatillisen mittapuun mukaan. Tilanne saattaa itse asiassa olla päinvastainen. Sitä vastoin väitämme, että palvelut pienissä tai ainakin keskikokoisissa kunnissa vastaavat paremmin kuntalaisten käsityksiä, mutta eivät kuitenkaan ole yksikkökustannuksiltaan korkeampia kuin suurissa kunnissa. Olemme korostaneet sitä, että vaatimustaso on keskeinen taustatekijä tässä tarkastelussa. Se on siten mielenkiintoinen tekijä, että siihen luultavasti pystyy vaikuttamaan kuntakokoa suurentamalla. Eli toisin sanoen: jos palvelujen tasoa ei kuntien yhdistämisen yhteydessä pysty-

tä nostamaan nopeammin kuin vaatimustasoa, voi seurauksena olla palvelutytytyväsyyden ja tehokkuuden lasku. Jos suurkuntaratkaistu tämän lisäksi tuo mukanaan yksikkökustannusten kohoamista, kehityksestä saattaa tulla hyvin huolestuttava.

Kun kuntajakopolitiikkaa tarkastellaan osana laajempaa yhteiskuntapolitiikkaa, voi kiinnittää huomiota siihen huolestuttavaan seikkaan, että politiikka tuntuu liittyvän yleisempään haluun kääntää aikaisempi hajauttava ja kuntien itsehallinnolle rakentuva politiikka valtiokeskeisempään suuntaan. Kuitenkin moni näkökohta puhuu tällaista uuskeskittävää suunnanmuutosta vastaan. Väestön muutto ruuhkautuville alueille, työpaikkojen puute ja uusien työpaikkojen syntyminen pieniin yrityksiin, sosiaalisten ongelmien kärjistyminen sekä maaseudulla että kaupungeissa ja yhteiskuntakehityksen vaatima joustavuus puhuvat kaikki uuskeskittävää politiikkaa vastaan.

Kuntaliitoksiin liittyvät virhepäätelmät

Kun eri näkökulmista vertaillaan pieniä ja suuria kuntia toisiinsa, voidaan todeta, että juuri mikään vertailu ei suoraan puhu kuntien yhdistämisen puolesta. Nämä vertailut eivät kuitenkaan kerro kaikkea. Vaikka olisimmekin päätyneet siihen, että suuret kunnat selviytyvät pieniä kuntia paremmin, ei siitä seuraisi, että pieniä kuntia yhdistämällä synnytetäisiin kunta, joka vastaa nykyisiä suurehkoja kuntia. Olemme päinvastoin halunneet osoittaa, että raideolettamus ja automaattiolettamus ovat virheellisiä.

Monesta asukasluvultaan ja pinta-alaltaan pienestä kunnasta muodostuu uusi kunta, joka on pinta-alaltaan suuri ja asukasluvultaan keskikokoinen. Jos tällaisessa uudessa kunnassa halutaan rationalisoida palveluja, se merkitsee yleensä palvelujen saatavuuden heikkenemistä. Yleensä kuntalaiset vastustavat palvelujen heikentämistä, ja erityisesti he vastustavat sitä kuntien yhdistämisten yhteydessä. Palvelujen rationalisointi on siis lyhyellä aikavälillä käytännöllisesti katsoen mahdotonta ja pitkällä aikavälillä erittäin epävarmaa. Pitkän

aikavälin epävarmuutta lisää se, että ajan myötä ja myös kuntakoon kasvaessa vaatimustaso kohoaa. Niinpä olemmekin puolikokeellisen tutkimusasetelman avulla osoittaneet, että selkeitä johtopäätöksiä kuntien yhdistämisen vaikutuksista ei voida tehdä.

Raide- ja automaattiolettamukset koskevat kuitenkin eri arviointiperusteita eri tavalla. Joidenkin tekijöiden kohdalla olettamukset voivat vastata todellista kehitystä paremmin kuin toisten kohdalla. Jos esimerkiksi ajattelempa kuntalaisten osallistumista, tuntuu järkevältä olettaa, että kuntakoon kasvaessa myös etäisyydet kasvavat sekä fyysisesti että psyykkisesti. Tällöin on myös luultavaa, että kuntalaisten osallistuminen vähenee, ehkä juuri niin, että se vähitellen vastaa jo olemassa olevien suur kuntien laimeaa osallistumista. Kehitys tuskin kuitenkaan on kovin nopeata, koska itse kuntien yhdistäminen saattaa väliaikaisesti lisätä kuntalaisten osallistumista.

Kuntaliitoksista on kuitenkin välittömiäkin kielteisiä seurauksia. Kun kuntia liitetään yhteen, vähenee sekä valtuusto- että lautakuntapaikkojen määrä. Samalla niiden henkilöiden määrä kasvaa, jotka kilpailevat jäljelle jäävistä paikoista. Tällaisen kisan ratkaisee esimerkiksi arvovalta. Toisin sanoen kilpailun luottamushenkilöpaikoista kiristyessä päättäjiksi valikoituu entistä herkemmin vanhojen konkareiden joukko. Kuntaliitosten välitön vaikutus on siis uuden päättäjääkärin elitistyminen.

Olettamukset siitä, että palvelut paranisivat kuntia yhdistämällä, perustuvat luultavasti jonkinlaiseen tilastoharhaan. Kuntalaisten lähipalvelut eli ne palvelut, jotka eivät vaadi kovin suurta väestöpohjaa, joutuvat kuntien yhdistämisen yhteydessä rationalisointipaineen alaisiksi. Jos uusi yhdistetty kunta koostuu useista reuna-alueista, on luultavaa, että pitkällä aikavälillä palvelut huononevat reuna-alueilla, vaikka ne kunnan taajamissa paranisivat. Kokonaisuutena kunnan palvelut voivat siis vaikuttaa hyviltä, vaikka itse asiassa monen kuntalaisen palvelut ovat heikentyneet. Kuten aikaisemmin todettiin, vastaavaa kehitystä tuskin tapahtuu laajaa väestöpohjaa vaativien palvelujen kohdalla. Näihin palveluihin kuntaliitokset tuskin vaikuttavat juuri ollenkaan. Tämä merkitsee myös sitä, että palvelut ei-

vät tule lähemmäksi kuntalaisia, vaikka ne kuntaliitoksen jälkeen tuottaisikin uusi suurkunta. Niinpä ei myöskään voi odottaa, että aikaisemman pienkunnan asukkaiden tyytyväisyys näihin palveluihin lisääntyisi kuntaliitoksen myötä.

Voisi väittää, että tarkastelukulmaan liittyy se heikkous, että puhutaan pienistä ja suurista kunnista ikään kuin valittavana ei olisi kahta kokoluokkaa enempää. Tämä lähtökohta on valittu, jotta pystyisimme pitämään esityksemme mahdollisimman yksinkertaisena. Kunnan suuruutta on kuitenkin tarkasteltu sekä jatkuvana suureena että useisiin kokoluokkiin perustuen. Ei ole löytynyt sellaista kokoluokkaa, johon pienkuntia yhdistämällä olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä. Itse asiassa on useita sellaisia tekijöitä, jotka tuntuvat olevan erityisen ongelmallisia juuri keskikokoisissa kunnissa. Ja joka tapauksessa on niin, että raide- ja automaattiolettamusten heikkous pätee yhtä lailla sellaiseen tilanteeseen, jossa kuntia yhdistämällä ei pyritä ”suurkuntaan” vaan ainoastaan ”keskikokokuntaan”.

Kuntien yhdistämispolitiikan piilotavoitteet

Esityksen lopuksi törmätään visaiseen ongelmaan. Olemme pyrkineet osoittamaan, että ne perustelut, joita yleensä tai oikeastaan aina esitetään kuntaliitosten puolesta, eivät ole kestäviä. Kuntien itsehallinto ei välttämättä vaadi suurempia kuntia. Demokratia ei parane kuntia yhdistämällä. Suuressa kunnassa ei palveluja yleensä tuoteta tuottavammin ja tehokkaammin kuin pienessä kunnassa. Tämän lisäksi kuntajakopolitiikka näyttää liittyvän kyseenalaiseen uuskeskitävään politiikkaan. Jos julkisesti esitetyt kuntaliitospolitiikan perustelut eivät ole kestäviä, meillä on täysi syy kysyä, mistä oikein on kysymys.

Politiikan tekoon liittyy yleensä sekä ilmi- että piilotavoitteita. Piilotavoitteina voi pitää sellaisia pyrkimyksiä tai politiikan peruste-luja, joita ei mielellään esitetä julkisuudessa. Monasti saattaa olla niin, että jos politiikan kaikki perustelut lausutaan julki, se antaa aseita

oppositiolle tai politiikan vastustajille. Koska ilmitavoitteet tuntuvat sopivan huonosti kuntien yhdistämispolitiikan perustaksi, on luonnollista pohtia, minkälaisia piilotavoitteita politiikkaan saattaisi liittyä. Tällöin kuitenkin siirrytään arvausten ja tulkinnan maailmaan, koska piilotavoitteista, ei vähiten tavoitteiden luonteen vuoksi, harvoin on tutkittua tietoa.

Kun taloudelliset, organisatoriset ja toiminnalliset tekijät sopivat huonosti kuntien yhdistämispolitiikan perusteluiksi, avautuu mahdollisuus moniin vaihtoehtoihin selityksiin. Kun keskusvallan taholla tuntuu usein ajateltavan, että pieni kuntaliitosta vastustava kunta ei ymmärrä omaa parastaan, voisimme tietysti samaan henkeen ajatella, että keskusvalta ei itse ole ymmärtänyt politiikkansa seurauksia. Tällaisen tulkinnan mukaan kyse olisi vain virheellisistä olettamuksista. Selitys ei kuitenkaan ole tyydyttävä, sillä vaikka pienkunnat usein ovat osoittaneet, että ne eivät suinkaan menesty huonosti, ei tällä tiedolla ole ollut mainittavaa vaikutusta suurkuntien kannattajien vakaumukseen. Niinpä joudumme etsimään selitystä kuntien yhdistämispolitiikalle piilotavoitteista.

Tuntuu luontevalta etsiä kuntajakopolitiikan suunnanmuutoksen perusteluja juuri politiikan piiristä. Ensimmäinen mieleen nouseva mahdollisuus ovat ne yleisemmät yhteydet, joihin kuntien yhdistäminen liittyy. Integraatiokehitys on uudelleen voimistanut tavanomaista kasvukeskusajattelua. Ajattelun mukaan integraatiokehityksessä tarvitaan vahvoja alueellisia vetureita, jotka kykenevät vetämään seutukuntiensa kehitystä. Tätä tavoitetta edistää selkeä kuntajako, joka ei perustu tilkkutäkkikuntiin. Kun tähän liitetään vielä valtionhallinnon taloudellinen ahdinko ja siitä seuraava tarve leikata kuntien valtionosuuksia, olemme löytäneet jonkinlaisen mahdollisen taustaselityksen kuntien yhdistämispolitiikalle.

Suurkuntarakenteella on nimittäin säästöaikoina erityisen hyviä ominaisuuksia valtionhallinnon näkökulmasta katsottuna. Suurissa kunnissa palvelujen huonontuminen ei näy yhtä pian ja hyvin kuin pienissä kunnissa. Jos valtio siis leikkaa valtionosuuksia suurelta kunnalta, se voi jättää leikkausten lopullisen kohdistamisen kunnan it-

sehallinnon puitteissa tapahtuvaksi, hyvin tietäen, että kovin välittömästi vaikutuksia palveluihin ei näy. Se että palvelujen huonontuminen saattaa kohdistua juuri kuntien reuna-alueille, joilta harvoin on päättäjien joukossa enemmistö, ei välttämättä näy suurena huononnuksena kuntatason tilastoissa.

Tämän tulkinnan mukaan kuntien yhdistämispolitiikan taustalla siis vaikuttaisi usko keskittävään kasvukeskuspolitiikkaan sekä se vastuupeli, joka usein kärjistyneesti liittyy juuri voimavarojen leikkauksiin.

Mainittuun selitysmahdollisuuteen sisältyy kaksi luonteeltaan erilaista tekijää, poliittinen vakaumus ja politikointi. Molempia tekijöitä voimme täydentää muutamalla reunahuomautuksella. Kasvukeskusajattelu oli voimakasta jo 1960-luvun lopulla, ajankohtana, jolloin viimeksi hyväksyttiin suuri maasta- ja maassamuutto. Tuolloin, kuten nytkin, ajattelua kannattivat ensisijaisesti juuri nykyisen sinipunahallituksen kantavat voimat. Voisi ehkä sanoa, että kasvukeskusajattelu selvästi heikentyi sen seurauksena, että 1970-luvun alun protestivaalien vanavedessä maahamme muodostui jako- ja aluepoliittinen koalitio, pitkään maata hallinnut punavihreä koalitio.

Maan eteläosiin painottuvat sinipunakoalitiot olisivat siis tämän ajatuksen mukaan uudelleen lämmittäneet kasvukeskuspolitiikan, eräänlaisen radanvarsipolitiikan. Keskussuuntautuneisuus näkyi varsin selvästi jo ensimmäisen sinipunahallituksen aikana, mutta vasta nyt ollaan pääsemässä sanoista tekoihin. Halua tähän uudelleenarviointiin on saattanut syntyä siitäkkin, että edellisessä, Ahon hallituksessa Suomen Keskusta saavutti erävoiton pitkään käydyssä maakuntakiistassa. Nyt maakuntien rinnalle on valtion puolelta nostettu TE-keskukset, ja maakuntien perustaan, kuntiin, suhtaudutaan nuivasti. Kuntien ohella myös maakunnat ovat olleet pääministerin kritiikin kohteena. Ei ole tunnustettu sitä luonnollista lähtökohtaa, että maakunnalliselle perustalle olisi voitu rakentaa edelleen. Hallituksen ja opposition välinen köyden veto siis tuntuu jatkuvan.

Tässä yhteydessä myös politikointipuoli on mielenkiintoinen. Poliitiikassa vaikutetaan ihmisten, äänestäjien, käsityksiin. Tällaisen

vaikuttamisen oletetaan usein olevan askeltavaa. Valtakunnalliset vaikuttajat eivät ehdi henkilökohtaisesti osallistua politiikkaa selittäviin kissanristiäisiin. Tämä politiikan selitystehtävä jätetään ”jalkaväen” tehtäväksi. Mitä paremmin puoluekoneistot toimivat ja mitä useampia edustajia puolueilla maassa on, sitä paremmin voimme olettaa niiden pystyvän vaikuttamaan mielipiteisiin. Tässä suhteessa Keskustalla on etulyöntiasema, vaikka puolue ei tiedotusvälineissä tunnu olevan niinkään vahva. Etulyöntiaseman perusta löytyy nimenomaan kunnista, suuresta määrästä pienkuntia ja haja-asutuskuntia.

Kun Keskustaa kunnallisvaaleissa 1996 kannatti noin 22 % äänestäjistä, sai puolue noin 36 % maan kaikista kunnanvaltuutettujen paikoista eli melkein 4 500 valtuutettua. SDP:n vastaavat luvut ovat 27 % ja 22 % sekä noin 2 700 valtuutettua. Kokoomuksen kannatus ylsi vaaleissa suurin piirtein samaan kuin Keskustan, mutta sen osuus valtuustopaikoista on vain noin 17 % ja valtuutettujen määrä noin 2 200. Käytännössä tämä tietysti merkitsee sitä, että Keskustan aktiivinen vaikuttajajoukko on paljon suurempi kuin muiden suurten puolueiden. Pienkuntia yhdistämällä heikennetään erityisesti Keskustan vaikuttajapiiriä. Tuntuisi siis aika luontevalta olettaa, että nykyisten hallituspuolueiden mielessä liikkuisi myös opposition valta-asemien nakertaminen. Mielenkiintoista tässä oletuksessa on se, että todellinen kehitys saattaa olla aivan toisenlainen. On nimittäin viitteitä siitä, että yhdistämällä maalaiskuntia kaupunkeihin Keskustan kannatus on itse asiassa noussut. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että keskustalaisten vaikuttajien määrä olisi kasvanut.

Keskustelu kuntaliitoksista ei tietysti pyöri vain hallitus-oppositioakselin ympäri. Monet muut toimijat ovat asiasta kiinnostuneita, kuten esimerkiksi Suomen Kuntaliitto, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, jotkut ammatilliset keskusjärjestöt jne. Näillä toimijoilla on tietysti omat erityiset vaikuttimensa kuntajakopolitiikassa. On kuitenkin vaikeata nähdä, että nämä vaikuttimet olisivat valtakunnallisesti katsoen kovinkaan ratkaisevia.

Valtiovarainministeriön merkitys on tässä yhteydessä kuten yleensäkin tärkeä. Läpi koko esityksemme olemme kuitenkin käsi-

telleet uskomuksia, jotka liittyvät kuntajaotuksen taloudelliseen puoleen.

Kuntaliitospolitiikan mahdolliset piilotavoitteet eivät tunnu kovin kantavilta, kun ne asetetaan kyseenalaisten ilmitavoitteiden rinnalle. Kuntien asukkaiden itsehallinto on keskeinen suomalainen perusarvo. Tätä arvoa kuntaliitospolitiikka nakertaa, ellei peräti kumoaa. Kunnallinen kansanvalta ei toimi paremmin suurissa kunnissa kuin pienissä kunnissa. Yleisesti ottaen pienkunnat eivät ole kansantaloudellinen rasite. Kansanvaltaisuutta ja tuottavuutta yhdistävä tehokkuus on parempi pienissä kuin suurissa kunnissa.

Keskustelu kuntaliitoksista siirtää huomion sivuraiteille. Kuntien kehittämisessä tulisi olla keskeistä verkottuminen ja joustavamman palvelurakenteen luominen. Suur kuntien vieraantumisongelmiin tulisi etsiä ratkaisuja vaikkapa aidon kunnanosa hallinnon kautta, kuten muissa Pohjoismaissa tehdään, tai jopa suur kunta-alueiden jakamisesta pienempiin kuntiin. Samalla tulisi luoda edellytykset kuntarajat ylittävälle kiinteälle yhteistyölle, erityisesti suurkaupunkialueilla, mutta myös yleisemmin seutukuntahallinnon tasolla. Tähän liittyy myös kysymys maakuntahallinnon jatkuvasta kehittämisestä.

Kuntien taloudellisiin haasteisiin tulisi vastata kilpailuttamisella ja kuntien välisellä yhteistyöllä. Tulisi kiinnittää erityistä huomiota kolmannen sektorin sisältämiin mahdollisuuksiin. Sekä kuntien ja valtion välisessä suhteessa että kuntien sisälläkin tulisi soveltaa mahdollistavaa ja kannustavaa politiikkaa, ei siis kuntien ja muiden toimijoiden itsenäisen aseman uhkaamista. Uudelleen lämmitetty kuntaliitospolitiikka on väärä vastaus ajan haasteisiin.

Albaek, E., L. Rose, L. Strömberg & K. Ståhlberg 1996: NORDIC LOCAL GOVERNMENT. DEVELOPMENTAL TRENDS AND REFORM ACTIVITIES IN THE POST-WAR PERIOD. Helsinki, The Association of Finnish Local Authorities.

Alter, C. & J. Hage 1993: ORGANIZATIONS WORKING TOGETHER. London, Sage.

Baldersheim, H. & K. Ståhlberg (eds.) 1994: TOWARDS THE SELF-REGULATING MUNICIPALITY. FREE COMMUNES AND ADMINISTRATIVE MODERNIZATION IN SCANDINAVIA. Aldershot, Dartmouth.

Dahl, R. A. & E. Tufte 1974: SIZE AND DEMOCRACY. Stanford, Stanford University Press.

Denters, B. 1991: REORGANIZING LOCAL GOVERNMENT: A NORMATIVE ANALYSIS OF AMALGAMATIONS OF DUTCH MUNICIPALITIES. Department of Public Administration, University of Twente.

Djupsund, G. 1976: "TILL FRÅGAN OM KOMMUNSAMMANSLAGNINGARNAS KONSEKVENSER", Kommunalvetenskaplig tidskrift, IV/1976, s. 48-79.

Djupsund, G., V. Helander & K. Ståhlberg 1975: DET KOMMUNALA INDELNINGSPROBLEMET I FINLAND: REFORMER OCH KONSEKVENSER. Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi B:46, Åbo, Åbo Akademi.

Gidlund, J. 1994: "DEMOS OCH MAKTEN I DEN POLITISKA DEMOKRATIN". Teoksessa Jerneck, M. & A. Sannerstedt: Den moderna demokratins problem. Lund, Studentlitteratur.

Gustafsson, A. 1984: KOMMUNAL SJÄLVSTYRELSE. Stockholm, Liber Förlag.

Gustafsson, G. 1980: LOCAL GOVERNMENT REFORM IN SWEDEN. Umeå, CWK Gleerup.

Harisalo, R., T. Rajala & K. Ståhlberg 1992: KUNNALLISPOLITIIKKA. Helsinki, VAPK-kustannus.

Helin, H., M. Hyypiä & M. Lankinen 1996: KUNTIEN PALVELUTUOTANNON KUSTANNUSEROT 1993. Helsinki, Helsingin kaupungin tietokeskus.

Helin, H. 1997: KUNNALLISTALOUS – VALTIONTALOUDEN JAKOJÄÄNNÖS? KUNTIEN TILINPÄÄTÖKSET 1995, SUURTEN KAUPUNKIEN TOIMINNOITTAISET MENOT 1995 JA TALOUSARVIOT 1997. Helsinki, Helsingin kaupungin tietokeskus.

Houni, M. (toim.) 1996: RIITTÄKÖ KUNNILLE YHTEISTYÖ VAI TARVITAANKO LIITOKSIA. KUNNALLISTA YHTEISTYÖTÄ KOKEMUSTEN VALOSSA. Helsinki, Suomen Kuntaliitto.

Jalonen, M. 1996: KUNTAKORPORATISMI. PAIKALLINEN SOPIMINEN SUOMEN KUNNISSA. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Komiteanmietintö 1965: A1: PIENKUNTAKOMITEAN MIETINTÖ. Helsinki.

Komiteanmietintö 1996:16: KANSALAINEN, KUNTA JA VALTIO. Helsinki, Edita.

Koski, H. 1995: KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISSYHTEISKUNTA. Jyväskylä, Kunnallissalan kehittämissäätiö.

Lidström, A. 1996: KOMMUNSYSTEM I EUROPA. Stockholm, Publica.

Martins, M. R. 1995: "Size of municipalities, efficiency and citizen participation: A cross-European perspective", ENVIRONMENT AND PLANNING C: GOVERNMENT AND POLICY, vol 13, s. 441–458.

Mennola, E. 1993: "Lopun alku vai alun loppu? Paikallinen itsehallinto 1990-luvun muuttamisissa". Teoksessa Anttiroiko A-V. (toim.) UUDISTUVA KUNNALLISTUTKIMUS. KUNNALLISTUTKIMUKSEN PARADIGMAMUUTOS 1990-LUVULLA. Tampere.

Mäkinen, P. 1994: "Kuntajakosäännökset kunnan näkökulmasta vuosina 1925–1994". KUNNALLISTIETEELLINEN AIKAKAUSKIRJA, 2/1994, s. 72–80.

Nyen, T. & J. E. Lane 1995: "Stordriftsfordeler i kommunal administrasjon i Skandinavia?", NORSK STATSVITENSKAPELIG TIDSKRIFT, 1/1995, s. 35–40.

Ojala, P. & A. Pöyhönen 1994: LÄHEISYYSPERIAATE – HALLINNON UUSJAKO. Jyväskylä, Kunnallissalan kehittämissäätiö.

Opetushallitus 1997: YLEISSIVISTÄVÄN JA AMMATILLISEN KOULUTUKSEN KÄYTTÖKUSTANNUKSET VUONNA 1995. Moniste 13/1997, Helsinki, Opetushallitus.

Pekola, M. 1990: KOMMUNERNA OCH FOLKHÄLSOARBETET. BESKRIVNING AV KOMMUNERNAS VERKSAMHETSSKILLNADER SOM FUNKTION AV STORLEK OCH FÖRVALTNINGSLÖSNING. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, ser A:320, Åbo.

Pekola, M. 1991: KUSTANNUSVAIHTELUT KUNNALLISESSA PALVELUTUOTANNOSSA – VANHUSTENHUOLTO. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, ser A:351, Åbo.

Pekola, M. 1992: KUSTANNUSVAIHTELUT KUNNALLISESSA PALVELUTUOTANNOSSA – KUNNALLINEN LASTEN PÄIVÄHOITO. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, ser A:365, Åbo.

Pekola, M. 1992: KOSTNADSVARIATIONER I KOMMUNAL SERVICEPRODUKTION – HÄLSOCENTRALSJUKHUS. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, ser A: 378, Åbo.

Petersson, O. 1989: MAKT I DET ÖPPNA SAMHÄLLET. Stockholm, Carlssons.

Petersson, O. 1994: KOMMUNALPOLITIK. Stockholm, Publica (Andra upplagan).

Pikkala, S. 1991: KOSTNADSVARIATIONER I KOMMUNAL SERVICE-PRODUKTION – DEN KOMMUNALA GRUNDSKOLAN. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, ser A:352, Åbo.

Pihlajanniemi, T. 1995: "Voisiko ja pitäisikö kuntajakoa kehittää", KUNNALLISTIETEELLINEN AIKAKAUSKIRJA, 3/1995, s. 252–256.

Pystynen, E. 1965: KUNNAN SUURUUS KUNNALLISHALLINNOSSA. TUTKIMUS SUOMEN MAALAISKUNTIEN SUURUUSRAKENTEESTA JA KUNNAN SUURUUDEN VAIKUTUKSESTA KUNNALLISHALLINTOON. Helsinki, Maalaiskuntien liiton kirjapaino.

Pöyhönen, A. 1996: EUROOPAN KUNNALLISSOPIMUS. KUNNALLISEN ITSEHALLINNON TAVOITEMALLI. Helsinki, Edita.

Pöyhönen, A. 1997: KUNNAN KOKO. Helsinki, sisäasiainministeriö.

Rose, L. (red.) 1996: KOMMUNER OCH KOMMUNALA LEDARE I NORDEN. Åbo, Åbo Akademi.

Sandberg, S. 1992: EFFEKTIV GRUNDSKOLA? SERVICETILLFREDSSTÄLLELSE, SERVICEPRODUKTION OCH PRODUKTIVITET I 36 KOMMUNER. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, ser A:373, Åbo.

Sandberg, S. 1993: Att mäta och förklara effektivitet i kommunal serviceproduktion. Paper presenterat vid den X Nordiska statsvetenskapliga kongressen i Oslo 19–21.8.1993.

Sandberg, S. 1997: "Förnuft och känslor. Om argument för och emot kommunsammanslagningar". Teoksessa Helander V. & S. Sandberg (red.): FESTSKRIFT TILL KRISTER STÅHLBERG 50 ÅR DEN 31.5 1997. Åbo, Åbo Akademis förlag.

Sandberg, S. 1997: "Kuntarakenteen kehittäminen". KUNNALLISTIETEELLINEN AIKAKAUSKIRJA, 2/1997, s. 119–124.

Schleutker, T. & S. Sjöblom 1992: KOSTNADSVARIATIONER I KOMMUNAL SERVICEPRODUKTION – MEDBORGAR- OCH ARBETARINSTITUTEN. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, ser A:375, Åbo.

Sisäasiainministeriö 1992: KUNTIEN YHTEISTYÖ JA SEN EDISTÄMINEN. KUNTIEN YHTEISTYÖRYHMÄN ESITYS. Helsinki, sisäasiainministeriö.

Sisäasiainministeriö 1993: KUNTAJAON MUUTOKSEN VAIKUTUKSET. CASE-TUTKIMUS MIKKELIN, PIEKSÄMÄEN, PARIKKALAN JA PIIPPOLAN SEUDUN KUNNISTA. Helsinki, sisäasiainministeriö.

Sisäasiainministeriö 1995: KOKEMUKSIA VUODEN 1993 KUNTALII-TOKSISTA. RAUMA–RAUMAN MLK, TAMMISAARI–TENHOLA, ÄÄNEKOSKI–KONGINKANGAS. Helsinki, sisäasiainministeriö.

Sisäasiainministeriö 1997: UUDISTUVA KUNTAJAKO. KUNTAJAKO-LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISTYÖRYHMÄN EHDOTUS. Helsinki, sisäasiainministeriö.

Sjöblom, S. 1990: PRODUKTIVITET OCH EFFEKTIVITET I OFFENTLIG SEKTOR – PERSPEKTIV OCH PROBLEM. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, ser A:308, Åbo.

Sjöblom, S. 1991: KOSTNADSVARIATIONER I KOMMUNAL SERVICE-PRODUKTION – DET ALLMÄNNA BIBLIOTEKSVÄSENDET. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, ser A:355, Åbo.

Ståhlberg, K. 1990: FINNISH LOCAL GOVERNMENT IN THE POST-WAR PERIOD. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, ser A:310, Åbo.

Ståhlberg, K. 1996: HERRE I EGET HUS. 12 DEBAT'TINLÄGG OM NORDISKA KOMMUNER I FÖRÄNDRING. Bergen, LOS-senteret.

Ståhlberg, K. 1997: Norsk regional förvaltning i nordisk belysning. Rapport uppgjord för Sundsbø-utvalget. Kommunenes sentralförbund.

Strömberg, L. & J. Westerstahl (red.) 1983: DE NYA KOMMUNERNA. EN SAMMANFATTNING AV DEN KOMMUNDEMOKRATISKA FORSKNINGSGRUPPENS UNDERSÖKNINGAR. Stockholm, Publica.

Suomen Kunnallisliitto 1982: PIENKUNNAT JA NIIDEN ASEMAN PARANTAMINEN KUNNALLISHALLINNOSSA. Helsinki, Suomen Kunnallisliitto.

Suomen Kuntaliitto 1995: PIENKUNTA – ONGELMA VAI RATKAISU? Helsinki, Suomen Kuntaliitto.

Söderlund, B. 1986: Kommunammanslagningarnas konsekvenser. Avhandling pro gradu, Åbo Akademi, Institutionen för offentlig förvaltning. (Julkaisematon.)

Verha, J. 1989: Kuntien välinen yhteistyö Varsinais-Suomen läntisissä kunnissa. Pro gradu -tutkielma, Turun yliopisto, valtio-opin laitos. (Julkaisematon.)

Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

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

- 13 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki
MAASEUTU ELÄÄ (1995)
- 15 Juha Kuisma – Heikki Haavisto
KAUPUNKI JA MAASEUTU
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo – Jari Ehrnrooth
MILLAISIA OLEMME?
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen
LIITTOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula-Liina Varis
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg – Krister Ståhlberg
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)



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

Rahoitettavien tutkimusten tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkuulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on kolme julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista.

Tutkimustiedote, jossa on tietoa säätiön kaikista tutkimuksista ja hankkeista.

Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15
	00130 Helsinki
Puhelin	(09) 624 112
Telekopio	(09) 624 113

