

seutukunta

asukas

valtuutettu

ehyt

maaseutu

oppiva

terve

Eurooppa

tasa-arvoinen

älykäs

Kuntakirja – uudistusajatuksia

Toim. Antti Mykkänen

POLEMIA

muukalainen

kaupunki

hallinto

ehjä

kansalainen

ihminen

yliopisto

tarmokas

kilpailukykyinen

kehitysalue

koulu

demokratia

Suomi

kunta

vanhus

kylä

identiteetti

talous

koti

koulutus

kuntalainen

maakunta

osallistuva

luova

asiakas

oppilas

valtio

Pohjois-Suomi

johtaja

Etelä-Suomi

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kuntakirja – uudistusajatuksia

Kuntakirja – uudistusajatuksia

Toim. Antti Mykkänen

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ
KAKS

KUNTAKIRJA – UUDISTUSAJATUKSIA

Kunnallissalan kehittämissäätiön

Polemia-sarjan julkaisu nro 81

© Pole-Kuntatieto Oy

ja kirjoittajat

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2011

ISBN 978-952-5801-41-5 (nid.)

ISBN 978-952-5801-42-2 (PDF)

ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE 7

Asiamies Antti Mykkänen

KUNTAKIRJAN KIRJOITTAJAT 9

EUROOPAN ESIMERKKEJÄ

EUROOPPALAINEN NÄKÖKULMA KUNTA-
UUDISTUKSEEN JA -RAKENTEESEEN 11

Professori Aimo Rynnänen, Orimattila

KUNTARAKENNEUUDISTUS VAI UUSI TEHTÄVIENJAKO?
MALLIA POHJOISMAISTA 19

Kunnanjohtaja Tanja Matikainen, Sulkava

KUNTAUUDISTUKSEN VAIHTOEHTOJA

MITÄ KUNTAKENTÄLLÄ PITÄISI LÄHIVUOSINA
TAPAHTUA? 26

Suomen Kuntajohtajat ry:n puheenjohtaja Jaana Karrimaa, Harjavalta

VAHVAT PERUSKUNNAT JA VALTION HOLHOUS? 32

Kaupunginjohtaja Jorma Rasinmäki, Seinäjoki

VAIHTOEHTO SUURKUNNILLE 39

Maakuntaneuvos Timo A. Säkkinen, Suomussalmi

VALTION KASSAN KAMREERIT JOHTAVAT KUNTA-
RAKENNEUUDISTUSTA 47

Valtuuston puheenjohtaja Mikko Rönnholm, Naantali

**KUNTAKENTÄN PIIRTEITÄ SIXPACK-HALLITUKSEN
JÄLJILTÄ 53**

Kunnanjohtaja Kari Väyrynen, Salla

**YHDYSKUNTARAKENNE EI RIITÄ KUNTAUUDISTUKSEN
PERUSTAKSI 61**

Kunnanjohtaja Anna-Mari Ahonen, Janakkala

KUNTADEMOKRATIAN VIITTOJA

MILLAISTA DEMOKRATIAA KUNNASSA TARVITAAN? 69

Kunnanjohtaja Kari Häkämies, Pyhtää

TULEVAISUUDEN KUNTA – KOHTI KANSANVALTAA 75

Valtuutettu Hannu Roivainen, Keminmaa

Esipuhe

Suomi ei ole samanlainen. Se ei ole myöskään erilainen. Suomi on monimuotoinen. Niin ovat myös sen kunnat ja maakunnat. On pitkiä etäisyyksiä. On lyhyitä välimatkoja. On yhteisöllisyyttä. On vieraantuneisuutta. On tekemisen tahtoa. On alistumista tapah-tuneeseen. On iloa kehityksestä ja tuskaa sen haasteista. On murhetta kuihtumisesta ja ymmärrystä sen lainalaisuuteen.

Ihmiset muuttavat ja muuttuvat. Joillakin alueilla on vahva iden-titeetti, toisilla eletään vain, tätä ja viimeistä päivää. Kuitenkin on paljon yhteisiä piirteitä. Ne luovat lainsäädäntö ja yhteisesti jaettu historia ja todellisuus.

Kunta on perinteisesti ollut muodollisessa lainsäädännössä kingi. Se on välittynyt syvätajuntaamme. Olemme sen vankeja, niin hyvässä kuin pahassa.

Muutos on ollut ja on eniten omaa muutostamme. Kysymys kuuluu: osaammeko muuttaa normejamme ja käytäntöjämme vastaamaan tämän päivän omaa mieltämme? Näemmekö rajojen yli, etenkin hen-kisten?

Kuntauudistus puhuttaa. Se on saanut kuntakentän liikkeelle. Mie-lipiteitä on monia, osa samansuuntaisia, osa erimielisiä, kuten aina.

Tässä kirjassa, *Kuntakirjassa*, kymmenen fiksua kuntanaista ja -miestä, luottamus- ja virkahenkilöä, valottaa omia tuntemuksiaan ja

näkemyksiään. Heidän mielipiteensä on läpileikkaus 2010-luvun kuntapäätäjien ajatusmaailmasta.

Yhteen summaten kirjoittajilla on mm. ministerin, kansanedustajan, ministeriön kansliapäällikön, automaatioasentajan, kaupunginjohtajan, kunnanjohtajan, valtuuston ja maakuntavaltuuston puheenjohtajan, arkkitehdin, hallinto- ja yhteiskuntatieteilijän kokemus kunta-asioista. Ja tietenkin kokemus elämisestä kuntalaisena.

Perusvire, tämän päivän kuntahenki, välittyy hyvin mielipiteistä. Niitä kannattaa pysähtyä kuulemaan lukemisen kautta. Tässäkin vaa-ditaan lukutaitoa. Se ei ole äidinkielen oppia. Se on asettautumista kirjoittajan maailmaan ja sen kautta ymmärtämään kuntien todellisuutta: yksinkertaisesti, kuntien arkea.

Kirjan tarkoituksena on herättää keskustelua kuntien tulevaisuudesta, ja ennen kaikkea niiden vastuulla olevien palvelujen järjestämistavoista. Samalla saamme historian aikakirjoihin läpileikkauksen 2010-luvun kuntamielipiteistä. Lämmin kiitos kirjoittajille!

Joulukuussa 2011

Antti Mykkänen

Asiamies

KAKS – Kunnallissalan kehittämissäätiö

Kuntakirjan kirjoittajat

Anna-Mari Ahonen on Janakkalan kunnanjohtaja. Aiemmin hän on toiminut mm. saman kunnan teknisenä johtajana ja maakunta-arkkitehtina Hämeen liitossa. Koulutukseltaan hän arkkitehti, SAFA.

Kari Häkämies on Pyhtään kunnanjohtaja. Häkämies on toiminut aiemmin mm. Kuopion kaupunginjohtajana, Hämeenkyrön kunnanjohtajana, Kotkan kaupungin palveluksessa, kansanedustajana, ministerinä ja ministeriön kansliapäällikkönä. Koulutukseltaan Häkämies on varatuomari.

Jaana Karrimaa on Harjavallan kaupunginjohtaja ja Suomen Kuntajohtajat ry:n puheenjohtaja. Aiemmin hän on toiminut mm. Viialan kunnanjohtajana sekä tehtävissä Janakkalan ja Mäntsälän kunnissa. Hänellä on ollut lukuisia maakunnallisia ja valtakunnallisia luottamustehtäviä. Koulutukseltaan Karrimaa on valtiotieteiden maisteri.

Tanja Matikainen on Sulkavan kunnanjohtaja. Aiemmin hän on toiminut mm. tutkijana Vaasan yliopistossa aiheenaan kunnallisoikeus. Koulutukseltaan hän on hallintotieteiden lisensiaatti, ja hän valmistelee parhaillaan kunnallisoikeuteen liittyvää väitöskirjaa.

Jorma Rasinmäki on Seinäjoen kaupunginjohtaja. Aiemmin hän on toiminut mm. Kauhajoen kaupunginjohtajana sekä työskennellyt

kuntatehtävissä Jämsässä, Ähtärissä ja Kurikassa. Hänellä on lukuisia luottamustehtäviä eri tasoilla. Koulutukseltaan Rasinmäki on hallintotieteiden tohtori.

Hannu Roivaisella on pitkä luottamushenkilöura Keminmaalla. Hänellä on ollut myös maakunnallisia ja valtakunnallisia luottamustehtäviä. Automaatioasentajana toimiva Roivainen on koulutukseltaan työtekniikko.

Aimo Ryynäsellä on ansiokas luottamushenkilöura kunnallisissa, maakunnallisissa ja valtakunnallisissa tehtävissä. Niin ikään hänellä on pitkä kunnallistieteellinen ura Tampereen ja Lapin yliopistoissa. Kunnallisoikeuden professori on koulutukseltaan hallintotieteiden tohtori.

Mikko Rönnholm toimii tällä hetkellä Naantalın kaupunginvaltuuston puheenjohtajana. Hän on aiemmin ollut mm. kansanedustaja ja Euroopan parlamentin jäsen. Rönnholmilla on ollut lukuisia maakunnallisia ja valtakunnallisia luottamustehtäviä. Koulutukseltaan hän on diplomi-insinööri.

Timo A. Säkkinen on Kainuun maakuntavaltuuston puheenjohtaja. Aiemmin hän on toiminut mm. Suomussalmen, Vimpelin ja Lumijoen kunnanjohtajana, Pohjois-Savon maakuntaliiton toiminnanjohtajana, Kainuun maakuntajohtajana sekä kuntajakoselvittäjänä. Maakuntaneuvos Säkkinellä on lukuisia maakunnallisia ja valtakunnallisia luottamustehtäviä. Koulutukseltaan hän on filosofian maisteri.

Kari Väyrynen on Sallan kunnanjohtaja. Aiemmin hän on toiminut mm. Kemijärven kaupunginsihteerinä sekä Kemijärven kehitys Oy:n toimitusjohtajana. Väyrysellä on ollut lukuisia maakunnallisia ja valtakunnallisia luottamustehtäviä. Koulutukseltaan hän on valtiotieteiden maisteri.

Eurooppalainen näkökulma kuntauudistukseen ja -rakenteeseen

Aimo Ryytänen

Professori, Orimattila

Euroopan neuvoston kunnallista itsehallintoa ja demokratiaa koskevat periaatteet tulee pitää esillä myös vireille saatettua kuntarakennemuutosta tehtäessä. Nyt ne näyttävät ainakin alkuvaiheessa jääneen huomiotta. Sellaisia ovat paikallisen itsehallinnon peruskirjassa mainitut aito vuorovaikutus kuntarakennerekaisuja tehtäessä, kansalaisten oikeus itsehallintoon kuntansa kautta, subsidiariteettiperiaatteen huomioon ottaminen, riittävä oma harkintavalta, kuntien oikeussuoja sekä rahoitusperiaate.

Euroopan neuvoston juuri valmistunut Suomen paikallisesta ja alueellisesta demokratiasta varsin positiivisen kuvan antava maa-arviointi ei saa jättää piiloon niitä ongelmia, joita vireillä olevassa kuntarakennehankkeessa on.

Positiivinen kuva mutta kestäättömin perustein

Euroopan neuvosto arvioi äskettäin Suomen kunnallisen ja alueellisen demokratian tilan. Ranskalaisen Jean-Louis Testudin yhdessä avustajansa kanssa laatimassa raportissa Suomen järjestelmä ja sen toiminta saivat erinomaisen myönteisen arvion. Raportoijat kirjoittivat muun ohella, että he kykenivät Suomessa havaitsemaan syvään juur-

tuneen perustuslaillisen tradition, johon kunnallinen itsehallinto Suomessa nojaa. Se otetaan kansallisten instituutioiden taholla huomioon, mikä heijastuu poliittisessa käytännössä.

Yhteistyö ja koordinaatio alueellisten viranomaisten kesken on todellista, ja sen takuuna on vahva ja vaikutusvaltainen liitto. Raporttoijien tietoon ei myöskään ollut tullut mitään vakavia ongelmia suhteessa paikallisen itsehallinnon peruskirjaan. Raporttoijat tuovat myös esille mielenkiintonsa siihen, millä tavoin Suomi kykenee selviytymään tulevaisuuden haasteista, jotka ovat samankaltaisia muissakin Euroopan maissa. Jopa esikuvaksi kelpaamista väläytetään.

Jossain määrin raportin antaman positiivisen kuvan arvoa heikentää se, että raporttoijien työn perusta on aika lyhyeen vierailuun ja haastatteluihin nojaava. Siinä ei luonnollisestikaan vielä ole voitu ottaa huomioon pääministeri Kataisen hallituksen vireille saattamien toimenpiteiden vaikutusta kunnallisen ja alueellisen demokratian kannalta.

Toinen ongelma on, että raportti on aika lailla eri paria vastaavien muita Pohjoismaita koskevien arviointien kanssa. Esimerkiksi kuntien lakisääteisiä tehtäviä koskevan sääntelyn lisääntymiseen ja siitä itsehallinnon vapaalle harkintavallalle aiheutuviin ongelmiin ei ole kiinnitetty huomiota lainkaan (kuten oli Ruotsia koskevassa suosituksessa nro 163 vuodelta 2005). Raportin otsikon mukaista kohdetta, demokratiaa, ei raportissa tarkastella kuin sivulauseissa.

Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustava kongressi antoi raportin perusteella 21. täysistunnossaan 19.10.2011 suosituksen (nro 311) niistä jatkotoimista, joihin Suomen hallituksen tulisi ryhtyä. Raportin suositusten toteutumista aiotaan seurata kahden kolmen vuoden kuluttua.

Ehkä merkittävin suosituksen kohdista on kehoitus tarttua kunnallista itsehallintoa koskevien puutteiden poistamiseen, jotta estetään tiettyjen kuntien ylisuuri velkaantuminen ja voidaan turvata yhdenvertainen palvelutaso koko maassa. Hajautettujen julkisten palvelujen alkanutta uudelleenorganisointia, joka voi johtaa toimivaltuuksien siirtymiseen kunnista keskushallinnolle, on kaikilla alueilla arvioitava.

Alueellistumiskehitys ja Suomen tilanne

Kaksi eurooppalaisen kehityksen keskeistä suuntaviittaa ovat regionalismi ja federalismi. Liki kaikissa maissa on vireillä aluehallintoon ja alueelliseen itsehallintoon liittyviä uudistuspyrkimyksiä.

Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustava kongressi on antanut vuonna 2008 alueellista demokratiaa koskevan suosituksen (nro 240). Sen yhtenä kohtana on vaatimus siitä, että myös valtion keskushallinnon ja kuntatason välisellä hallinnon tasolla on kansanvaltaisuuden vallittava. Miten tähän suhtautuu Suomen tilanne ja miten tuoreessa Euroopan neuvoston maa-arviossa se nähdään?

Maa-arviossa on suhteellisen suuri aluehallinnon osuus, jossa on tarkasteltu niin pääkaupunkiseudun, Kainuun maakunnan ja Ahvenanmaan kuin myös maakunnan liittojen asemaa. Raportojien johdopäätös on (kohta 184), että Suomessa ei ole selkeää käsitystä siitä, mihin suuntaan alueellisessa demokratiassa kuljetaan. Eduskuntavaalien alla puolueet eivät raportin mukaan ilmaisseet selkeästi kantojaan asiasta. Kuntien välistä yhteistyötä tai kuntien yhteen liittämistä näkyy pidettävän etusijalla alueellisten rakenteiden kehittämisen sijasta.

Nyt on tiedossa, että tähän suuntaan on valtion tarkoitus edetä. Edellisen vaalikauden hallitusohjelmissa oli julkilausuttuna tavoitteena maakunnan liittojen aseman vahvistaminen, mitä jossain määrin tapahtui ns. ALKU-hankkeen yhteydessä 2009. Pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan ei maakunnan liittojen asemaa enää aiota kehittää. Eräät yksityiskohdat viittaavat päinvastaiseen (kuten valtion ja suurten kaupunkiseutujen aiesopimusmenettelyn vahvistaminen, käytännössä siis toimiminen ohi maakunnan liittojen).

Erikseen on vielä kirjattu periaatteellisesti merkittävä seikka: ”Hallinto rakentuu eduskunnan alaiseen valtionhallintoon ja kuntien valtuustojen alaiseen kunnallishallintoon.”

Vaikka raportin laatijoilla ei hallitusohjelmaa ole ollut käytössä, on pidettävä hieman yllättävänä sitä, ettei alueellisen demokratian

tilaan ole edellä olevaa mainintaa konkreettisempaa huomautusta. Tämä on yllättävää siksikin, että vuonna 1999 asiasta annetussa suosituksessa maakuntien asemaan puututtiin hienovaraisella tavalla. Alueellisesta demokratiasta on myös edellä mainittu kongressin suositus vuodelta 2008, mikä osoittaa Euroopan neuvoston huomiota myös alueellisen demokratian jatkuvalle kehittämiselle. Voi aiheesta kysyä, onko Suomen kaltaisessa alueeltaan suuressa maassa maakuntatason hallinnon kansanvaltaisuuskysymys jätettävissä vaille huomiota.

Euroopan neuvoston näkemys kuntarakennemuutostukseen ja kunnan olemassaolon suojaan

Suomi on sitoutunut Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan edellyttämiin periaatteisiin. Niistä yksi (5 artikla) edellyttää, että kuntien rajojen muuttamisessa on toimittava yhteistyössä asianomaisten kuntien kanssa. Kuntien asukkaidenkin kantaa on kuultava kansanäänestyksessä.

Tällaista yhteistoiminnallista vuorovaikutusta on eduskuntakin edellyttänyt. Hallintovaliokunta totesi tämän käsitellessään periaatteita hyvästä eurooppalaisesta hallinnosta (lausunto 20/2001 vp): ”Valiokunnan mielestä suomalaisen demokratian erityispiirteenä on alue- ja paikallishallinnon asiantuntemuksen huomioiminen ja osallistuminen politiikan valmisteluun. Tätä kehityssuuntaa on syytä tukea Euroopan laajuusastikin.” Kannattaa kiinnittää huomiota sanoihin *osallistuminen politiikan valmisteluun*.

Kysymystä todellisten neuvottelujen käymisestä pidetään niin tärkeänä, että Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut asiaa jäsenvaltioille laajan ohjeistuksen (Recommendation Rec 2004 12 E of the Committee of Ministers to member states on the process of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities). Siinä korostetaan päätöksenteon pohjautumista hyvälle institutionaaliselle vuoropuhelulle osapuolten kesken. Tällaisen näkemysten

vaihdon tulee muun ohella tapahtua riittävän ajoissa, tarjota osapuolille kaikki relevantti aineisto ja informaatio sekä olla trasparente, riittävän julkinen.

Vireille saatetun kuntarakenneuudistuksen valmistelun yhteydessä valtiovaraministeriö on esittänyt, ettei koko maata koskeva kuntarakenteen muuttaminen olisi vastoin kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa. Tässä on nojattu vuodelta 1997 olevaan perustuslakivaliokunnan kannanottoon, joka annettiin kuntajakolain uudistamisen yhteydessä.

Jonkinlainen epäselvyys asiassa vallitsee, minkä vuoksi kysymys kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan rajoista olisi ehdottomasti tullut käsitellä perustuslain uudistuksen yhteydessä. Kuvattu käsitys kunnan suojasta nojaa vanhaan Weimarin tasavallassa kehitettyyn Carl Schmittin ajatteluun, käsitykseen ns. institutionaalisesta suojasta. Sen mukaan itsehallinto edellyttää, että ylipäänsä on oltava kuntia, mutta pelkistettynä sanottuna riittää, kunhan niitä on edes jonkin verran. Näkemys ei ota huomioon kunnallisen itsehallinnon sisällölle aiempaa vahvemmin painoa antavaa demokratia-aspektia.

Kansalaisten itsehallinnon muodossa toteutettavalla kuntien itsehallinnolla on oltava myös tosiasialliset toteutumisen mahdollisuudet, ei pelkästään muodolliset rakenteet. Siksi institutionaalisen suojan käsite on hylätty uudemmassa mannereurooppalaisessa ajattelussa, joka on ollut keskeisenä perustana myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaa laadittaessa. Peruskirjan sanamuodostakin, sen 3 artiklasta asia on todettavissa. Siinä käytetään nimenomaan termiä oikeus: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”

Jos kunta vastoin sen asukkaiden tahtoa voitaisiin milloin tahiinsa lakkauttaa, olisivat sanotut oikeudet vailla mitään merkitystä. On myös muistettava länsimaisen oikeusajattelun keskeinen näkemys vallitsevien oikeusolojen nauttimasta suojasta. Niitä on tietysti voi-

tava muuttaa, mutta muuttaminen edellyttää aina hyväksyttäviä, laissa säädettyjä painavia perusteita. Niin on asian oltava myös asukkaiden itsehallintoyksikön, kunnankin suhteen.

On myös huomattava, että kunnat valtiokoneistosta erillisinä itsehallintoyksikköinä ovat eri asemassa hallintorakenteita koskevia ratkaisuja tehtäessä kuin valtion omat elimet. Nämä seikat näyttävät kaavamaisen kuntarakenneuudistuksen valmistelun alkuvaiheessa, ainakin ulkopuolisen silmin, jääneen tiedostamatta.

Kuntien välinen yhteistyö etusijalla yhteen liittämisiin nähden

Kuntien väliset yhteistyöjärjestelyt on, hallitusohjelman ajattelua noudatellen, monien poliitikkojen ja ministeriöiden edustajien suulla tuomittu haitallisina ”himmeleinä”. Tämä on aika outoa puhetta, sillä nimenomaan voimat yhteen kokoamalla suomalainen yhteiskunta on kyennyt toteuttamaan kaikki keskeiset kuntaa laajempaa väestöpohjaa vaativat peruspalvelut. Se on ollut myös valtion tahto.

Kun Suomessa ei ole Ruotsin ja monen muun maan tavoin kunnan aluetta laajempaa itsehallinnollista yksikköä, ovat kuntayhtymät olleet järkevä vaihtoehto. Vielä kymmenen vuotta sitten kuntien yhteistoimintaa valtion taholta jopa edellytettiin lisättäväksi seutukokeilulla. Maaraportissa kysymykseen puututaan aika ylimalkaisesti.

Kuntien yhteistoiminta on myös eurooppalainen malli. Tämä ilmenee monista Euroopan neuvoston suosituksista. Myös kongressin pääsihteeri Andreas Kiefer on ilmaissut asian selkeästi eri yhteyksissä. Esimerkiksi puheessaan Itävallan kaupunkiliiton tilaisuudessa 29.11.2010 hän totesi suoraan, että voimien yhteen kokoamisen ei suinkaan tarvitse tarkoittaa suurempien kuntayksiköiden aikaansaamista, jolloin pienemmät kunnat menettävät toimivaltuutensa ja autonomiansa.

Kuntien välinen yhteistyö yhdenvertaisen kumppanuuden periaatteella toteutettuna on parempi vaihtoehto suhteessa kuntaliitok-

siin, totesi Kiefer. Suomalainen kuntarakennehanke, jos se toteutetaan hallitusohjelman mukaisella kaavamaisella tavalla, kulkisi siten eu-rooppalaisen ajattelun suhteen vastavirtaan.

Vähittäin, asteittain tapahtuvat muutokset ovat usein sellaisia, että niiden etenemiseen ei kiinnitetä huomiota. Yhtäkkiä muutokset ovat kuitenkin edenneet vaiheeseen, jossa vasta ongelmat kyetään havaitsemaan. Kunnan asema, johon kansallisen lainsäätäjän ohella on vaikuttanut tosiasiallinen hallinnon kehitys, tarjoaa tästä esimerkin.

Kunta on keskeinen julkisen hallinnon toimija kansalaisen kannalta. Suomen julkisen hallinnon viimeaikainen kehityksensä ilmentää selvää siirtymistä hierarkkisesta hallinnosta yhteistoiminnalliseen ja palvelevaan hallintoon. Tausta tälle on informaatioteknologian nopeassa kehityksessä, mikä on tehnyt mahdolliseksi alueperusteisten toimivaltarajojen ylittämisen. Sen johdosta kunnat voisivat tehdä ongelmitta yhteistyötä, ilman että laajamittaisen kuntarakennereformin tai lainsäädännön muutoksen aikaansaaminen olisi välttämätöntä.

Suomen maa-arvioinnin välinearvo heikko

Ruotsin kuntia ja maakuntia edustava liitto otti Ruotsia vuonna 2005 koskeneet huomautukset vakavasti. Niiden katsottiin palvelevan kunnallisen itsehallinnon vahvistamisessa.

Ruotsissa käynnistyiikin tämän jälkeen kunnallisen itsehallinnon perustuslaillista asemaa koskeva laaja selvitystyö. Voi kysyä, eivätkö Suomen kunnallishallintoa koske samat ongelmat kuin erityisesti Ruotsia koskevassa maa-arviossa ja suosituksessa oli nostettu esille. Esimerkiksi yksityiskohtainen erityislainsäädäntö on sellainen seikka.

Vuosi sitten toteutettu ns. normihanke ei tässä suhteessa tuonut merkittäviä itsehallinnon harkintavallan laajennuksia, kuten ei myöskään aiempi perustuslain tarkistus. Myös paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan mukaisen rahoitusperiaatteen toteutuminen on vastaava kysymys. Kyseessä ovat nimenomaan ne todelliset syyt, jot-

ka ovat johtaneet kuntien velvoitteiden ja voimavarojen väliseen epäsuhteeseen maassamme.

Voi kysyä, eikö näiden seikkojen havaitsematta jättäminen ole niin vakava raportojien huolimattomuus, että raportin arvo jää kevyeksi. Monitorointia ei tällä lopputuotoksella voi myöskään käyttää, kuten ruotsalaiset, tukena ja apuvälineenä kunnallisen itsehallinnon vahvistamisessa edessä olevissa lainsäädäntö- ja kehittämishankkeissamme. Tämähän on yksi monitoroinnin keskeinen tavoite: saada kehittämisimpulsseja ja voimaa kansalliseen kuntien ja alueiden lähtökohdista tapahtuvaan uudistamiseen.

Tästä huolimatta juuri Euroopan neuvoston eri yhteyksissä esittämistä näkemyksistä ja asiakirjoista tulee ammentaa sisältö myös vireillä olevaan kuntarakennehankkeeseen ja kunnallislainsäädännön perusuudistukseen. Euroopan neuvoston jäsenenä Suomi on sitoutunut demokratian, itsehallinnon, kansalaisläheisyyden ja subsidiariteetin periaatteiden jatkuvaan vahvistamiseen, ei suinkaan niiden kyseenalaistamiseen tai heikentämiseen.

Vain paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan mukaisen rahoitusperiaatteen huomioon ottaminen voi tuoda ratkaisun kunnallisen itsehallinnon ongelmiin, eivät kaavamaiset kuntien yhteenliittämisratkaisut.

Kuntarakenneuudistus vai uusi tehtävienjako? Mallia Pohjoismaista

Tanja Matikainen

Kunnanjohtaja, Sulkava

Hallituksen suunnittelema kuntarakenneuudistus keskittyy kuntarakenteen radikaaliin muokkaamiseen kuntien lukumäärää rajusti vähentämällä. Hallitus perustelee uudistusta suuruuden ekonomin tuomilla eduilla ja kustannustehokkuudella. Väitteelle ei ole osoittaa tueksi tieteellistä tutkimusta.

Kuntakokoa suurentamalla saavutetun tietyn rationalisointihyödyn kääntöpuolena voi olla palvelujen ja demokraattisen päätöksenteon etääntyminen kuntalaisista. Kuntien tehtävien ja voimavarojen välillä olevan ristiriidan poistamiseen koko valtakunnassa ja erityisesti harvaan asutuilla alueilla voidaan kuntajaotuksen muutoksilla vaikuttaa vain marginaalisesti.

Kysymys kuuluukin, mitä oikeastaan olisi tarpeen muuttaa, kuntarakennetta vai valtion ja kuntien välistä tehtävienjakoa. Koska voidaan todeta, että kuntarakenteen muutoksista aiheutuva hyöty on vain marginaalinen, tulisi katse siirtää pois kuntarakenteen muuttamisesta ja miettiä, mistä ongelmat johtuvat.

Terveyspalvelut ytimessä

Ongelmana on terveyspalveluiden järjestäminen ja niiden rahoitus. Kuntarakenne tuntuu natisevan liitoksistaan terveyspalveluiden jär-

jestämisvastuun vuoksi. Kuntarakenteen muuttaminen ei ratkaise ongelmaa, koska palvelua tarvitsevien määrä ei vähene. Palvelun järjestämiseen ei myöskään ole luvattu lisärahoitusta – päinvastoin, kuntien saama rahoitusosuus pienenee vuosi vuodelta.

Suomessa julkinen valta, eli valtio ja kunnat, on vastuussa terveyspalveluiden järjestämisestä. Terveyspalveluiden järjestämisen valtio on laeilla säätänyt kuntien vastuulle, kun taas valtion vastuulla on terveyspalveluita koskevan lainsäädännön säätäminen sekä riittävän rahoituksen osoittaminen kunnille säätämiinsä lakisääteisiin tehtäviin. Terveyspalvelut on perusoikeusuudistuksen myötä vuodesta 1995 säädetty jokaiselle kuuluviksi perusoikeuksiksi. Kuntien tehtävänä on siten osaltaan kantaa julkisen vallan vastuuta terveyspalveluista.

Kunnille on perustuslain 121 §:ssä taattu itsehallinto. Kunnallisen itsehallinnon todellinen kulmakivi on kunnan talousautonomia; ilman taloudellista itsenäisyyttä kuntalaisilla ei ole todellista päätösvaltaa. Talousautonomian vahvistamiseksi kunnille on perustuslaissa myönnetty verotusoikeus. Kunnalla on siten oikeus verottaa asukkaitaan, ja verotuloillaan kunta rahoittaa tehtävistään aiheutuvia kustannuksia. Tämä on perinteisesti koskenut kunnan vapaaehtoisia tehtäviä.

Nykyään tilanne on kuitenkin se, että kunnat rahoittavat pääosan lakisääteisistä tehtävistään omilla verotuloillaan. Uudessa hallitusohjelmassa esiin tuotu tavoite on, että kuntien kykyä selvitä tehtävistään ja velvoitteistaan pääosin omalla verotulorahoituksellaan vahvistetaan. Tämä tarkoittaa sitä, että valtionosuuksien osuutta kuntien tuloista vähennetään entisestään.

Tulkittaessa perustuslain määräyksiä kunnallisesta itsehallinnosta on otettava huomioon myös Suomea velvoittavan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräykset, jotka tähdentävät kuntien omaa talouttaan koskevan itsenäisen päätösvalan merkitystä. Suomi on ratifoinut ja saattanut sopimuksen valtiosisäisesti voimaan vuonna 1991.

Peruskirjassa säädetään paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen turvaamisesta eli rahoitusperiaatteesta. Peruskirjan 9 artiklan 2. kappaleen mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten

voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa. Periaatteen noudattamiseen valtio on sitoutunut muun muassa perusoikeusuudistuksen valmistelun sekä perustus- ja kuntalakien valmistelun yhteydessä. Periaatteella ei kuitenkaan ole ollut sitä vaikuttavuutta, joka sille perustuslaillisena edellytyksenä kuului.

Peruskirjan säännökset tulee ottaa huomioon erityisesti kuntia koskevan lainvalmistelun yhteydessä. Kunnallisen itsehallinnon toteutumisen etukäteisarviointi lainvalmistelun yhteydessä on erityisen tärkeää, koska Suomessa ei ole perustuslakituomioistuinta. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on siten huolehtia siitä, että kunnallinen itsehallinto voi toteutua perustuslaissa ja Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten sopimusten tarkoittamalla tavalla.

Vaihtoehtoisia tapoja terveyspalveluiden järjestämiseen

Kuten edellä totesin, Suomessa terveyspalveluiden järjestämisvastuu on lailla säädetty kunnille. Tämä ei kuitenkaan ole ainoa vaihtoehto. Mallia ei tarvitse hakea kaukaa, riittää kun katseen siirtää muihin Pohjoismaihin kuten Ruotsiin tai Norjaan. Molemmat maat ovat Suomen kaltaisia hyvinvointivaltioita, ja kunnalliset asiat on niissä järjestetty samaan tapaan kuin Suomessa. Terveyspalveluiden järjestämistapa on kuitenkin hyvin erilainen. Molempien maiden malli voisi olla hyvinkin käyttökelpoinen myös Suomessa.

Pohjoismaissa vastuu terveydenhuollon järjestämisestä on perinteisesti ollut kuntasektorilla. Poikkeuksena tästä on Norjassa vuonna 2001 tehty päätös, jonka mukaan erikoissairaanhoidon järjestämisvastuu siirrettiin valtiolle.

Ruotsissa on kahdenlaisia kuntia, (lähi)kuntia ja maakuntia (landsting), ja näille molemmille kuntatyypeille on Ruotsin hallitusmuodossa annettu itsehallinto. Vastuu terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä on vahvasti maakunnilla. Jokaisen maakunnan on tarjottava hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa maakunnan asukkaille.

Tämä kattaa sekä perusterveydenhuollon että erikoissairaanhoidon palvelut.

Myös kunnille on annettu vähäisiä tehtäviä terveystalveluiden järjestämisessä. Kuntien tehtävät ovat kuitenkin hyvin rajattuja, eikä niiden vastuulla ole sellaista terveydenhuoltoa, jota varten tarvitaan lääkärin antamaa hoitoa, vaan hoito on sairaanhoitajien antamaa hoitoa. Lääkärin antama hoito on maakuntien vastuulla. Terveysteskkukset ja sairaalat ovat maakuntien ylläpitämiä.

Norjassa vastuu terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä jakaantuu kuntien ja valtion kesken. Kuntien tulee huolehtia välttämättömien terveystalveluiden järjestämisestä. Kuntien järjestämisvastuun piirissä olevat terveystalvelut on rajattu suhteessa muihin toimijoihin. Ne käsittävät sellaiset julkiset terveydenhuollon tehtävät, jotka eivät kuulu valtiolle tai maakunnalle, sekä ne yksityisen terveydenhuollon palvelut, jotka tuotetaan kuntien kanssa tehdyn sopimuksen nojalla. Kuntien järjestämisvastuun piiriin kuuluva terveydenhuolto on luonteeltaan perusterveydenhuoltoa.

Kunnat voivat järjestää perusterveydenhuollon palvelut itse tai hankkia ne yksityisiltä toimijoilta. Kunta voi myös tehdä sopimuksia muiden kuntien, maakuntien ja yksityisten kanssa hoitokodeissa asuvien kokoaikaisen hoidon järjestämisestä.

Norjassa perusterveydenhuollon asiakkaat voivat oman valintansa mukaan listautua myös yleislääkäripraktiikkaa harjoittavan yksityisen lääkärin potilaaksi. Lääkärin valinta ei ole sidottu asuinkuntaan tai muuhun maantieteelliseen seikkaan. Yleislääkärin toiminta perustuu itsenäiseen ammatinharjoittamiseen, ja lääkärit ovat sopimussuhteissa asianomaiseen kuntaan. Sopimussuhteen perusteella kunta voi hyvittää asiakkaalle yksityisen yleislääkärin, fysioterapeutin tai kätilyn antamasta hoidosta aiheutuneet kulut joko kokonaan tai osittain.

Erikoissairaanhoito on Norjassa siirretty vuoden 2002 alusta valtion järjestämisvastuulle. Valtiolla on viimekätinen vastuu erikoissairaanhoidon järjestämisestä väestölle. Ennen erikoissairaanhoidon reformia erikoissairaanhoidon tehtävät kuuluivat maakunnille (fylkeskommunene). Vuodesta 2002 erikoissairaanhoidosta on vastannut

valtio terveysyritysten kautta. Erikoissairaanhoidosta vastaavat terveysyritykset on organisoitu kahdelle tasolle: ylätasolla on (valtakunnallinen) terveysyritys (helseforetak) ja sen alla ovat alueelliset terveysyritykset (regionale helseforetakene).

Uudistuksen taustalla oli tarve toteuttaa kansalliset terveystaloudelliset tavoitteet, vahvistaa potilasta koskevia oikeuksia sekä lisätä yhdenvertaisuutta palvelujen tarjonnassa. Edelleen kunnille ja maakunnille on annettu vaikutusmahdollisuuksia alueellisten terveysyritysten palveluiden suunnittelussa lakisääteisessä neuvoa-antavassa elimessä.

Uudistuksen myötä valtio pystyy myös paremmin kontrolloimaan lääkäreiden sijoittumista alueille. Valtio palkkaa lääkärin alueellisiin terveysyrityksiin sekä päättää yksityisesti tuotettavien lääkäripalveluiden määrästä alueille. Yksi tärkeä syy tähän on se, että lääkäreitä oli aiemmin kovin epätasaisesti saatavilla eri maakuntiin.

Ratkaisua etsimässä

Edellä on lyhyesti esitelty Ruotsin ja Norjan malleja terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä. Jos mallien toimivuutta arvioidaan Suomessa, olisi helppo sanoa, että molemmat mallit voisivat toimia meillä hyvin. Kysymys on poliittisesta tahdosta.

Kuten Pohjoismaissa, muuallakaan Euroopassa peruskunnat eivät vastaa kalliista terveydenhuollon – saati erikoissairaanhoidon – palveluista. Kuntien tehtäväkenttä Suomessa on huomattavan laaja verrattuna muihin maihin. Myös Suomessa on auttamatta tultu siihen tilanteeseen, että peruskuntien vastuulla olevat terveystaloudelliset palvelut on järjestettävä toisin.

Suomessa on kautta aikojen käyty keskustelua maakuntahallinnon tarpeellisuudesta, mutta sen luomiseen ei ole ollut poliittista tahtoa. Ruotsin malli voisi kuitenkin toimia meillä hyvin. Suomessa maakuntahallinnon järjestäminen ja sille säädettävien terveydenhuollon tehtävien järjestäminen voisi toimia samaan tapaan kuin Ruotsissa.

Tällöin maakuntahallinto olisi se taho, joka järjestäisi kaikki terveydenhuollon palvelut maakunnan asukkaille.

Kuten Ruotsissa, maakuntahallintoon valittaisiin maakuntavaltuusto, joka käyttää päätösvaltaa. Terveysdenhuollon valtionosuudet maksettaisiin suoraan maakuntahallinnolle. On myös huomattava, että Ruotsissa maakuntahallinnolla on verotusoikeus kuten peruskunnilla, koska siellä myös maakunnilla on itsehallinto. Maakuntahallinnolla on myös muita tehtäviä.

Tilanne olisi järjestettävä samanlaiseksi myös Suomessa, mikäli terveydenhuolto siirrettäisiin maakuntien järjestämisvastuulle. Valtion tulisi toimia vähintäänkin terveyspalveluiden rahoittajana. Mikäli peruskunnat olisivat edelleen rahoitusvastuussa, nykytilanteeseen ei tulisi käytännössä muutosta.

Toinen vaihtoehtoinen ja ehkä Suomeen paremmin istuva malli on Norjan malli. Norjassa erikoissairaanhoido oli alun perin maakuntien järjestämisvastuulla kuten Ruotsissa, mutta vuoden 2002 alusta nämä tehtävät päätettiin siirtää valtion vastuulle. Norjan mallin omaksuminen ei aiheuttaisi suuria muutoksia hallintorakenteeseen ja olisi sen vuoksi yksikertaisempi toteuttaa. Norjassa perusterveydenhuollon palvelut järjestetään samaan tapaan kuin Suomessa eli ne ovat peruskuntien vastuulla.

Erikoissairaanhoidon suunnittelu, järjestäminen ja rahoitus ovat valtion vastuulla. Koko valtion kattavalla ylemmällä tasolla on kansallinen terveysyritys, joka toimii hallinnoivana toimijana. Tämän alaisuudessa on neljä alueellista terveysyritystä, jotka hoitavat erikoissairaanhoidon palvelut näillä alueilla.

Malli on sinänsä yksinkertainen, ja se olisi kohtalaisen helposti omaksuttavissa myös Suomessa. Myös muutoksen taustalla olevat syyt ovat samanlaisia kuin nyt kuntarakenteen muutokseen esitetyt syyt: palveluiden järjestäminen kustannustehokkaasti sekä asukkaiden yhdenvertaisuuden paraneminen palveluiden saatavuuden suhteen.

On huomattava, että perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuusperiaate koskee julkista valtaa, siis valtiota ja kuntia. Kuntien tehtävänä yhdenvertaisuuden toteuttajana on varmistaa, että *kunta-*

laiset eli kunnan asukkaat saavat palvelut yhdenvertaisesti samoilla perusteilla samanlaisissa tilanteissa. Kuntien tehtävänä ei ole huolehtia naapurikuntien palvelutasosta ja naapurikuntien palvelutason soveltamisesta oman kunnan palvelutasoon.

Mikäli tavoitteena on, että kaikki kansalaiset saavat terveydenhuollon palveluita yhdenvertaisin perustein samantasoisina kautta maan, tulisi järjestämisvastuun olla valtiolla. Valtio voisi erikoissairaanhoidon palvelujen järjestäjänä päättää erikoissairaanhoidon palvelujen verkostosta ja maksimoida kustannustehokkuuden haluamallaan tavalla.

Lainsäätäjän ominaisuudessa valtio voisi säätää palvelun haluamalleen tasolle saatavissa olevilla resursseilla. Kuntien tehtävänä voisi olla edelleen perusterveydenhuollon palveluiden järjestäminen lähipalveluina terveyskeskuksissa.

Kuntarakenteen muokkaaminen terveydenhuollon kustannusten vuoksi ei ole pitkällä tähtäyksellä tarkoituksenmukaista. Ongelmana ei ole kuntarakenne vaan kunnille määrättyjen lakisääteisten palvelujen kustannukset, erityisesti erikoissairaanhoidon kustannukset. Tarkoituksenmukaista on säilyttää muut lähipalvelut mahdollistava kuntaverkosto ja tarttua asian ytimeen eli päästä vanhakantaisesta tehtävienjaosta kohti uutta tehtävienjakoa.

Suuri mutta tarpeellinen askel on siirtää erikoissairaanhoidon palvelut valtion järjestämis- ja rahoitusvastuulle. Kaikki muu rakenteellinen muutos on vain kosmeettista.

Mitä kuntakentällä pitäisi lähivuosina tapahtua?

Jaana Karrimaa

Kaupunginjohtaja, Harjavalta

Kuntalain 1 §:n mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Suomessa kunnat vastaavat keskeisistä kansalaisten julkisista palveluista. Kunnalliset palvelut rahoitetaan pääosin yhteisvastuullisesti kuntien keräämillä ja saamalla verotuloilla ja valtionosuuksilla ja vain pieneltä osin käyttäjämaksuilla. Tästä kuviosta vallitsee laaja poliittinen yksituumaisuus, ja se on myös kansalaisten hyväksymä.

Kansalaiset ovat pääasiassa tyytyväisiä käyttämiinsä kunnallisiin palveluihin ja tutkimusten mukaan olisivat mieluummin valmiita nostamaan verotusta kuin karsimaan kunnallisia palveluita.

Hyviä palveluja aina vain lisää

Kunnat pyrkivät mahdollisimman hyviin ja laadukkaisiin palveluihin. Tämä ei valitettavasti voi tapahtua mihin hintaan hyvänsä. Taloudellisten voimavarojen niukkuus pakottaa tekemään valintoja – vaikka tahtoa on, ei ihan aina ole mahdollisuutta resursoida ihan kaikkea ihan jokaista yksittäistä kansalaista tyydyttävällä tavalla. Tahallaan, tietten tahtoen, eivät kunnat tuota huonoa ja kehnolaatuista palvelua.

Ajoittain tuntuu siltä, että vaikka rahasta on enemmän tai vähemmän pulaa niin kuntalaisilla ja kunnilla kuin valtiollakin, kaikki poliittiset puolueet haluavat taata aina vain enemmän ja laadukkaampia julkisia palveluja. Tälläkin vuosituhanalla on laajennettu mittavasti kuntien palvelujen järjestämisvastuita.

Esimerkkeinä mainittakoon maksuton esiopetus, verovaroin tuettu hammashoito kaikille, koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta sekä terveydenhuollon hoitotakuu. Ovatpa kunnat saaneet osansa myös työmarkkinatuen rahoitusvastuusta. Lisäksi on tullut subjektiivisia oikeuksia ja monenlaisia palvelujen piiriin pääsyn määräaikoja. Kaikki nämä ovat vaatineet palveluja käytännössä järjestäviltä kunnilta rahaa, uusia henkilöresursseja ja uusia tiloja.

On kuntia hellitty myös valtion informaatio-ohjauksella. Olemme saaneet monenlaisia laatusuosituksia, joissa ei sinänsä ole mitään huonoa. Huonoa on, että näitä suosituksia ovat niin valvontaviranomaiset kuin tuomioistuimet alkaneet soveltaa sitovina normeina.

Keskittymistä ja ikääntymistä

1970-luvulta alkaen suomalaisten asuminen on keskittynyt kaupunkeihin ja parin viime vuosikymmenen aikana enenevästi pääkaupunkiseudulle, muutamiin suurimpiin yliopistokaupunkeihin ja niiden lähialueille. Tämä suunta näkyy jatkuvan. Samanaikaisesti suomalaiset ikääntyvät vauhdilla. Väestön ikääntyminen ja työikäisen väestön keskittyminen yhä harvemmille alueille ovat molemmat erittäin suuria haasteita kuntapalveluille.

Väestöään menettävissä, ikääntyvissä kunnissa ei riitä maksajia kasvamaan palvelukysyntään eikä työvoimaa palveluja tuottamaan. Kaikissa osissa maamme ei ole minkäänlaisia edellytyksiä päästä kiinni kestävään positiiviseen kierteseen. Kaikille kansalaisille pitäisi kuitenkin pystyä järjestämään yhdenvertaiset, laadukkaat julkiset palvelut myös tulevaisuudessa.

Paras, josta tuli kupru...

Vuonna 2005 käynnistettiin kunta- ja palvelurakennemuutos (Paras). Lähtötilanne muistutti kovasti nykyisen kuntamuutoksen lähtötilannetta. Kuntakentällä vallitsi laaja hämmennys ja vastustus. Alkuhässäkän jälkeen tapahtui muutamassa vuodessa kuitenkin varsin paljon, niin kuntaliitoksia, ammatillisen koulutuksen fuusioita, erikoissairaanhoidon ja erityishuollon fuusioita kuin eniten työtä vaatineita sosiaali- ja perusterveydenhuollon fuusioita. Näin jälkikäteen arvioiden kuntakenttä toimi yllättävänkin nöyrästi.

Kevään 2011 eduskuntavaalien jälkeisessä hallitusohjelmassa sovittiin käynnistettäväksi koko maata koskeva kuntamuutos, jonka tavoitteena ovat nykyistä vahvemmat peruskunnat. Paras kuopattiin – siitä tuli kupru.

...ja uusi kuntamuutos

Kuntamuutoksen alkukuohuissa näen, että meillä on kuntakentän tulevaisuudelle karkeasti ottaen kaksi vaihtoehtoa: pidetään kuntakenttä likimain ennallaan tai tehdään siihen muutoksia kohti vahvoja peruskuntia.

Kuntakentän likimain ennallaan pitäminen tarkoittaa sen hyväksymistä, että yhä useampi kunta saa yhä enemmän valtionosuuksia ja yhä enemmän verotuloja tasausjärjestelmän kautta, jotta se pystyy rahoittamaan kansalaisille taatut julkiset palvelut. Verotulojen tasausjärjestelmässä keskimääräistä paremmin verotuloja saavien kuntien verotuloista osa ohjataan kunnille, joille omia verotuloja kertyy keskimääräistä heikommin.

Näin toimien pysyy paikallinen demokratia voimissaan. Käytännössä tämä edellyttää nykyisten hyvinkin moninaisten kuntien yhteistoimintaverkostojen säilyttämistä. Niissä suurena ongelmana on ns. isännätön raha, joka käytännössä tarkoittaa huppeahkoa rahan käyttöä, kun laskun voi aina lähettää muualle, sinne peruskuntaan.

Pidemmän päälle kuntakentän pitäminen likimain ennallaan saat-
taa nostattaa jälleen yhden ”kuntakapinan”, kun verotulotasausta
maksavat kunnat kyllästyvät elättämään omien kuntalaistensa palve-
luiden kustannuksella koko laajaa maata. Toisen haasteen muodos-
tavat välillisen demokratian yhteistoimintarakenteet, erityisesti kun-
tayhtymät. Niissä meno voi entisestään villiintyä. Tottahan se on, että
niitä on erityisesti talouden näkökulmasta vaikeata saada toimimaan
peruskuntia tyydyttävällä tavalla.

Vahvaan peruskuntaan pyrkiminen taas tarkoittaisi sen hyväksy-
mistä, että kunnan oma elinvoima on keskeisin edellytys itsenäiselle
kunnalle. Vahva peruskunta pystyy itse omilla verotuloillaan ja valtion
mukanaololla järjestämään kansalaisten kunnalliset palvelut. Ei ole
syytä kuvitella, että kuntaelämä olisi näinkään helppoa, koska raha
on rajallinen hyödyke. Hartiat olisivat kuitenkin leveämmät ja erityi-
sesti asumisen, maankäytön ja liikenteen järjestäminen olisi nykyistä
yksinkertaisempaa.

Demokratian näkökulmasta vahva peruskunta ei olisi välttämättä
huono. Päättäjiä olisi nykyistä huomattavasti vähemmän, mutta lähes
kaikki asiat olisivat peruskunnan oman päätöksenteon piirissä. Eri-
laisista kuntayhtymistä, yhteistoiminta-alueista ja muista kuntien
keskinäisistä yhteistoimintasopimuksista päästäisiin paljolti eroon ja
isännättömän rahan määrä vähenisi.

Vahvoissa peruskunnissa tulisi olla malttia säilyttää laajojen mas-
sojen lähipalvelut (kuten lasten päivähoito, esiopetus, perusopetus ja
terveydenhuollon vastaanotto- ja näytteenottopalvelut) lähellä niitä
käyttäviä kuntalaisia. Toki nämä edellyttävät tietynsuuruista väestö-
pohjaa ja tätä kautta riittävää kysyntää. Lähipalveluiden liika karsi-
minen näyttää olevan kipukohta useissa nykyisissä kuntaliitoskun-
nissa, ja siitä on syytä ottaa opiksi.

Valtio hoitaa perusturvan, kunnat palvelut

Valtion ja kuntien keskinäistä yhteistoimintaa on pyritty vuosikym-
meniä parantamaan siinä paljolti onnistuen. Julkisuudessa valtion ja

kuntakentän suhteet esiintyvät kuitenkin pääsääntöisesti kielteisinä. Valtiota näyttävät harmittavan toisaalta kuntien tuhlavaisuus, toisaalta heikko tuottavuus ja puutteelliset palvelut. Kuntakenttää taas harmittavat jatkuvasti kasvavat palveluvervoitteen, valtion rahoitusvastuun jatkuva kapeneminen, kuntien kustannusten tietoinen alimitoittaminen ja verotulojen ylimitoittaminen.

Vaikka valtio on vuosien saatossa enenevästi vetäytynyt rahoitusvastuustaan, kuntakenttä on saanut uudenlaista vapautta järjestää palvelunsa, organisaationsa ja henkilöstöressurssinsa parhaaksi katsomallaan tavalla. Rohkenen toivoa, että valtion ja kuntien keskinäinen ymmärrys kuntapalveluista ja niiden rahoituksesta syvenee tulevina vuosina. Vastaamme kuitenkin samojen suomalaisten julkisista palveluista.

Valtion ja kuntien välistä työnjakoa olisi kuitenkin syytä suunnata uudelleen. Valtion vastuulla tulisi nykyistä kattavammin olla kansalaisten perustoimeentulosta huolehtiminen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaikkinaisen rahan jakaminen siirretään kokonaisuutena valtion vastuulle ja tehtäväksi. Tätä varten on jo Kela olemassa.

Kuntien vaativaksi rooliksi jäisi järjestää ja tuottaa kuntalaisille heidän tarvitsemansa kunnalliset palvelut. Kunnissa tarvitaan myös aikaa ja voimavaroja kunnan elinvoiman ja vetovoiman vahvistamiseen, jotta kunnilla olisi menneisyyden ja nykyisyyden lisäksi myös tulevaisuus. Tarvitaan työ- ja koulutuspaikkoja sekä mahdollisuuksia monipuoliseen vapaa-ajan harrastamiseen.

Uudistumisen rauhaa

Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta on maailmanlaajuisestikin menestystarina. Kolmenkymmenen vuoden kuntatyön kokemuksella pohdin yhä useammin, miten voi olla mahdollista, että valtavat sat-sauksemme kuntalaisten mitä monipuolisimpiin hyvinvointia tuottaviin palveluihin ja edellytysten luominen hyvään elämään ovatkin

tuottaneet runsaasti tyytymättömyyttä, pahoinvointia ja syrjäytymistä. Missä olemme epäonnistuneet? Miten kurssia pitäisi muuttaa, jotta kuntalaisten hyvinvointi ja aito vastuu omasta elämästään lisääntyisivät? Olemmeko jo liian pitkällä oikeuksien tiellä, jossa velvollisuudet on jätetty edelliselle levähdyspaikalle?

Kuntien haasteet liittyvät ensisijaisesti siihen, että kuntalaisten tarpeet ylittävät tarjonnan mahdollisuudet. Tasapainon säilyttäminen edellyttää priorisointia, jossa tarvitaan niin valtiota kuin kuntiakin. Tässä työssä tarvitaan myös kunnallisia päättäjiä ja viranhaltijoita, meitä, jotka arjessa teemme ihmisen työtä ihmiselle. Kunnalliset päättäjät ja kuntien henkilöstö ovat normaalijärkisiä, osaavia, ajattelevia ja tuntevia ihmisiä, joilla on aito halu ja kyky vastata kuntalaisten palvelutarpeisiin laadukkailla palveluilla.

Monella tavalla ymmärrän valtion käynnistämään kuntauudistukseen liittyvän kuntakentältä tulevan vastustuksen. Ylhäältä annettuun ja määrättyyn suhtaudutaan yleensä aina kriittisesti ja yleensä vielä kriittisen kielteisesti. Kuntauudistukseen liittyvässä keskustelussa ja valmistelussa on paljon hyviäkin aineksia, joita meistä itse kunkin olisi hyvä kiihkottomasti miettiä ja vähän syvällisemminkin pohdiskella.

Itse arvostan edustuksellista demokratiaa ja lähipalveluita, jotka yhteisellä vahvalla tahdolla ovat kestäviä elementtejä tulevaisuuden kunnan rakentamiseen.

Jatkuvassa muutoksessa kunnat tarvitsevat myös uudistumisen rauhaa.

Vahvat peruskunnat ja valtion holhous?

Jorma Rasinmäki

Kaupunginjohtaja, Seinäjoki

Kuntalaitos syntyi Suomeen Venäjän vallan aikana 1860-luvulla, jolloin säädettiin erillisillä asetuksilla kunnallishallinnosta kaupunkeissa ja kunnissa. Perustuslakiin eli Suomen hallitusmuotoon kunnallinen itsehallinto tuli vasta itsenäistymisen jälkeen, 1919/94.

Suomen perustuslaissa 1999/731 kunnallisen itsehallinnon määritelmiä täsmennettiin jonkin verran. Perustuslain 121.1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Toisessa momentissa säädetään kuitenkin, että hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Käytännön ristiriitatilanteissa perustuslain 2 momentti on ollut 1 momenttia vahvempi perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Kunnille on annettu ja voitu antaa uusia tehtäviä lailla.

Kaksi kuntaa on minimi

Perustuslain mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla kuitenkin säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista. Käytännössä kuntalain nojalla kunnan päätösvallassa on vain määrätä veroprosentti, kun taas valtio säädösvaltaansa käyttämällä määrittelee perusteet.

Verotuksen kaksiportaisuus on johtanut siihen, että kuntien keskimääräisestä veroprosentista, joka on noin 19 %, kunnille tulee todellisenä verotulona vain noin 14 %:n verran verotuloja. Kuntien verotusoikeuden voidaan arvioida kaventuneen. Perustuslakivaliokunnassa ei tämän ole katsottu olevan ristiriidassa perustuslain sanamuodon kanssa. Toisin sanoen 3 momentin jälkimmäinen lause on saanut etusijan ensimmäiseen lauseeseen verrattuna.

Verotusoikeuteen ja uusiin tehtäviin liittyen on perustuslakivaliokunnassa tarkasteltu yksittäisten lakiesitysten perustuslainmukaisuutta. Vähemmälle on jäänyt kokonaistarkastelu ja arvio jo aiemmin tehtyjen muutosten kokonais- ja kerrannaisvaikutuksista.

Perustuslain mukaan Suomi jakaantuu kuntiin. Kuntajaon perusteista säädetään lailla. Vähimmäisvaatimuksena on, että Suomessa tulee olla vähintään kaksi kuntaa. Minkä kuntamäärän voitaisiin katsoa vielä täyttävän perustuslain vaatimukset?

Perustuslain mukaan huomioon on otettava ainakin yhteensopivat aluejaotukset sekä suomen- ja ruotsinkielisten oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan kuntien rajat eivät nauti perustuslain suojaa. Voidaanko vähimmäismääränä pitää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten määrää eli viittätoista tai maakuntien määrää eli kahdeskymmentä?

Mikäli vastaus on myönteinen, ainakin tulevat vahvat peruskunnat, joita on oletettavasti enemmän kun ELY-keskuksia ja nykyisiä maakuntia, voisivat täyttää perustuslain vaatimukset yhteensopivista aluejaotuksista ja turvata samalla kielelliset oikeudet palvelujen saamisesta omalla äidinkielellä. Viime kädessä kysymys on siitä, kumpaa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan tulkintaa painotetaan, laajaa vai suppeaa. Edellä olevan perusteella jälkimmäinen on ollut vallitseva tulkinta.

Paras, Puite ja Rakenne?

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 2007/169 käynnisti Suomessa laajan myllerryksen sekä kuntarakenteessa että palvelurakenne- teessa. Vuoden 2009 alusta uusia kuntaliitoksia tulikin historiallisesti paljon, ja ne perustuivat kuntien omiin päätöksiin.

Yksi näistä liitoksista oli Seinäjoen, Nurmon ja Ylistaron kunta- liitos, jonka prosessi käynnistettiin jo ennen Paras-hanketta vuonna 2006. Seinäjoen osalta uusi liitos haluttiin tehdä vielä paremmin kuin jo hyvin toteutunut Seinäjoen ja Peräseinäjoen kuntaliitos 2005. Kilpailukyky ja vetovoima ovatkin lähteneet vahvaan kasvuun, ja uusi Seinäjoki on noussut maamme kasvukeskusten kärkijoukkoon.

Toteutuneita kuntaliitoksia voidaan pitää varsin onnistuneina. Hallinto on keventynyt ja palveluihin on voitu panostaa lisäresursseja. Yhteistoiminta-alueiden osalta tilanne on toisenlainen ainakin kunnallisen itsehallinnon ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta.

Kunnista on saattanut tulla postikonttorityyppisiä muutaman hengen organisaatioita tehtävien ja henkilökunnan siirryttyä kuntayhtymien palvelukseen. Seinäjoen tavoitteena on ollut mahdollisimman kevyt ja tehokas hallinnointi. Tämä on tarkoittanut isäntäkuntamallia, jossa kuitenkin on voitu ottaa muiden kuntien näkemykset hyvin huomioon. Samalla yksikkökustannukset on voitu pitää kohtuullisina.

Voimassa olevan lain nojalla velvoitettiin kunnat toimittamaan elokuun 2011 loppuun mennessä omat näkemyksensä siitä, millä tavalla ne tulevat täyttämään lain velvoitteet 20 000 asukkaan väestöpohjasta sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisessä. Näin siitäkin huolimatta, että uusi hallitusohjelma on sanamuodoltaan varsin selkeä ja siinä hahmotellut vahvat peruskunnat muodostavat sekä tulevan kunta- että palvelurakenteen perustan.

Kunnissa odotetaan hyvin kiinnostuneina, millaisella valtiovarainministeriön karttapohjalla oma kunta sijaitsee ja millaisia vaihtoehtoja kunnille annetaan. Myös se kiinnostaa, mitkä ovat ne keinot,

joilla kuntien pitäisi suurta päämäärää kohti kulkea, ja ennen kaikkea, millä aikataululla.

Terveystenhuollon teesit ja rahoitus

Yksityisten toimijoiden, Elinkeinoelämän keskusliiton ja Suomen Yrittäjien sekä Sitran teeseissä annetaan ymmärtää, että julkinen terveydenhuolto on konkurssikypsä, tehoton ja kallis. Toisaalta pohjoismaista terveydenhuoltomallia pidetään maailmanlaajuisesti varsin toimivana ja kustannustehokkaana.

Suomessa on käytetty paljon resursseja hallinnon ja rakenteiden selvittelyyn. Tuloksia ei valitettavasti ole syntynyt. Erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välinen suhdekin on 60/40, kun sen ihannemallissa pitäisi olla toisinpäin. Onko kyse valuviasta vai jostain muusta?

Käsitykseni mukaan ilmaisupalvelut ovat kuitenkin olennaisin syy. Moni olisi halukas maksamaan hyvistä palveluista huomattavasti enemmän kuin nykyiset asetuksella määrättävät asiakasmaksut, jotka kattavat kymmenesosan kustannuksista.

Maksuperusteiden porrastaminen maksukyvyyn mukaan ja maksujen nostaminen lähemmäs yksityisiä hintoja parantaa merkittävästi julkisten organisaatioiden kannattavuutta ja toisaalta voi vähentää asiakaskäyntejä. Lisäksi yksityiset palvelut saattavat kehittyä kilpailukykyisemmiksi. Hyödyn saajia olisivat asiakkaat, veronmaksajat ja toimijat.

Maksupolitiikan muutos toimisi samoin myös muissa kuntien palveluissa. Ongelmana ovat lainsäätäjän ja kulloisenkin hallituksen linjaukset. Kunnille annetaan velvoitteita, mutta samalla määritellään yksityiskohtaisesti tuotantotavat, valvonta ja maksut. Mikäli norminpurkuun ei ole mahdollisuuksia, voisi ratkaisua rahoituskriisiin hakea maksupolitiikka liudentamalla.

Yksityistämisen vaihtoehdot?

Tutkin yksityistämistä kunnallishallinnossa 1990-luvulla. Väitöskirjassani ”Yksityistäminen kunnallishallinnossa” 1997 esittämistäni malleista on käytetty melko paljon organisatorista yksityistämistä eli yhtiöittämistä sekä funktionaalista yksityistämistä eli ostopalveluja, jolloin järjestämisvastuu säilyy kunnilla.

Sen sijaan yllättävän vähän on käytetty materiaalista eli täydellistä yksityistämistä, kokonaisen toiminnan siirtämistä kunnalta yksityiselle taholle. EU:n myötä yksityistämisen neljäs ulottuvuus eli kilpailuoikeuden ja hankintojen sääntely sekä valtion tuen sääntely on edennyt voimakkaasti.

Julkisten palvelujen sääntely on kehittynyt 1990-luvulta asiakkaan oikeusturvan kannalta parempaan suuntaan. Periaatteessa samat säännökset koskevat sekä julkista että yksityistä toimijaa esimerkiksi pätevyysmäärityksissä, ryhmäkoossa jne. Myös palvelujen valvontaan on kiinnitetty huomiota. Voidaan jopa sanoa, että yksityistä palvelun tuottajaa valvotaan tehokkaammin kuin vastaavaa kunnallista toimijaa. Tästäkin huolimatta ollaan säätämässä vanhusten palveluista lakia, jolla erityisesti kuntien vastuuta lisätään.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä helpotti yksityisten palvelujen tuottajien käyttämistä. Lain nojalla kunnissa onkin syytä selvittää uudet mahdollisuudet tuottaa kustannustehokkaasti asiakkaiden tarvitsemia palveluita, vaikka ne alkuvaiheessa kohdisisivatkin suppeisiin ja edullisimpiin palveluihin.

Palvelusetelikään ei poista perusongelmaa kuntatalouden näkökulmasta: erittäin laajaa järjestämisvastuuta ja sitä kautta erittäin laajaa rahoitusvastuuta. Tässäkin pätee sama haaste kuin asiakasmaksusääntelyssä: kuinka saadaan palvelujen käyttäjät maksukykyensä mukaan osallistumaan enemmän laadukkaiden palvelujen rahoittamiseen?

Jos valtio ja kunnat keksittäisiin vasta nyt

Perusongelma hallinnossa on, että kaikki uudet lait, asetukset, määräykset, ohjeet, valvonta jne. tulevat kaiken entisen toiminnan päälle. Vuosikymmenten saatossa muodostunutta kerroksellista toimintakulttuuria ei kyseenalaisteta. Tässä suhteessa rinnastus arkeologiaan lienee paikallaan, koska samalla pieteetillä ja hellävaroin toimintoja tarkastellaan.

Väestön vanhenemisen sijasta on syytä tarkastella väestön muuttoliikettä. Maan sisäinen muuttoliike on vilkkaampaa kuin koskaan ennen. Väestö keskittyy kasvukeskuksiin ja pääkaupunkiseudulle, ja tämä suuntaus vain vahvistuu. Seinäjoki on menestynyt suurten kaupunkien joukossa erittäin hyvin.

Lisäksi kuntien sisällä muuttoliike vahvistaa taajamia ja kyläkeskuksia. Käytännössä kyläkoulut ja muut palvelut vähenevät kysynnän hiipuesssa. Uusin trendi on ulkomaalaisten nettomuuton kasvu, mikä vahvistaa edelleen kaupungistumista ja maakuntakeskuksia ympäristökuntineen. Maahanmuuton voimistuminen voi myös pehmentää syrjäisempien alueiden väestökatoa.

Osaamisrakennetta on syytä pohtia vahvojen ja kasvavien kaupunkiseutujen näkökulmasta. Nykyinen rakenne ja politiikka, jossa vain menneiden saavutusten perusteella rakennetaan korkeakouluverkostoa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen muodossa, ei tuo uusien kasvukeskusten ja toimialojen tarvitsemia voimavaroja.

Alun perin tarkoitus oli, että ammattikorkeakoulut perustetaan niille paikkakunnille, joilla ei ole omaa yliopistoa. Nyt ollaan siirtämässä näiltä alueilta vielä enemmän resursseja yliopistokaupunkeihin. Tarkastelukulmana pitäisi olla sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen yhteiset opiskelijamäärät, ja vasta sen perusteella pitäisi tehdä tarvittavat johtopäätökset.

Tämä tarkoittaisi esimerkiksi nykyisten yliopistokeskuskaupunkien Lahden, Mikkelin, Kajaanin, Kokkolan, Porin ja Seinäjoen korkeakoulupaikkojen kaksinkertaistamista eikä esitettyä supistamista. Kyseisillä kaupunkiseuduilla ja maakunnissa asuu 2/5 suomalaista ja

toimii merkittävä määrä Suomen yrityksistä ja syntyy bruttokansantuotteesta.

Sisällöllinen kysymys on korkeakoulujen puhdasoppinen itsenäisyys versus syvenevä yhteistyö. Jälkimmäisellä vaihtoehdolla näyttäisi olevan merkittävää kansantaloudellista vaikutusta lyhempien opiskeluaikojen ansiosta myös Suomessa, mikäli opintopolut synkronoidaan ja turhat päällekkäisyydet poistetaan.

Kuntarakenne olisi varmasti toisenlainen, jos kunnat perustettaisiin vasta nyt. Käytännössä tämä tarkoittaisi työssäkäynti- ja asioimisorientoituneita kuntia. Ne olisivat myös riittävän suuria asukasmäärältään selvittääkseen tulevista haasteista.

Toinen ja vielä vaikeampi haaste näyttää olevan kuntien tehtävien arviointi. Mitkä tehtävät kuuluvat kunnalle ja mitkä tehtävät jokin muu organisaatio voisi hoitaa tehokkaammin ja taloudellisemmin? Vai onko niin, että kunnat ovat sittenkin parhaita selviytyjiä ja kantavat parhaiten yhteiskuntavastuunsa myös niukkenevien resurssien maailmassa? Jos näin on, pitäisi kuntien, kuntatyön ja kuntien työntekijöiden arvostus nostaa aivan uudelle tasolle.

Samalla tämä tarkoittaisi sitä, että sääntelyssä tulisi siirtyä yleisempään sääntelyyn yksityiskohtaisen sääntelyn sijaan. Siteeraan kannadalaista Roman-nimistä herraa. Hän on todennut, että ”heti kun kuulen jonkun vaativan lisää sääntelyä, pidän tiukemmin kiinni lompakostani”.

Vaihtoehto suurkunnille

Timo A. Säkkinen

Maakuntaneuvos, Suomussalmi

Valtiovalta ja useat muut tahot ovat viime aikoina arvostelleet kuntia toiminnan ja palvelutuotannon tehottomuudesta ja uusiutumattomuudesta. Näkemykset kansalaisten palvelemisen rajapinnan ja valtiojohdon välillä ovat eri maailmasta.

Ulkoapäin tarkastellen on helppo esittää vaikka minkä kaltaisia väitteitä. Päättäjien olisi kuitenkin syytä ennen varsinaisia ratkaisuja jalkautua ruohonjuuritasolle, varmistamaan, että omat näkemykset ovat oikeita, eikä katsella asioita milloin minkin väristen lasien läpi norsunluutorneista ja mahdollisimman etäällä todellisuudesta.

Kuntarakenteen uudistamista ja suurkuntien muodostamista on perusteltu kuntien päällekkäisellä tekemisellä ja hallinnolla. Kunnat ovat kuitenkin erilaisin yhteistoimin, kuntayhtymissä tai sopimuksin, kehittäneet toimintaansa merkittävästi. Päällekkäistä hallintoa ja toimintaa on purettu yhteisellä tekemisellä ja tuotannolla.

Palveluiden tuottamista on kehitetty hallintoalamaisen kuuliaisuudella milloin minkinlaisen hankkeen nimissä. Paras-hanke ja sen myötä syntyneet yhteistoiminta-alueet ovat siitä tuoreimpana esimerkkinä.

Kuntakoon kasvattamista on perusteltu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden voimakkaalla lisääntymisellä. Samalla on väitetty, että vain siten voidaan erikoistason palvelut turvata kansa-

laisille. Tällainen väite on vailla pohjaa, kun tarkastellaan asiaa meillä olevien uusien palvelutuotannon mallien kautta.

Kainuussa palvelut tuotetaan kansalaisille uudessa maakuntayhtymässä, jonka toiminta ja hallinto perustuvat erilliseen Kainuun hallintokokeilulakiin. Vuoden 2005 alusta kotimaakunnassamme ylintä päätösvaltaa sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä toisen asteen koulutuksessa ovat käyttäneet suoralla kansanvaalilla valittu maakuntavaltuusto ja sen alaiset maakuntahallitus sekä kaksi lautakuntaa. Samaan palvelukokonaisuuteen on koottu lisäksi maakunnallinen suunnittelu, kehittäminen ja edunvalvonta sekä kuntien ja maakuntayhtymän kirjanpito, palkka- ja tietohallinto.

Tampereen yliopiston tekemässä, keväällä 2011 julkaistussa laajassa arvioinnissa todettiin, että Kainuun hallintokokeilulla on saatu hyviä tuloksia peruspalveluiden järjestämisessä. Vaikeissa olosuhteissa ja väestörakenteen muuttuessa rajusti ikääntymisen ja muuttoliikkeen seurauksena palvelut on kyetty turvaamaan maakunnan asukaille ilman merkittäviä heikennyksiä.

Kuntien kustannusten kasvua on voitu hillitä enemmän kuin muualla maassamme. Tämä on ollut mahdollista, kun on koottu voimavaroja, yhdistetty perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoito sekä uudistettu niin rahoitus- kuin päätöksentekomalli.

Kainuun kuntatalous on vahvistunut

Hallintokokeilun aikana vuoteen 2011 saakka Kainuussa on hillitty maakunnan tehtäväksi siirrettyjen toimintojen kustannusten kasvua keskimääräistä enemmän, erityisesti suhteessa kuntien tulojen kasvuun. Tämä alkuaan tavoitteeksi asetettu kehitys siis saavutettiin. Kustannusten lisäys oli kunnianhimoisesti tarkoitus puolittaa valtakunnan vastaavaan verrattuna, mutta siinä ei onnistuttu kuin kuudenneksen verran. Tämä on kuitenkin koko ajan talouden pohjassa kumuloitumassa kuntien hyväksi ja niiden taloutta vahvistamassa.

Tämä seikka puolestaan on hidastanut kuntaliitostarpeita Kainuussa. Hyvä vai huono – mene ja tiedä. Kuitenkin kunnat ovat taloudellisesti hyötynet hallintokokeilusta vahvistuneen kokonaiskuntatalouden kautta.

On laskettu, että vastaavien palveluiden järjestäminen yksittäisten kuntien toimesta olisi maksanut vähintään kymmeniä miljoonia euroja enemmän hallintokokeilun alkamisesta 2005 lähtien. Kainuun kuntien veroprosentit olisivat ainakin 1–2 prosenttiyksikköä korkeammat kuin ne tätä kirjoitettaessa ovat.

Ennen hallintokokeilun alkua Kainuun kuntien keskimääräinen vuosikate on pääsääntöisesti ollut vertailukuntien vuosikatetta pienempi. Kun vuonna 2004 se oli 91 euroa asukasta kohden, saavutettiin vuonna 2010 jo 479 euron taso. Kuntayhtymän vuosikate mukaan lukien kuntatalouden vuosikate maakunnassa oli 580 euroa ja poistot 330 euroa asukasta kohden.

Tämä tarkoittaa sitä, että keskimäärin tarkasteltuna kuntien on ollut mahdollista panostaa elinvoimansa lisäämiseen ja muun palvelutuotannon kehittämiseen. Tämä on ollut yksi Kainuun nopean taloudellisen elpymisen mahdollistaja huolimatta suurista menetyksistä, mm. sellu-, paperi- ja elektroniikkateollisuudessa.

Maakunnan tehtäväksi siirrettyjen toimintojen menojen kasvua kyettiin hillitsemään enemmän kuin tulojen kasvu samaan aikaan oli. Vaikka menojen kasvua ei saatukaan puolittumaan, sosiaali- ja terveystoimen menojen kasvun jääminen 77 prosenttiin valtakunnallisesta on erittäin merkittävää.

Kainuun oloissa – eläkkeellä on runsas viidennes maakunnan väestä ja tulotaso varsin alhainen – tulos on suorastaan hämmästyttävä. Haasteita toki on edessäpäin eläkkeellä olevan väestönsosan lisääntyessä kahden seuraavan vuosikymmenen aikana kolmannekseen kokonaisväestöstä.

Rahoitusmalli, joka perustuu kuntien tulojen jakamiseen, vastuuttaa maakuntayhtymän hoitamaan talouttaan aivan eri tavalla kuin tavanomaisissa kuntayhtymissä. Niissähän kuntayhtymä vain lähettää laskun perussäännön ja vuoden mittaan syntyneiden kulujen mukaan.

Palvelutuotannon järjeistämislle ei siinä asetelmassa ole samanlais-
ta tarvetta kuin tulojen jakamisen mallissa.

Kainuussa maakuntayhtymä ei voi lähettää kunnille lisälaskua,
ellei tuloissa tapahdu sellaista muutosta, että se mahdollistuu. Kes-
keistä on, että kuntayhtymä joutuu kattamaan itse alijäämänsä, kuten
peruskuntienkin kuntalain mukaan on tehtävä.

Palvelutuotanto uuteen malliin

Yhdistettäessä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalvelut sekä
maakunnalliset erityishuollon ja erikoissairaanhoidon palvelut ne
ryhmiteltiin aivan uudella tavalla. Palvelutuotannon keskeinen muu-
tos oli, että maakuntayhtymässä otettiin käyttöön elinkaarimalli. Sa-
malla palvelut luokiteltiin lähipalveluihin, seudullisiin palveluihin ja
keskitettyihin palveluihin.

Näillä toimilla, sekä avopainotteista toimintatapaa lisäämällä,
mahdollistettiin se, että asukkaiden palvelut eivät ole merkittävässä
määrin heikentyneet. Jossain määrin palveluita on keskitetty, mutta
ei kuitenkaan siinä laajuudessa, mitä suurissa kuntaliitoksissa on ollut
nähtävissä.

Sosiaalihuollon, erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon
syvä integraatio on tukenut kustannusten pysymistä kohtuullisina.
Omalla tutkimus- ja kehittämistoiminnalla on siinä myös merkit-
tävä rooli. Ilman uuden organisaation luomista sellaiseen ei olisi
ollut mahdollisuuksia päätöksenteon ollessa hajallaan ympäri maa-
kuntaa.

Hoitoketjujen johdonmukainen kehittäminen ja henkilöstön si-
toutuminen uuteen toimintatapaan ovat tärkeä osa onnistumista. Niin
ikään tietojärjestelmien yhdenmukaistamisella ja yhden rekisterinpi-
täjän toiminnalla on ollut merkitystä niin hoitotulosten kuin talou-
dellisuudenkin paranemisessa.

Hoitojonoja on onnistuttu purkamaan varsin hyvin, mutta erikois-
osaajien rekrytoinnissa ollaan samalla viivalla kaikkien muiden toi-

mijoiden kanssa, vaikka alkuaan uskottiin siinäkin saatavan parannusta aikaan. Yhden palvelutuottajan monialainen toiminta mahdollistaa sekä erikoistumisen että kouluttautumisen ja sen myötä urakehityksen ”talon sisällä”.

Toisen asteen koulutus Kainuun maakunta -kuntayhtymän toimintana on ollut erinomainen ratkaisu. Sen myötä ammatillisen koulutuksen ja lukioiden yhteistyö niin organisaatioina kuin opetussisältöjen osalta on tiivistynyt merkittävästi. Lukio-opetuksessa on menestyksellisesti otettu käyttöön etäopetus varsin laajasti pienten lukioiden muodostaessa filiaalilukioverkoston, jolla on yksi yhteinen johto ja toiminnan suunnittelu. Valtakunnallisesti merkittävää on, että perusopetuksen päättävät oppilaat ovat sijoittuneet toisen asteen opintoihin käytännössä sataprosenttisesti.

Kunnat ja oppilaitokset eivät enää kilpaile opiskelijoista keskenään. Nyt maakuntayhtymän operoimana ennemminkin keskustellaan toisen asteen koulutuksen antamisen ratkaisuvaihtoehtoista. Pienenevät oppilasvuosiluokat johtavat väistämättä oppilaitosverkon sopeuttamiseen. Siihen liittyviä päätöksiä edeltävät hyvin lukuisat neuvottelut ja yhteinen pohdinta maakunnan ja kuntien viranhaltijoiden ja päättäjien kesken.

Suoraa demokratiaa myös maakuntiin

Suoralla kansanvaalilla valitulla maakuntavaltuustolla on mahdollisuus vahvaan demokratiaan alueellisesti Kainuussa. Se on saanut kansalaisilta suoran valtuuden tehdä hyvin kauaskantoisia päätöksiä kansalaisten palvelutuotannon kehittämiseksi.

Demokraattisen päätöksenteon vaikeutena on rajanveto kuntien valtuustojen päätösten ja maakuntavaltuuston välillä. Oleellisena osana maakuntakokeilua maakunnan edustajien ja kuntien on edellytettävä käyvän ainakin vuosittain neuvotteluja palvelutuotannon ja rahoituksen tulevaisuudesta. Erityisesti lähipalveluiden määrittelyssä on maakunnan ja kuntien välillä vielä kehitettävää.

Yksi kehittämiskohde maakuntayhtymän toiminnassa on erilaisten kuulemis- ja vaikutusten arviointimenetelmien monipuolistaminen. Niiden saumaton kytkeminen maakunnan suunnitteluun, strategioiden valmisteluun, ohjelmien laadintaan ja päätöksentekoon edellyttää uuden toimintamallin kehittelyä. Kansalaisvaikuttamisen lisääminen asioihin jo niitä valmisteltaessa on koko kuntakentän tehtävänä haasteellinen ja vaatii uutta asennetta niin asioiden valmistelijoilta kuin päättäjiltä.

Maakuntayhtymässä on kokeiltu myös valtion tulo- ja menoarvioon sisältyvien tie-, työllisyys-, ympäristö- ja elinkeinopoliittisten määrärahojen käyttöä nk. Kainuun kehittämisrahana. Tosiasiallisesti nämä määrärahat ovat monilla ohjeilla ja määräyksillä niin tiukkaan normitettuja, ettei valtiovalta ole tosiasiaassa antanut juurikaan aitoa ja todellista päätösvaltaa niiden osalta maakuntayhtymälle. Valtakunnallisista linjauksista poikkeaminen on toki mahdollista, mutta siinä tarvitaan paitsi hyviä perusteluja myös vahvaa siviilirohkeutta haastaa valtiovalta tietotaitoineen paikallisten ihmisten edun puolesta.

Maakuntayhtymän otettua kuntien taloudessa noin puolet asioista hoitaakseen kunnissa on demokratian näkökulmasta vapautunut jossain määrin valmistelu- ja päätöksentekoresursseja paikalliseen kehittämiseen. Siihen on olemassa myös taloudelliset eväät.

Kunnat vastaavat edelleen omasta kehittämistyöstään ja elinvoimastaan ja niihin panostamisesta. Päätöksenteon perustuessa kuntalakiin jokaisella kunnalla on siten Kainuun mallissa kuntalain ykköspykälän mukainen perustuslain turvaama ”asukkaiden itsehallinto”.

Varsinkin Kainuun oloissa, joissa etäisimmät maakunnan asukkaat asuvat runsaan 200 kilometrin päässä maakunnan pääkaupungista, puheet yhdestä kunnasta ovat kansalaisten kannalta tyhjää tynnyrien kolinaa. Näillä reuna-alueiden ihmisillä ei olisi yhdessä kunnassa mitään todellista mahdollisuutta vaikuttaa asioihinsa, mutta puolta lähempänä olevaan omaan kotikuntaan voi paremminkin vaikuttaa, koska sen valtuustoon voi jo saada omankin edustajan.

Demokratian näkökulmasta tämä osittainen maakunnallinen palvelutuotanto ja päätöksenteko ovat huomattavasti yhtä kuntaa parem-

pi vaihtoehto. Jälkimmäisessä nimittäin päättäjät asuisivat pääsääntöisesti maakuntakeskuksessa ja sen lähipiirissä. Kainuussa sellaiset elinvoimaiset ja kulttuurisesti vireät kuntakeskukset kuin Kuhmo ja Suomussalmi, pienemmistä puhumattakaan, tulisivat näivettymään. Suurkuntaliitoksissa siitä on jo viitteitä lyhyemmilläkin etäisyyksillä.

Kaikkein vähiten toivottavaa on, että palvelutuotanto siirtyy vas-
tuukuntamallilla jonkin toisen kunnanvaltuuston päätettäväksi. Se on demokratian irvikuva, jonka puutteita mitkään yhteislautakunnat eivät paikkaa.

Pakkoliitokset pannaan

Kuntajakoselvityksissä pyritään aina mahdollisimman hyvään yhteiseen ratkaisuun mukana olevien kuntien kanssa. Tavoitteeksi on aina asetettava, että kuntaliitos tehdään strategisen yhdistymisen periaattein. Silloin yhdistymisen tulisi aina tapahtua suuresta muutoksesta lähtien ja tulevaisuuteen tähdäten.

On korostettava uuden kunnan tulevia mahdollisuuksia. Näihin tavoitteisiin on mahdollista päästä vain, kun uuden kunnan elämään ja tulevaisuuteen sitoudutaan, ollaan valmiita tekemään työtä sen puitteissa kansalaisten yhteiseksi hyväksi.

Pakolla toteutetut kuntaliitokset johtavat sitä vastoin yleensä vä-
häiseen muutokseen, olemassa olevaan ripustautumiseen ja yhdisty-
misen automaattisten vaikutusten odotukseen ja korostamiseen. Sil-
loin uudesta kunnasta tulee useimmiten suurimman kunnan toimin-
taa jatkava, ilman selvää kehitystendenssiä ja -tahtoa. Jos uutta kun-
taa hahmotetaan vain vanhojen kuntien kautta ja päätöksenteko on
rutiininomaista, edetään mennään vain -mentaliteetilla. Tähän pää-
dytään myös, kun taloudellisin tai muin pakottein tehdään kunnissa
rakenneuudistuksia. Sitoutumista uuden kunnan toimintaan ei ole,
ja paikallinen kehittäminen heitetään harakoille.

Kainuun maakuntayhtymää käynnistettäessä tavoitteet asetettiin
hyvin korkealle niin palvelutuotannon kuin taloudenkin suhteen. Ta-

voitteena oli ja on edelleen maakunnan palveluiden ja elinvoiman tasapainoinen kehittäminen. Maakunnan taloudellinen kehitys osoittaa, että yhdessä määrättyjä asioita linjaten on mahdollista saada aikaan hyviä tuloksia.

Kainuun hallintokokeilu antaa tilaa myös vahvalle ja tuloksekkaalle paikalliselle kehittämistyölle. Se myös sitouttaa kansalaisia olemaan mukana kehitystyössä, joka on erityisen vaativaa Kainuun olosuhteissa.

Elinkeinopoliittiset panostukset ja alueellinen sekä ohjelmallinen suunnittelu ovat täällä erityisen tarpeellisia ja tärkeitä. Kasvukeskuksissa niitä tarpeita on huomattavasti vähemmän talouden pyöriessä automaattisesti sen mukaan, miten suhdanteet kulloinkin sen markkinataloudessa sanelevat.

Valtion kassan kamreerit johtavat kuntarakenneuudistusta

Mikko Rönnholm

Valtuuston puheenjohtaja, Naantali

Kirjoitan kokemukseni synnyttämästä näkemyksestä: Kuntauudistus ei ole sitä miltä näyttää, ei ole ollut eikä tule olemaan. Kuntarakenteiden muutoksilla ei juurikaan saavuteta tehokkuus- ja tuottavuushyötyjä. Liikkeelle panevana voimana on valtiovarainministeriön idea siirtää vapaaehtoisella pakolla julkisen talouden tasapainotusongelman hankala työ kunnille.

Viisi vuotta sitten, kun Paras-hanke oli lähtökuopissa, kirjoitin aiheesta otsikolla *Valtion pukinsorkka pilkistää kuntauudistuksessa*. Arvelin tuolloin, että hankkeeseen on näkymätön koira haudattuna. Tarkoitin valtion intressiä yleisesti sekä erityisesti Turun kaupunkiseutuun liittyen.

Hankkeen myöhempi käsittely vahvisti, että ainakin jonkinlainen yhteistyö valtion ja suurten kuntien edustajien kesken oli olemassa. Turun kuntapäätäjät olivat kannanotoissaan vain varovaisen myönteisiä jo tuolloin esitettyyn ja nyt uudelleen herätettyyn työssäkäyntimalliin. Turun kaupunginjohtaja Mikko Pukkinen selvästi piti kaikkea muuta turhana ja keskitti voimansa suur-Turun rakentamiseen.

Suur-Turkua perusteltiin kehityskäytävillä, elinkeinoelämän tarpeilla, kilpailukyvyllä ja imagolla eli lyhyesti sanottuna ilman faktoja monisanaisesti kuvaillen. Kun Paras-projekti päättyi yksimieliseen yhteistoimintalinjaa korostavaan loppuraporttiin, oli Pukkisen tyyli

mutta paljon puhuva arvio jatkotyöstä: mappi pannaan hyllyyn muiden mappien joukkoon.

Saaristo-Naantalin opetus

Paras-hankeen tavoitteiden mukaisesti muodostettiin Saaristo-Naantali, kun Rymättylän ehdotuksesta myös Merimasku ja Velkua liitettiin vapaaehtoisesti Naantaliin.

Merkittävin etu liittyvien kuntien asukkaille oli verotuksen keveneminen. Kevenemisen kompensoimiseksi koko Naantalin veroprosentin laskennallinen korotustarve oli kolmannes prosenttia. Mutta tosiasiallinen paine ylitti tämän, ja Naantalin veroprosenttia on jo nostettu 16,50 prosentista 17,25 prosenttiin.

Todennäköisesti suunta jatkuu samana eli jo vuonna 2012 ollaan 18 prosentin tuntumassa. Tällä tavalla kanta-Naantalin asukkaat vähentävät muutoin valtioon kohdistuvia paineita. Hyvän naapuruuden ja pitkäaikaisen yhteistyön hengessä tämä on hyväksytty. Samalla on ajateltu, että tämä olisi riittävä osallistuminen valtion talkoisiin.

Kuntaliitoksen toivottiin tuovan hallinnon säästöjä. Jälkikäteen on tehty laskelma, että vaikutus Naantalin menoihin on 385 000 euroa. 45 000 euroa tulee luottamushenkilöiden vähenemisen seurauksena, ja hallintohenkilökunnan määrän lasku 9 hengellä tuo säästöjä 340 000 euroa.

Näiden vastapainoksi henkilökuntaa on lisätty joillakin sektoreilla, missä ainakin vähäisessä määrin ovat taustalla laajemman kunnan vaatimat palvelut. Henkilökunnan kokonaismäärä oli ennen liitosta kunnissa yhteensä 1 038. Yhdistyneen Naantalin arvioitu henkilökunnan määrä vuoden 2011 lopussa on 1 067, joten nousua on siis 29 henkeä. Asukasluvun kasvusta tämä ei johdu.

Asukas- ja päättäjäpalaute on ollut vähäistä mutta hyvin suopeaa. Ehkä selitys on toimintojen suhteellisen antelias rahoitus. Asukkaiden on ollut helppo omaksua Saaristo-Naantali-identiteetti. Lai-meassa kritiikissä on mainittu, että asukasluvun kasvutavoitteet eivät

ole toteutuneet ja toimintojen uudelleenorganisointi on kangerrellut. Organisaation kasvu on lisännyt jonkin verran byrokratiaa ja päätöksenteko on etähtynyt. Siis lähinnä vakioselityksiä.

Valtion kannalta suunta oli selkeämpi. Laskennallisesti valtion-osuuksien vähennys oli 500 000 euroa vuodessa eli 27 euroa asukasta kohden. Tämän valtio kompensoi ensimmäisten viiden vuoden aikana. Olosuhteet huomioon ottaen se oli alaraja, joka oli väijäämättömästi kasvamassa. Valtiolle liitos on taloudellisesti hyödyllinen.

Henkilökohtainen arvioni on, että kuntaliitoksen toivotut taloudelliset hyödyt eivät todellisuudessa ole toteutuneet. Vuosina 2000–2010 on asukaskohtaisten toimintakulujen nousu ollut Naantalissa 62 prosenttia, kun vastaavat luvut maassa keskimäärin ovat olleet 51 ja Varsinais-Suomessa 57 prosenttia.

Kolmen viime vuoden 2008–2010 aikana Naantalin kulut ovat nousseet 20 prosenttia, kun maassa ja Varsinais-Suomessa vastaava luku on noin 16 prosenttia. Tämä on tarkoittanut sitä, että Naantalin positiivinen kuluero maan keskimääräiseen on vähentynyt runsaasta 300 eurosta/asukas alle 200 euroon/asukas.

Edellä laskennallisesti esitetty liitossäästö on 20 euroa asukasta kohden, ja luottamushenkilöiden kustannuksissa on saatu säästöä 2,4 euroa/asukas. Kun toimintakulut Naantalissa vuonna 2011 tulevat olemaan yli 6 000 euroa/asukas, on säästö 0,33 prosenttia. Siis ei merkittävää vaikutusta. Kunnantalojen paljon puhutut seinät ja luottamushenkilöiden määrä ovat näkyviä mutta ei merkittäviä tekijöitä kuntien kustannusrakenteessa.

Sytä tähän kustannusten nousukehitykseen ei ole selvitetty, joten esitän vain henkilökohtaisia arvioita. Henkilökunnalla ja erityisesti luottamushenkilöillä on halu ymmärtää pienten ja syrjäisten taajamien ja haja-asutuksen ongelmia. Erityisesti saaristo-olosuhteiden vaikutuksia yritetään kompensoida. Luonnollista on, että niin tekniset standardit kuin ympäristön vaatimukset ovat suuremmassa yksikössä kovemmat ja niistä on aiheutunut yllätyskustannuksia.

Liittyneissä kunnissa hajautuva rakentaminen ja loma-asuntojen muutos pysyviksi asunnoiksi lisäävät pitkälti tulevaisuutteen palve-

lujen jäljestämisvelvollisuutta, mistä on seurannut ja seuraa menojen kasvua. Yleisesti ottaen harmonisointi tapahtuu aina ylöspäin kustannuksia lisäten.

Silmiini ei ole osunut kuntaliitokseen liittyvää todistusaineistoa, joka tukisi käsityksiä, että sen avulla voidaan saavuttaa julkistaloudellisia säästöjä. Sen sijaan Naantalin tapauksessa saatiin kantanaan- talilaiset korotetun ja nousevan veron muodossa osallistumaan kustannuksiin, joihin valtio olisi joutunut satsaamaan lisääntyviä valtion-apuja.

Kuntaliitosten jälkeinen rauhoitusaika kolme vaalikautta

Kokemukseni valossa pidän välttämättömänä, että kuntaliitoksien jälkeen olisi varattava riittävä, vähintään kolmen valtuustokauden aika ennen kuin rakenteita ruvetaan uudelleen muokkaamaan. Kuntarakennekysymykset vievät niin kunnan virka- kuin luottamushenkilöjohdon aikaa. Näin ei saavuteta palvelutuotannossa niitä tehostamistavoitteita, joiden avulla kustannusten vähennykset vain ovat mahdollisia.

Valtiovalta tosiasiallisesti estää kuntien oman tuottavuuskehityksen ylläpitämällä jatkuvasti näitä rakenneuudistuksia. Siten asetetut tavoitteet etääntyvät. Ainoastaan luottamalla joihinkin luovan tuhon ideologioihin voi tätä valtion menettelytapaa pitää perusteltuna.

Kuntien omaisuuden realisointi tai kuntaverojen korotus

Turun seudun kehityksestä voi päätellä, että valtionapujen kurissa pitäminen ei helposti onnistu. Valtion rasitus Turku-nimisen kaupungin rahoituksessa on lisääntynyt viiden vuoden aikana 80 miljoonaa euroa vuositasolla eli 459 euroa asukasta kohden, kun naapurien vastaavat luvut ovat olleet alle 300 euroa asukasta kohden.

Naantalisiin saataisiin lisämaksajia, jos kunnat yhdistettäisiin ja veroprosentti korotettaisiin esimerkiksi 19 prosenttiin. Naantalilaiset kantaisivat tällöin yhteiseen kassaan 6,7 miljoona euroa. Nämä eurot vähentäisivät todennäköisesti valtion rasitusta samassa suhteessa.

Kirjoitin viisi vuotta sitten kuntarakenteen perimmäisestä tarkoituksesta eli suurkuntien muodostamisesta seuraavasti:

”Valtion haudattu koira ei siis hauku väärää puuta. Se yllyttää ja saakin yli-innokkaat suurkuntafriikit tekemään sen puolesta likaisen työn eli hyvin hoidettujen kuntien voimavarojen keräämisen samaan Molokin kitaan. Valtio uskoo ja tietää, että kuntakokoa suurentamalla se voi valjastaa kuntien reservit käyttöön ja tässä tarkoituksessa se yllyttää kaupunkikeskuksia laajentamaan reviiriään. Mammuttitautista on helppo jymäyttää.”

Valtiolla oli tuolloin velkaa 11 000 euroa asukasta kohden. Nyt sitä on 14 377 euroa. Arvioin tuolloin, että Turulla on piilossa (erityisesti liikelaitoksissa) nettovarallisuutta 5 000 euroa asukasta kohden. Se määrä on tuosta ajankohdasta kaksinkertaistunut.

Turkulaiset itse puhuvat jopa 2 miljardin euron netto-omaisuudesta. Näin rikkaan kunnan valtionosuudet valtio voisi surutta jättää korottamatta tai se voisi niitä jopa alentaa, ja täten saavutettaisiin valtiovarainministeriön suunnitelmassa olevat kuntatalouden miljardisäästöt.

Tuottavuuden noususta ja palvelujen tehostamisesta vastuu jäisi kuntien harteille. Mutta siihen taas ei taida löytyä voimaa eikä varsinkaan halua. Poliittisesta prosessista kunnassakin on kysymys. Eikä siihen ole käytännössä pakkoa, sillä vaikka omaisuuden myyntikään ei maistuisi, on vaihtoehtona aina veronkorotus.

Kun alueella on yksi suuri kunta ja kun veroprosenttikilpailua ei seutukunnissa enää ole ja kun asukkaat eivät enää voi äänestää jaloiltaan, on veron korottaminen helppo ratkaisu. Näin menetellen ottaisimme pitkän askeleen joidenkin havitteleman tasaveron suuntaan. Valtio puolestaan voisi kiihdyttää samaa suuntausta alentamalla yhteisö- ja pääomaveroja sekä loiventamalla progressioita vaikkapa työmarkkinaperusteisesti ja yritysmyönteisyyttä korostaen.

Ihan pienenä lisäilona olisi maakuntahallinnon näivettäminen. Valtion sektoriviranomaiset pääsisivät siitä vähäisestäkin paikallisesta demokraattiselta haiskahtavasta kontrollista takaisin kruunun käskynhaltijan asemaan.

Kilpailua tungetaan väen vängällä hyvinvointipalveluihin ja säännöistä tehdään mahdottomia onnistuneesti noudattaa. Mutta kunta-puolella kilpailu on pahasta, sillä siellä kyse onkin vain valtion rahasta.

Kuntakentän piirteitä sixpack-hallituksen jäljiltä

Kari Väyrynen

Kunnanjohtaja, Salla

Pakkoliitospäätösten ja eläkeiän nostopäätöksen jälkeen Suomi on pelastettu.

Kunnat rakensivat maailman johtavan ja aikanaan tasa-arvoisimman hyvinvointijärjestelmän joka puolelle Suomea. Juuri kunnat ovat venyneet ja näyttäneet erinomaisuutensa vaikeina aikoina, kuten sota-aikana ja 1990-luvun lamassa. Suomen kuntakenttä lienee maailman tehokkain.

Valtio on 1990-luvun lamasta lähtien tehnyt sitä, mitä se nyt pakottaa kuntia tekemään: vetäytynyt raja-alueilta ja maaseudulta vastoin vuosituhantista puolustusoppia. Asutuspolitiikka on parasta puolustuspolitiikkaa. Nato-Norja monen muun maan ohella vahvistaa asutusta pohjoisilla alueilla. Norjalaiset ovatkin meitä fiksumpia.

Valtio jättää harvaan asutun maaseudun netin varaan. No, tämä netti ei edes toimi, puhumattakaan että vaurauden luonut ikäihmisten sukupolvi osaisi sitä oikeasti käyttää, vaikkapa verovaluksissa. Valtion palvelut on kerätty jo aluekeskuksiin, nyt kerätään maakunta-keskuksiin.

Sitten palveluita saa vain pääkaupungissa ja muutamassa muussa paikassa – lähinnä sixpackissä (kuusi suurinta kaupunkia). Poliisia odotetaan pahimmillaan keskimäärin puolitoista tuntia,

Sallassa tunti. Postin toiminta on surkuhupaisaa, eikä teleliikenteenkään toiminta mairittele. Hallitusohjelma lupaa lisää heikennyksiä.

Ennen valtio oli ihmisiä varten ja tuli palveluineen ihmisen luo. Nyt ihminen on valtiota varten ja tulee – jos kykenee – valtion luo useiden satojenkin kilometrien päähän saamatta siitä mitään korvausta. Päinvastoin, häntä rangaistaan asumisesta siellä romuttamalla julkinen liikenne ja nostamalla liikennepolttoaineitten verotusta huomattavasti kovemmin kuin muiden tuotteiden.

Pienten kuntakeskusten uudehkojen omakotitalojen hinta myyntitilanteessa on noin 100 000 euroa. Kun kunta lakkaa, niin hintataso puolittuu ja vastaavasti liitoskunnan keskustassa nousee. Rovaniemen – liitoskaupungin – hintataso on osin jopa korkeampi kuin Oulun kaupungin ydinkeskustassa. Helsingissä keskihinta on jo tuplat maan keskihintaan. Kenen etu se on?

Heti Euroopan unioniin liityttyämme meillä oli projekti irlantilaisien kanssa. Siellä maaseutu oli ankeata ja huonojen teiden takana. Irlantilaisien ihmetys oli suuri, kun he kävivät meillä ja näkivät senaikaisten hyvä infran mm. Itä-Lapissa. Nyt heillä on EU:n myötä asiat paremmin kuin silloin ja meillä heikommin. Kuntauudistuksen myötä rapautuminen kiihtyy meillä, ja heilläkään tilanne ei varmaan parane muista syistä.

Pakkoliitokset ja työssäkäyntialueet

Kunnat eivät ole yhteiskunnasta irrallinen saareke vaan merkittävin osa sitä. Pakkoliitokset johtavat Kesko-SOK-ilmiöön. Kilpailuviranomaiset hyväksyivät T-kauppaketjun myymisen ja pirstomisen sientöiden kaksikon täydellisen ylivallan. Kesko-SOK määrää elintarvikealalla kaiken Suomessa: kauppojen sijainnista (yleensä kylki kyljessä) niiden tavaravalikoimaan ja hintaan asti.

Kun kunta on työssäkäyntialue, niin se on Kesko-SOK:n maailma, muu maa on muuta. Pääkaupunkiseutu erottuu vielä edukseen Stock-

mannin maailmaksi. Pääkaupunkiseudulla on kaikki mahdollinen, vaikka Brysselin ihmisten mielestä se on peräkyliä.

Työssäkäyntialuekunnissa terveillä varakkailla ihmisillä on hyvä elää. Heikkojen kohdalla olosuhteet vain huononevat, koska nytkin isot, rikkaat kaupungit saavat eniten huomaautuksia sairaiden, vanhusten ja sosiaalijonossa olevien kohtelusta.

Yrityksistä huolimatta Helsinki jatkoi terveystakeskusmaksun perimistä kokoomuksen ryhmänjohtajan Tatu Rauhamäen perusteluin: ”Tiedämme kokemuksesta, että terveystakeskuskäynnit vähentyivät kun maksut otettiin käyttöön, vaikka ne alhaisia ovatkin.” Helsinki ei ole elinkelvoton pienkunta vaan maamme lippulaiva, kylläkin professori Matti Virénin mukaan ylivoimaisesti maamme tehottomin kunta. Tässä Rauhamäen kommentissa hokemalle hyvinvointivaltiota lopullinen niitti.

Liitostilanteissa suurimman kunnan kulttuuri jää pysyväksi. Etäisyydet, köyhät, sairaat ja työttömät eivät häviä virtuaaliin eivätkä rahat lisäänty. Hallinnon osuus kokonaismenoista kuntakentässä on sama kuin 100 pienimmän kunnan kokonaismenot, joten täältä ei pelastus löydy. Ei se löydy eläkeiän nostostakaan aikana, jolloin kaikki eläkeiän saavuttaneet pitäisi lailla määrätä eläkkeelle, jotta nuoret saataisiin työhön.

Tv-tohtori Kiminkinen uusimmassa Hymy-lehdessä asiantuntevasti ja kokemusperäisesti kertoi, mikä on vanhan, köyhän ja sairaan kohtalo uusissa superkunnissa. Kainuun kokeilu on tämän jo mainitulle ihmisryhmälle ja Kiminkiselle opettanut.

Työssäkäyntialueen sisällä on mahdollista valita asuinpaikka työmatkan oleellisesti kärsimättä. Pakkoliitosten jälkeen – varsinkin kun hallitus vihreään vedoten leikkaa työmatkaverovähennyksiä – työssä käyvä ei voi työpaikkaa menettämättä muuttaa parempaan kuntaan. Ennen ihmiset sidottiin turpeeseen, mihin nyt? Kekkonen vapautti sallalaiset suolainoista Ruotsiin!

Yhteistyöhimmelit

Kunnat hoitavat eri tehtäviä yhteisesti. Julkisuudessa esiin nostetaan lähinnä terveydenhoidon kuntayhtymät. Kun terveydenhoito on kriisissä ja se on ainoa syy kuntien menojen tuloja nopeampaan kasvuun, niin tästä on päätelty, että syyllinen ovat yhteistyö ja kuntayhtymät. Ne ovat pahasta, sillä valta siirtyy pois peruskunnilta. Himmeleistä on päästävä eroon, joten ministeri kielsi ne.

Terveyssektori elää omaa elämäänsä, eikä sen rahoihin kunnilla ole päätäntävaltaa nytkään riippumatta siitä, mikä malli on kyseessä. Myöskään kunnan koko ei tilannetta muuta. Asia on varmistunut HUSin (Helsingin-Uudenmaan sairaanhoitopiirin) toimintaa julkisuudessa seuraamalla. Lääkärikollegion yli ei kukaan kävele!

Tilanne korjaantuu ainoastaan siten, että valtio ottaa sairaanhoitopiirit valtaansa ja eduskunta käyttää priorisointivaltaa ja muuta valtaa saadakseen esimerkiksi lääkäreille samat työsäännöt kuin muilla työntekijöillä on. Yksityinen ja julkinen sektori on täysin erotettava toisistaan ja siirryttävä yhden luukun korvauksiin. Myös työterveydenhuollolta on Kela-osuus poistettava.

Hyvinvointivaltio on hokema vailla todellisuutta; ylempien ja alempien sosiaaliluokkien terveydentila, elinaikaodote ja saatavat terveyspalvelut loittonevat toisistaan Euroopan huippuvauhtia.

Väistämättä tulee mieleen, että himmeleiden kiellolla ajetaan terveyssektoria entistä vahvemmin yksityisten ja erityisesti kansainvälisten toimijoiden käsiin isoina kokonaisuuksina. Joko sairaankuljetusalan mammuttiyrityksen vararikko herättää Helsingin päättäjät jos ei maan hallitusta?

Muiden alojen yhteistyötä arvostellaan harvoin. Arvosteluun on syynä yleensä jokin muu naapuruksia riivaava asia kuin itse yhteistyön kohde. Toki kyse voi olla myös yhteistyökuvion pitkistä etäisyyksistä.

Tuntuu kummalta, että kunnat eivät voi menestyksekkäästi tehdä organisoitua yhteistyötä, mutta yhtiöt, järjestöt ja valtiot voivat. Niitä vielä siihen vallassaolijat kehottavat. Kunnilta se ollaan kieltämäs-

sä tyystin vastoin EU:n säännöksiä ja yleistä oikeustajua. Talkoilla on pitkät perinteet.

Valtio lisää velvoitteita ja vie työpaikkansa

Eduskunta, hallitus ja ministerit suoltavat uusia tehtäviä kunnille, tai jo olevien tehtävien laatutasoa parannetaan. Mitä tuoreempi ministeri, sen kipakammat haukut kunnille, vaikka useimmat heistä ovat kuntapäättäjinä syyllistyneet aivan samoihin ”laiminlyönteihin”. Samalla asetetaan kunnille sanktioita. Valtio heikentää ja lopettaa omia palveluitaan, jotka on ammoisista ajoista lähtien katsottu itsestään selviksi.

Valitusoikeus on, mutta ei osoitetta. Parhaiten tämä on tullut ilmi poliisin odotusajan suhteen. Edellisen hallituksen ministerin vastaus kysymykseen perustuslaillisista aikarajoista oli se, että kyseessä on pelkästään työnjohdollinen asia. Myös vaikeasti työllistettävät on ki-pattu kunnille ja vielä sakkojen kera.

Kuntien talouden osalta tilanne on samanlainen. Valtio päättää yksipuolisesti kuntakentälle kuuluvan osuuden lakimääräisten palveluiden rahakakusta ja muuttelee sitä mielensä mukaan. Verojärjestelmää on ensimmäisestä lamasta lähtien rukattu niin, että pääkonttoreiden osuudet ovat ylisuuria, vaikka vienti, josta meidän sanotaan elävän, syntyy aivan muualla kuin pääkonttoreissa.

Valtio on vetänyt työntekijänsä pois harmaalta alueelta, mutta kasvavassa määrin myös maakuntakeskuksista. Valtion työpaikat ovat tulleet sixpackiin ja ennen kaikkea Stockmannin pääliikkeen läheisyyteen (noin 10 000 uutta työpaikkaa EU:iin liittymisen jälkeen). Palkat ovat valtiolla nousseet nopeiten, mutta julkisuudessa syy ongelmiin on kuntien palkollisten määrä ja heidän palkkakehityksensä.

Perustuslaki takaa kansalaisille peruspalvelut asuinpaikasta riippumatta. Aikaisemmin asia oli selvä, kun korvamerkitty raha tuli kuntiin. Järjestelmän alasajo alkoi, kun korvamerkistä luovuttiin. Kun nyt suurten kuntien yksikkökustannukset erityisesti sosiaali- ja ter-

veyspalveluissa ovat korkeat ja palvelut ontuvat, niin parhaat veronmaksajat äänestävät jaloillaan pieniin kuntiin.

Seuraava askel otetaan poistamalla kiinteistövero verontasauksesta. Näin avataan tie tasausjärjestelmän lopulle. Sitten on pakko tehdä mammuttikunnat ja lopussa -yhteiskunta. Kuntaliitto mukailee täysin sixpackin ja hallituksen linjaa. Miksi? Mies ja ääni vai euro ja ääni vaiko molemmat?

Vesivoimalaitosten kiinteistöverolle saanti oli oiva esimerkki valtaapitävien pyrkimyksistä. Sama nähdään, kun Salla päätti panna valtion suojelualueet kiinteistöverolle. Myös kaivosalueiden ja vesivarastojen sekä valuma-alueiden verollepanon vastustus kertoo suuresta linjasta. Ympäristöministeri Niinistö torjui suojelualueiden kiinteistöveron, koska se romuttaa suojeluaatteen ja jo nyt tulo muodostuu kunnille matkailun kautta.

Matkailu tuo tuloa Lappiin, mutta poistamalla kiinteistövero verontasauksesta tulot jaetaan uudelleen, Kustaville, Kuusamolle ja Kittilälle, mutta Sallalta ja Savukoskelta pois. Veromuutos tuli puskista viimeisenä yönä hallitusohjelmaan helsinkiläisten vaikuttajien tahdosta ilman minkäänlaista valmistelua, ennakkolaskelmia tai vastaavia.

Elinvoimaisuus ja voimavarat muodostuvat pitkälti poliittisista päätöksistä. Voimavarat jakaa pääosin eduskunta, ei jumalainen voima eivätkä markkinat.

Miten järjestäisin työssäkäyntialueiden ulkopuolisen harmaan alueen kuntien elämän?

EU edellyttää paikallisille toimijoille annettavan tarvittavat resurssit valtion toimesta! Harmaan alueen kuntia kehitetään nykyiseltä kuntapohjalta. Aluetta pidetään verrokkialueena työssäkäynti-Suomelle. Kehittämistyössä jätetään kuntarajat rauhaan ja keskitytään oikeisiin muutoksiin seuraavasti:

Valtio ja kunnat ovat yksi yhteinen julkinen sektori, joka toimii samojen lainalaisuuksien, sakkomaksujen, pakotteiden ja rajoitteiden

alla. Nyt kunnilla on velvoitteet, mutta valtiolla käytännössä ei maan sisäisesti. Valtion ja kuntien tehtävät jaetaan uudelleen niiden kesken tehtävien laajuuden, tärkeyden ja alueellisuuden mukaan. Uudistustyön tekee parlamentaarinen valmisteluelin.

Sairaanhoitopiirit siirtyvät valtiolle ja valtio perustaa muutaman miljoonapiirin. Muu terveydenhoito järjestetään maakunnittain. Valtio on päättänyt kriteerit enimmäisetäisyyksistä ja vaadittavasta minimitasosta. Vastaavasti sosiaalisektori jää kunnille, koska tähän sektoriin työnjohdolliset toimet tepsivät ja menoihin voidaan vaikuttaa kuntakohtaisesti. Sosiaalityö on pitkäjännitteistä työtä, jossa tutut hoitajat ja tuttu ja turvallinen ympäristö elämän alussa ja lopussa ovat elintärkeitä sekä inhimillisesti että taloudellisesti.

Peruskoulu, lukio ja kunnan muu sivistys-, kulttuuri-, nuoriso- ja urheilutoimi jäävät ennalleen.

Valtio luovuttaa työvoimatoimistot Tanskan mallin mukaan kunnille, koska varsinaisen ydintyön – työttömien työllistämisen – valtio on jo kipannut kunnille sakkojen kera. Samoin järjestyspoliisi, Kela, posti ja alempiarvoisten teiden hoito jäävät kuntien tehtäväksi.

Myös valtion metsistä tehdään kuntien metsiä. Näin alueellinen elinvoima jää alueelle ja vastuu elintärkeistä palveluista kannetaan paikallisesti. Tämäkin kokonaisuus käydään yhteisesti ja kattavasti läpi, jolloin voi löytyä lisää vaihdettavia vastuuta.

Verotuspuolella kaikki alueella syntyvä vero jää kunnalle. Tämä edellyttää veropohjan laajentamista jo aikaisemmin mainitsemini omaisuususeriin ja varmaan muutoinkin. Peruspalvelurahoitus otetaan kuitenkin yhteisestä veropotista. Tämä järjestely suunnitellaan parlamentaarisesti, eli osa veroista menee edelleen valtion yhteiseen pussiin.

Suomessa taataan perustuslailliset palvelut kaikille minimitasossa. Näiden osalta palataan korvamerkittyyn rahaan siten, että sixpackin keskiarvot ovat hyväksyttävä yksikkökustannus ja siihen sovelletaan jo käytössä olevia ikä-, sairastavuus- ym. kertoimia. Järjestelmä ei ainakaan monimutkaistu nykyisestään. Muu on täysin vapaassa harkinnassa ja erillisen kirjanpidon alaisena; joku auraa vain tiet, joku rakentaa urheilupyhätön.

Kaikkien kukkien annetaan kukkia, ja kuntarajatkin tulevat luonnollista tietä paikoin häviämään ja alueet tyhjenemään. Ero hallituksen tarkoitukseen on siinä, että asiat etenevät vapaaehtoisesti, hallitusti ja luonnollisesti. Kansalaisten inhimilliset ja taloudelliset menetykset ja kärsimykset ovat minimaaliset. Uudistuksen keskiössä on pieni ihminen. Muutoksissa ja niiden toteutuksessa ihmiset ovat oikeasti matkassa ja tulos on sen mukaista.

Harmaalle alueelle kehittyy markkinatalouden ylevien periaatteiden mukaan dynaaminen, kilpailuhenkinen ja moniarvoinen kuntakenttä, Kesko-SOK-yhteiskunnan sijaan. Muu maa lähestyy pääkaupunkiseutua. Vertailuksi käyvät erot pääkaupunkiseudulla. Helsingin asuntojen keskikoko on noin 60 m² ja Kauniaisten yli 110 m², verotettavat tulot ovat kaukana toisistaan sekä maahanmuuttajien osuus kuntalaisista hyvin erilainen.

Nykyisen hallituksen markkinausko lyö läpi laajan maaseudun, ja tulokset ovat huomiota herättävän hyvät. Elinvoimaa on ihmisten tyytyväinen elämä suhteessa elintärkeisiin palveluihin, jotka ovat kiistatta omissa käsissä eivätkä valtion tarjoamina virtuaalipalveluina, kuten poliisin laita on. Tyytymättömät äänestävät jaloillaan, kuten nytkin tapahtuu.

Globaalissa maailmassa tämän päivän työssäkäyntialue on huomisen periferia ja päinvastoin. Sodankylä on oiva esimerkki periferian muuttumisesta El Doradoksi. Päinvastaisia esimerkkejä on liikaa ja lisää vain tulee. Nykymittarein nykyisistä kunnista 26 kunnalla on vuonna 2025 mediaani-ikä alle 40 vuotta. Onko muu Suomi tuolloin elinkelvoton?

Yhdyskuntarakenne ei riitä kuntauudistuksen perustaksi

*Anna-Mari Ahonen,
Kunnanjohtaja, Janakkala*

”**K**aikki kaupunkimaisen asutuksen epäkohdat pohjautuvat lopulta asutuksen liialliseen kasaamiseen ahtaalle alueelle. Tämän vuoksi on terveyttämisen tärkeimpänä tarkoituksena asutustiiviyden harventaminen.” (Meurman, O.-I.: Asemakaavaoppi. 1947, 311.)

Näin lausui suomalaisen asemakaavoituksen isänä pidetty Otto Iivari Meurman 65 vuotta sitten. Paljon on tapahtunut sekä itse kaupunkirakenteessa että sen suunnittelussa niiden aikojen jälkeen, ja Meurmanin ajatukset aiheuttavat ammattipiireissä tänä päivänä ehkä vähän vinojakin hymyjä.

Mutta mitä oikeastaan ON tapahtunut? Ja mitä tekemistä tällä kaikella on kuntarakenteen kanssa? Kirjoituksessani peilaan kotikuntani Janakkalan yhdyskuntarakenteen ja kuntarakenteen suhdetta tuoreiden verkostokaupunkiteorioiden valossa.

Ruutukaavasta verkostokaupunkiin

Historiallinen kaupunkikeskusta koettiin aikoinaan kävellen. Nykyisenä moottoriteiden ja nopeiden ratojen aikana ihmisen liikkumisnopeus on tuohon lähtökohtaan nähden suunnilleen satakertaistunut.

Tämän myötä ihmisen saavutettavissa olevan alueen pinta-ala on 10 000-kertaistunut. Oikeastaan tämä ilmiö liikkumisnopeuden tuot- tamasta ei-lineaarisesta maa-alan kasvusta ei ole mitenkään uusi, vaan se tunnistettiin keskeisenä periaatteena jo puutarhakaupunkiaatteen alkuaikoina. (Unwin, R.: Nothing to be Gained by Overcrowding. 1912. Teoksessa: Creese, W. L., toim.: The Legacy of Raymond Un- win: A Human Pattern for Planning. 1967.)

Liikkuvuus onkin viime vuosikymmeninä kasvanut huimasti. Sii- nä missä esi-isän elämänpiiri rajautui kotitilan tai -korttelin lähiym- päristöön, voimme sinä tai minä helposti laajentaa omaa elämänpii- riämme kiinnostuksen tai tarpeen mukaan. Voimme käydä töissä yli kunta- tai maakuntarajojen, pistäytyä ohimennen Helsingissä oop- perassa, asioida ostoskeskuksessa naapurikunnassa tai kuljettaa lasta harrastuksiin oman kaupungin toiseen kaupunginosaan vaikka joka ilta.

Koko elämäntapamme on muuttunut ei-paikalliseksi. Eihän ny- kysuomalainen enää tarkastele maailmaa pelkästään niiden ympäris- töjen ja asioiden kautta, jotka sijaitsevat fyysisesti häntä lähellä, vaan niiden, jotka ovat ylipäänsä hänen saavutettavissaan. Toisin sanoen: nykyään harrastus- ja ostosmatkat suuntautuvat kiinnostaviin koh- teisiin, eivät pelkästään niihin, jotka sijaitsevat lähinnä. Voidaan sa- noa, että liikkuvuus määrittää paitsi ihmisten tilankäyttöä myös hei- dän maailmankuvaansa. (Joutsiniemi, A.: Becoming Metapolis – A Configurational Approach. 2010.)

Tällä on ollut vaikutuksensa myös meitä ympäröivään fyysiseen ympäristöön. Saavutettavuuden kannalta *aika* on tänä päivänä mer- kityksellisempää kuin *etäisyys*. Esimerkiksi työmatkaan käytettävän ajan pituudella saattaa olla matkalaiselle paljon suurempi merkitys kuin kuljetuilla kilometreillä tai itse reitillä.

Myös palveluiden suhde saavutettavuuteen on muuttunut: palve- lut ovat monessa tapauksessa karanneet yhä kauemmaksi käyttäjis- tään. Varsinkin kaupan palveluiden sijaintia on viime vuosikymme- ninä ohjannut voimakas keskusliikkeiden suorittama rationalisointi. Kivijalkakaupat ovat vaihtuneet taajamien ulkopuolella sijaitsevien

automarkettien etumyymälöiksi, ja moni asuinalue on jäänyt kokonaan ilman yksityisiä palveluita.

Viime vuosikymmeninä kaupungin rakennetta ovat muokanneet erityisen paljon uudet pääväylät. Niiden varteen ovat elinkeinoelämä ja asuminen pyrkineet hakeutumaan, suunnitellusti tai yhä useammin myös aivan suunnittelematta.

Ihmisten henkilökohtaisen liikkumisen lisäksi siis myös fyysinen rakenne on kokenut suuria muutoksia. Vaikea sanoa, oliko kana lopulta ennen munaa, mutta joka tapauksessa *ei-paikalliseen* elämäntapaan liittyy *ei-suunniteltu* kaupunki. (Alppi, S. & Ylä-Anttila, K.: Verkstourbanismi. 2007. Yhdyskuntasuunnittelu 45:2. Joutsiniemi emt.)

Kaupunki muuttuu, miten muuttuu kaupunkisuunnittelu?

Perinteinen kaupunkisuunnittelu on tarkastellut kaupunkitilaa puhtaasti maankäyttöalueiden näkökulmasta (zoning), jolloin tila jaetaan eri käyttötarkoituksia kuvaaviin kartalla esitettäviin lämpäreisiin. Tällainen staattinen näkökulma on aiemmin palvellut tarkoitustaan, mutta nykyään se ei enää riitä edes tuottamaan ymmärrystä, puhumattakaan, että se riittäisi tuottamaan laadukasta suunnittelua.

Perinteisen kaupunkisuunnitteluajattelun rinnalle onkin viime vuosina noussut voimakkaasti aivan toisentyyppinen *verkstoraakenteen* näkökulma. Siinä kaupunkirakenteen elementtejä – katuverkkoa, aluekokonaisuuksia ja sijainteja – tarkastellaan solmuina ja linkkeinä. Liike ja aika ovat tarkastelussa läsnä aiempien pinta-alojen ja etäisyyksien lisäksi.

Kaupunkirakenteen linkkejä pitkin liikkuu valtavasti tavaraa, ainetta, ihmisiä ja informaatiota. Solmukohdat ovat kompleksisissa vaikutussuhteissa toisiinsa, ja rakenne on kuin monimutkainen ameba, joka elää ja hengittää. Ameban toiset osat alkavat vahvistua erilaisten mekanismien kautta samalla kun toiset hiipuvat ja lähes sam-

muovat. Kaikki se tavara, ihmiset ja informaatio haastavat ihmettelämään: Mistä se tulee? Minne se menee? Mitä tällainen verkostokaupunki on syönyt? (Alppi & Ylä-Anttila, emt.; Joutsiniemi emt.)

Kunnilla ja kaupungeilla on omat sisäiset verkkonsa, mutta sen lisäksi ne ovat osa laajempaa verkostorakennetta. Näitä verkostoja voidaan tarkastella erilaisissa mittakaavoissa eli skaaloissa, ikään kuin erilaisilla lentokorkeuksilla lentäen. Oleellista on paitsi se, missä sijaitaan, myös se, mihin verkostoihin kuulutaan, ja toiminnallisessa mielessä vielä se, kenen kumppaneita ollaan.

Näkökulmat voivat siis suunnittelussa olla samanaikaisesti esimerkiksi paikallisia, seudullisia, yliseudullisia, kansallisia ja globaaleja. Tällainen multiskalaarisuus on verkostorakenteen ohella noussut viime aikoina esiin kaupunkitutkimuksen keskustelussa.

Uudenlainen tilanne vaatii uudenlaisia työkaluja. Kompleksisten verkostorakenteiden täydellinen ymmärtäminen on haastavaa. Muutunut todellisuus haastaa myös koko nykyisen suunnittelu- ja hallintokulttuurimme.

Voiko määräysten sävyttämä, ylhäältä ohjaava suunnittelujärjestelmämme ja sen näkyvimpänä ilmentymänä jähmeä kaavoitus olla enää riittävä metodi ohjaamaan maankäyttöä ja tuottamaan hyvää asuin- ja elinympäristöä? Onko se tuottanut sitä tähänkään asti? Missä määrin ympäristö on muovautunut kaavojen tarkoittamaksi kokonaisuudeksi? Mikä osa kehityksestä on johtunut muista vaikuttimista? Ja mikä on ”kokonaisuus”?

Toisin sanoen: kuka voisi väittää hallitsevansa edes jotenkin sitä mosaiikkia, joka koostuu vuosikymmenten aikana laadituista, usein melkoista väljyyttä sisältävistä ja kaiken aikaa päivittyvistä kaavoista? Toistaiseksi kaupunkisuunnittelua koskevaa keskustelua leimaa enemmän kysymysten kuin vastausten läsnäolo.

Perinteisten kaavojen rinnalla kaupunkisuunnittelun työkaluina ovat alkaneet yleistyä erilaiset rakennemallit. Tällainen rakennemallityötapana on vapaa työskentelymuoto, jota ei kangista lainsäädäntö. Rakennemalli myös skaalautuu välineenä mittakaavasta toiseen. Eri-
lainen mallintaminen uusine digitaalisine mahdollisuuksineen on

varmasti yksi osaratkaisu kaupunkisuunnittelun kehittämistä koskevaan tarpeeseen.

Esimerkiksi omassa kotikunnassani Janakkalassa olemme laatineet kunnan sisäisen rakennemallin oman maapolitiikkamme selkänöjaksi. Sen lisäksi pyrimme jatkossa hahmottamaan asemaamme ja toimintaympäristöämme koko Helsinki–Hämeenlinna–Tampere-akselin kattavan aluerakenteen mallin kautta.

Arvauksia kuntauudistuksen tavoitteista

Tätä kirjoittaessani valtiovarainministeriö valmistelee kuntarakenteita koskevan uudistuksen taustamateriaalia. Uudistuksen tavoitteista on kuultu jo jotakin, mutta keinoista ei juuri vihjeitä kummempaa.

Käydyin keskustelun yhteydessä on julkisuudessa tuotu esiin ajatus kuntien liittämisestä yhteen, työssäkäyntialueiden laajuisiksi kokonaisuuksiksi. Paitsi toiminnallisena lähtökohtana myös yhdyskuntarakenteen suunnittelun kannalta tämä on todella erikoinen lähestymistapa. Miltä osin nykyistä yhdyskuntarakennetta kuviteltaisiin parannettavan sillä, että kunnista muodostettaisiin työssäkäyntialueiden laajuisia?

Itse työssäkäyntialue-käsitteeseenkin liittyy paljon tulkinnanvaraisuutta. Työssäkäynnin suunnat ovat kunkin kunnan osalta kiistatonta tilastofaktoja, mutta johtopäätös – eli tuo työssäkäyntialueen raja – onkin kaikkea muuta. Millä perusteella esimerkiksi Janakkalan kunnan laskettaisiin kuuluvan Hämeenlinnan työssäkäyntialueeseen, kun janakkalalaisten työssäkäynnistä 75 % suuntautuu jonnekin muualle kuin Hämeenlinnaan ja lähes 50 % itse asiassa omaan kotikuntaan Janakkalaan?

Pendelöinnin määrä nyky-Suomessa näyttää edelleen kasvavan. Ammatillisen sektoroitumisen tuloksena yhä useampi meistä käy töissä yli kuntarajojen ja jopa yli maakuntarajojen. Työssäkäynnin suhteen omavaraisen kaupungin idea ei ole tänä päivänä muuta kuin viehättävä utopia.

Suuretkaan kaupungit eivät enää välttämättä pysty tarjoamaan työpaikkaa kahden aikuisen taloudessa molemmille työssäkävijöille, ja vaikka harva meistä haluaa tehdä pitkää työmatkaa, niin yhä useamman on jatkossakin pakko. Kuntarajoilla ei tämän kehityksen kanssa ole mitään tekemistä.

Kuntauudistuksen tavoitteista voidaan tällä hetkellä arvailla sen verran, että taustalla lieenee pyrkimys rakenteen ja palveluiden keskittämiseen. Keskittämisyhtymien taustalla taas ainakin osittain lieenee ajatus liikennesuoritteiden vähentämisestä.

Liikenteen vähentämisen tavoitteessa ei sinänsä ole vikaa, mutta sen toteutumisen suhteen on syytä olla realistinen ja ottaa huomioon nykyinen yhdyskuntarakenteen verkostomainen hahmo ja liikkuva elämäntapamme. Kaikista liikennetuotoksista nykyään vain noin 1/3 on puhtaasti työmatkoja, loput 2/3 liittyvät vapaa-aikaan ja muuhun kotitalouksien asiointiin.

Tiivistämisen suhteen näkökulmaa ei myöskään kannata virittää kovin keskustakeskeiseksi: on todettu, että aikaa vietetään enimmäkseen kaikkialla muualla kuin keskustaupunkien keskustoissa. Esikaupunkien ongelmia ei todellakaan voida ratkaista kantakaupunkikeskeisellä suunnittelulla. On myös muistettava, että kaupunkien ongelmat ovat keskenään uniikkeja.

Rakenne uudistuu suomalaisen väestönkasvun vauhdilla erittäin hitaasti. Koska koko Suomessa rakennuskanta kasvaa vuodessa vain alle prosentin, olemassa oleva rakenne dominoi pitkälti kehitystä. Keskittämisyhtymien suhteen tämä asettaa omat haasteensa.

Muuttoliikkeen osalta tilanne näyttää kehittyvän siten, että muuttoalttiiden nuorten ikäluokkien pienenessä nuorten muutto jossain määrin vähenee. Suurten ikäluokkien eläköitymisen seurauksena on ennustettu kasvavaa halukkuutta muuttaa maaseudulle. Tästä ilmiöstä ei vielä ole juuri näyttöä (Saari, M.: Miljoona muuttoa vuodessa. Hyvinvointikatsaus, Tilastokeskus. 2010, 5). Joka tapauksessa huomiota kannattaisi suunnata uuden rakenteen suunnittelusta ja yliopintimistisesta keskittämisyhtymästä olemassa olevan rakenteen kehittämiseen ja optimaaliseen käyttöön.

Yhdeksi ongelmaksi kuntareformikeskustelussa on jostakin syystä haluttu nostaa keskuskaupunkien ja kehyskuntien keskinäinen suhde. Yhdyskuntarakenteen näkökulmasta tämä verkostorakenteen osa on symbioottinen ja hyvinkin monisyinen.

Kilpailuasetelma kuntien kesken olisi syytä purkaa keskustelussa osiin ja pyrkiä täsmällisemmin esittämään kilpailun hyvät ja huonot puolet. Keskuskaupungin kehittämisen kannalta oleellista olisi pystyä analysoimaan kehyskuntiin kohdistuvan muuttoliikkeen syyt: miksi ihmiset muuttavat keskuskaupunkien sijasta niihin?

Näihin syihin olisi sen jälkeen mahdollista pyrkiä vaikuttamaan yhdyskuntasuunnittelun keinoin. On myös ymmärrettävä, että kaupunkikehittämisen lähes ainoana mittarina esiintyvä tiiviys on täysin riittämätön tarkastelunäkökulma. Rinnalle tarvitaan välttämättä monipuolisuuteen ja houkuttelevuuteen liittyviä mittareita.

Paljon puhuttua maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteen sovittamista voidaan toteuttaa varsin hyvin muutenkin kuin kuntarajoja muuttamalla. Kunnissa tarvitaan jatkossa ryhdikästä maankäyttöpoliitiikkaa, pitkäjänteistä maanhankintaa, notkeaa yhteistyötä verkostokumppaneiden kanssa sekä oman aseman ja toimintaympäristön tiedostamista eri mittakaavoissa. Lisäksi tarvitaan osallistavaa ja mahdollistavaa toimintatapaa muiden maankäytön toimijoiden suuntaan.

Kunta on verkosto

Kaupunkitutkimuksen näkökulmasta kuntauudistuskeskustelun yhteydessä tarjotut ratkaisut eivät ole minkäänlaisia ratkaisuja todellisiin tutkimuksellisiin ongelmiin. Toisaalta väite, että yhdyskuntarakenne olisi riittävän kattava tekijä määrittämään kuntarakenteen, on lähes mieletön. Yhdyskuntarakenne on vain yksi, ja lopulta melko ohut, taso kuntaa koskevassa kokonaistarkastelussa. Yhdyskuntasuunnittelijataustastani huolimatta en menisi ikinä väittämään, että kunta monimutkaisena toiminnallisena kokonaisuutena voitaisiin lähtistä pelkäksi karttatarkasteluksi.

Toiminnallisessa mielessä kunta on sekä liikkuvien että hallinnollisten toimintojen verkosto, eivätkä nämä juurikaan liity toisiinsa. Kunta ei myöskään ole pelkkä palvelutehdas, vaikka palveluiden näkökulmasta hahmottuukin kunnasta jo hieman oikeampi kuva kuin vain kartalta tarkastellen.

Kunta on paljon muutakin. Kunta on asioiden päättämistä paikallistietoon nojaten, kunta on paikallista toimintakulttuuria, ja kunta on paikallista identiteettiä. Lopulta, ja ennen kaikkea, kunta on kuitenkin paikallisen kehittämistahdon ja -voiman kokoava taho. Paikallisuutta ja paikallistietoa ei voi seudullistaa. Sen ymmärtäminen on avain koko eurooppalaisen kuntakäsityksen ymmärtämiseen.

Millaista demokratiaa kunnassa tarvitaan?

Kari Häkämies

Kunnanjohtaja, Pyhtää

Tätä kirjoitettaessa suomalaisessa kuntakentässä käy melkoinen kuhina. Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan on kirjattu kuntauudistus, joka on radikaalimpi kuin yhdenkään aikaisemman hallituksen. Tarkoituksena on rakentaa nykyisestä repaleisesta kuntajoukosta työssäkäyntialueisin perustuvat vahvat peruskunnat.

Hallitusta ei ainakaan voi moittia rohkeuden puutteesta. Perustuslakiin sisältyvä kunnallinen itsehallinto on niin prinsessanherkkä asia, että sen keikuttaminen on usein poliittisen vaaranlähteen avaamista. Toisaalta on huomattava, että tämä perusoikeus on aina ollut myös oiva keppihevonen puoluepoliittisille pyrkimyksille ja halpahintaiselle populismille.

Joskus kunnallisen itsehallinnon nimissä eletään yli kunnan varojen ja oletetaan valtion tai kuntien välisen verotulojen tasauksen olevan suruttoman elämän maksumies, joskus taas tehdään temppuja, jotka ovat alhaisia muille kunnille. Tällöin ei kyse ole kunnallisesta itsehallinnosta vaan kyvyttömyydestä tunnistaa oman kunnan tila. Kunnat eivät oikein koskaan ole kyenneet arvioimaan itseään rehellisesti. Analyysit muistuttavat usein enemmän mainoslehdyköitä kuin rationaalisen viileää pohdintaa.

Postiosoitedemokratiaa

Matti Vanhasen ja Mari Kiviniemen hallitukset heräsivät siihen, että kuntien on pakko uudistua. Säädettiin Paras-lainsäädäntö, joka velvoitti kunnat luomaan sosiaali- ja terveystoimessa yhteistoiminta-alueet, joilla on vähintään 20 000 asukasta.

Paras-hanke sai ristiriitaisen vastaanoton. Osa kunnista piti hanketta perustuslain vastaisena. Nämä kunnat eivät vastanneet ollenkaan valtiovallan kyselyihin, joissa jokaiselta kunnalta penättiin, kuinka se aikoi velvoitteen hoitaa. Joukossa oli myös kuntia, jotka eivät löytäneet yhteistyökumppania. Luonteva naapurikunta saattoi ilmoittaa, että se on kiinnostunut vain kuntaliitoksesta, ei Paras-yhteistyöstä. Pienempi kunnista ei voinut kuin voivotella.

Kuntien joukossa oli myös monia 10 000 asukkaan yksiköitä, joilla oli ainakin omasta mielestään toimiva terveyskeskus. Kun kaksi tällaista kuntaa löi hynttyyt yhteen, ei monen kuntavirkamiehen tai luottamushenkilön mielestä syntynyt minkäänlaista palveluihin liittyvää lisäarvoa. Mutta kustannukset ja byrokratia kasvoivat.

Eräs piirre Paras-hankkeessa jäi lähes kokonaan pohtimatta. Se oli uudistuksen vaikutus kuntademokratiaan. Monet yhteistyökavaiiluista rakentuivat isäntäkuntamallille, joka on huomattavan tehokas ja joustava verrattuna perinteiseen kuntainliittomalliin. Mutta suuren ja pienen kunnan yhteislautakunnissa demokratia heittää usein kärrynpyörää.

Kunnallinen itsehallinto rakentuu sille periaatteelle, että erilaiset poliittiset mielipidesuunnat kilvoittelevat kansalaisten suosiosta. Kunnissa ei ole hallitusta eikä oppositiota, mutta ne puolueet, jotka saavat ääniä enemmän kuin muut, pääsevät muita keskeisemmin vaikuttamaan kunnan asioihin.

Yhteistoimintaelimissä nämä suuret ajatukset eivät toteudu. Raadollinen tosiasia on, että aatteellisten ryhmien sijasta muodostuu postiosoitteisiin perustuvat ryhmät eli kullakin mukana olevalla kunnalla on oma ryhmänsä. Siellä porvari istuu kommunistin kera ikään

kuin yhteisellä asialla. Näinkö äänestäjät ovat vaaleissa halunneet? Eivät ainakaan ne, jotka äänestävät aatteita.

Ammattijohtaja vai pormestari?

Uudistustarpeiden herättyä ylijohdaja Päivi Laajalan työryhmä kartoitti asioita työryhmässä. Työtä tehtiin nykyistä hallitusta varten. Ryhmä pohdiskeli myös kunnan johtamista ja edustuksellisen demokratian kehittämistä kuntahallinnossa.

Kunnan johtaminen on äärimmäisen tärkeä asia kunnan kilvoittelussa muiden kuntien kanssa nykyisessä kuntien pudotuspelissä ja hyvinvointipalveluiden luomisessa kuntalaisille. Johtamiskeskustelua käyvätkä kaksi koulukuntaa.

Toinen niistä peräänkuuluttaa tehokkuutta ja nopeutta kunnan asioissa ja tukee aika lailla nykyistä mallia, jossa kunnan virkamiesjohdossa istuu laajoin valtuuksin toimiva virkamiesjohtaja, kunnanjohtaja. Toinen ajatussuunta puhuu demokratian tärkeydestä ja nykyisen järjestelmän virkamiesvaltaisuudesta. Monet luottamushenkilöt kokevat jäävänsä kumileimasimeksi ja tulevansa kokopäiväisen virkakoneen yliajamaksi. Ongelman ratkaisuksi on keksitty muualta Euroopasta lainattu pormestarimalli.

Kummallakin mallilla on puolensa. Mikään kuntasalaisuus ei ole, että erityisesti takavuosina monet pitkäaikaiset kunnanjohtajat nousivat melkein itsevaltiaan asemaan kunnassaan. Luottamushenkilöillä pyyhittiin pöytää, ja jos joku uskalsi niskuroida, kunnanjohtaja järjesti luottomiestensä kautta sellaisen rangaistuksen, että vastaan hangoittelu loppui yleensä nopeasti.

Vahvalla virkamiesjohtajamallilla on silti edelleen vankat puolustajat. Nuo takavuosien diktaattorit olivat usein työnarkomaaneja, jotka erityisesti hidasliikkeisissä maalaiskunnissa potkivat luottamushenkilöiden vauhtia ja toteuttivat uudistuksia, joita on jälkikäteen kiiteltu. Ja kyllä tänäkin päivänä löytyy paljon kuntien luottamushenkilöitä, jotka haluavat palkata kuntaansa vahvan johtajan.

Kunnan asiat ovat monimutkaistuneet ja edellyttävät yhä suurempaa ammattitaitoa. Ammattijohtajalle voidaan myös juridisesti asettaa ankarampia vaatimuksia kuin luottamushenkilöiden joukosta nostetulle henkilölle, jolla ei välttämättä ole johtamisen koulutusta tai kokemusta.

Pormestarimalli on ehdoton demokraattisuudessaan. Jos puolueet asettavat jo ennen kuntavaaleja omat pormestariehdokkaansa, voivat kuntalaiset suoraan ottaa kantaa siihen, kuka kuntaa neljän vuoden ajan johtaa. Kun pormestari vielä toimii kunnanhallituksen ja -valtuuston puheenjohtajana, on hänellä ainakin valtaa.

Mallin ongelmat saattavat tulla käytännön kysymyksistä. Löytyykö jokaisesta kunnasta, joka haaveilee pormestarista, valtuutettujen joukosta henkilö, jolla on akateeminen loppututkinto ja riittävä kokemus johtajana? Ilman näitä ominaisuuksia pormestarista tulee helposti marionetti ja todellinen valta siirtyy ”harmaille” miehille eli virastotalon virkamiesjohtajille, joita kuntalaiset eivät edes tunne. Jos näin käy, voidaan perustellusti sanoa, että on menty ojasta allikkoon.

Edellä mainituista syistä on pohdittu myös sitä, voisiko pormestari tulla valtuuston ulkopuolelta. Tällainen ajattelu voi olla rationaalista, mutta on demokratian näkökulmasta hassua. Jos pormestari halutaan nimenomaan kansanvallan nimissä, niin kuinka pormestariksi voidaan nimittää joku, joka ei ole ollut edes vaaleissa ehdolla?

Luottamusmiehet nytkaikaan

Suomalaista kuntahallintoa on tahkottu aika lailla samanlaisella organisaatiolla koko sotien jälkeinen aika. Keskeisin muutos lienee vuosien varrella ollut se, kun kunnanjohtajilta vietiin puheenjohtajuus hallituksessa. Mutta muutoin kolmiportainen lautakunta-hallitus-valtuusto-malli on ollut käytössä Helsingistä Utsjoelle. Toki kunta-lakiin on vuosien varrella tehty muutoksia ja luotu mahdollisuuksia, mutta ne ovat jääneet aika lailla kuolleiksi kirjaimiksi.

Silloin kun nykyinen systeemi luotiin, päätettiin demokraattisesti valituissa elimissä aika lailla eri asioista kuin tänä päivänä. Sosiaalilautakunta jakoi köyhäinapua yksittäisille ihmiselle kenties äänestyspäättöksi, ja asuntolautakunnassa saattoi käydä kova vilske, kun vuokra-asuntoja diilailtiin poliittisin perustein.

Itselle on hyvin jäänyt mieleen Kotkan kaupunginvaltuuston pöytäkirja viidenkymmenen vuoden takaa. Eräs toimistos sihteeri oli tehnyt palkankorotusanomuksen. Arvon valtuusto käsitteli asiaa kaksi kertaa. Anomus torpattiin lopuksi yksimielisesti, ja puheenvuoron näin merkittävästä asiasta käytti mm. eduskunnan puhemiesistään myöhemmin valittu valtuutettu. Kukaan ei siihen aikaan todennäköisesti nähnyt prosessissa mitään merkillistä tai mainittua toimistosih-teeriä loukkaavaa.

Jo parinkymmenen vuoden ajan valtuustot ovat delegoineet päätösvaltaansa hyvin radikaalisti. Toimilla on ollut selvät seuraukset. Pienten kuntien valtuustot ja lautakunnat ovat usein vailla todellista tekemistä. Tähän todellisuuteen Suomen kunnissa pitäisi herätä.

Päivi Laajalan työryhmässä pohdiskeltiin mm. mallia, jossa jokaisen lautakunnan puheenjohtajana olisi valtuutettu ja nämä valtuutetut muodostaisivat kunnanhallituksen. Hallituksen yläpuolella olisi edelleen valtuusto, mutta nykyistä selvästi pienempänä.

Nykyisen systeemin heikkoutena on, että erityisesti taloudellisesti vaikeina aikoina lautakunnat tekevät ylimitoitettuja esityksiä, jotka joudutaan karsimaan alusta loppuun kunnanjohtajan johdolla kunnanhallitusta varten. Ei mikään ihme, jos moni lautakunnan jäsen potee turhaumaa. Tuo edellä kuvattu malli voisi lieventää turhaumaa. Kun puheenjohtaja olisi aina myös kunnanhallituksen jäsen, olisi oletettavaa, että realismin määrä olisi nykyistä suurempi.

Toki ajatuksen voi antaa lentää vieläkin radikaalimmin. Miltä tuntuisi sellainen malli, jossa lautakuntia ei olisi ja kunnanhallituksen muodostaisi kunnanjohtajan vetämä virkamiesten johtoryhmä? Demokraattinen kontrolli toteutuisi nykyisten kunnanhallitusten ko-koisten valtuustojen kautta. Ehdotuksen suosio vaihtelee todennäköisesti sen mukaan, onko vastaaja luottamushenkilö vai virkamies.

Pakko uudistua

Kuntien asiat ovat aina hyvin puoluepoliittisia, ja niin pitääkin olla. Suomalaisella kunnalla on enemmän valtaa kuin minkään muun maan kunnalla, joten olisi järjenvastaista kuvitella kuntien päätöksenteon olevan pelkkää insinööritiedettä.

Yhden asian soisin jokaisen puolueen oivaltavan. Jos jatkamme nykysysteemillä, seinä tulee vastaan. Jokainen tuleva maan hallitus keskittyy valtiontalouden hoitoon ja valtio vetäytyy kunnista. Kuntien on yhä enemmän pärjättävä omillaan. Siksi on ymmärrettävä, että uudistuksiin on pakko mennä.

Tulevaisuuden kunta – kohti kansanvaltaa

*Hannu Roivainen,
Valtuutettu, Keminmaa*

Kuntakenttä on muutospaineissa sekä taloudellisesti että toiminnallisesti. Näyttää kuitenkin siltä, että suurin kiinnostus kohdistuu kuntarakenteisiin, vaikka esimerkiksi kuntademokratiaan ja johtamiseen pitäisi kiinnittää enemmän huomiota. Tarkastellaan kuitenkin ensin kuntarakenteita.

Suomessa on ollut yli 600 itsenäistä kuntaa. Keskimääräinen kuntakoko on tätä nykyä noin 16 000 asukasta, eli varsin pienet kunnat huolehtivat kuntalaisten tarvitsemista palveluista. Kun astuin kunnallispäättäjän osaan 1970-luvun puolivälin jälkeen, kuntia oli 475. Määrä oli tämän vuosituhannen alussa oli vielä 452.

Matti Vanhasen ja Mari Kiviniemen hallituksien ns. Paras-hanke sai kuntakentän liikkeelle, sillä tänä vuonna kuntia on enää 336. Uuden hallituksen linjaukset lisäävät vauhtia kuntakentän supistamiseen. Jyrki Katainen (kok.) on sanonut, että Suomeen riittäisi hyvin 10 vuoden kuluttua 100 kuntaa. Kataista ovat myötäilleet myös SAK:n puheenjohtaja Lauri Lyly ja EK:n toimitusjohtaja Mikko Pukkinen, joiden molempien mielestä 100 kuntaa riittäisi.

Kuntakentän toimintaedellytykset ovat muuttuneet vuosikymmenien saatossa riippumatta hallitusvastuussa olevista puolueista. Otan yhden esimerkin, jonka parhaiten tunnen: Keminmaan kunnassa valtionosuudet olivat 1990-luvun alkupuolella liki 15 miljoonaa euroa ja

ne olivat myös suuremmat kuin silloiset verotulot (13 milj. euroa). Sitten tehtiin 90-luvun puolivälin valtionosuusleikkauksia, joiden vuoksi valtionosuudet vähenivät huonoimmillaan noin 6 miljoonaan euroon.

Tilinpäätöksessä 2010 valtionosuudet ovat euromääräisesti 13 miljoonaa euroa eli lähes samansuuruiset kuin vuonna 1993. Kuntalaisten maksamat verotulot ovat osin kompensoineet valtionosuuksien rajuja menetyksiä. Vuonna 1993 verotulot olivat 13 miljoonaa euroa, mistä ne kasvoivat 30 miljoonaan euroon vuonna 2010.

Kunta on ajan mittaan joutunut sopeutumaan riippumatta siitä, mitkä voimat ovat olleet maan hallituksessa. Muutokset eivät ole tapahtuneet itsestään. Tulevasta kuntauudistuksestaakaan ei tule helpoa: soraääniä kuuluu jo hallitusrintamastakin, puhumattakaan oppositiosta.

Hyvä veli -verkostot ja virkajohto uudistusten jarruna

Vaikka talous ohjaa voimakkaasti kuntakenttää, muillakin tekijöillä on vaikutusta. Monissa etenkin pienissä kunnissa on vuosikymmenten saatossa kasvanut hyvä veli -verkostoja, joita ei haluta hajottaa, vaikka kuntalaisten etu niin vaatisi. Valtapuolue käyttää valtaa niin henkilöstön rekrytoinnissa kuin yrityselämän ohjailussa.

Näiden verkostojen hajoamisen pelossa vannotaan kuntien yhteistyön nimeen, kun jokainen kunta katsoo nykymallilla tuottavansa omien kuntalaistensa palvelut sekä laadultaan että taloudellisesti paremmin kuin naapurikunnat. Perusteluina käytetään monenlaisia tilastollisia faktoja, vedotaan tunteisiin, uuden ja tuntemattoman uhaan sekä päätösvallan katoamiseen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelle.

Esimerkiksi Kemi-Tornio-alueella on tehty jos jonkinlaista selvitystä yhteisistä palveluista, kuten kirjasto, ICT, taloushallinto, sekä sosiaali- ja terveystieteistä aina kuntaliitosselvitykseen asti. Nämä kaikki ovat kaatuneet, kun olisi pitänyt ryhtyä tekemään konkreettisia päätöksiä.

Kaikissa näissä selvityksissä vahvoina toimijoina ovat olleet ne, joita uudistukset eniten koskettavat, eli virkamiesjohto. No, on niissä nimeksi ollut mukana luottamushenkilöitäkin, joiden oma näkemys on jäänyt taka-alalle sen vuoksi, että poliittinen virkajohtaja pystyy vaikuttamaan myös luottamushenkilövalintoihin.

Kataisen hallituksen tavoitteena on siis uudistaa myös kuntalakia. Tähän on ollut tarvetta jo pitemmän aikaa ainakin johtamisen osalta, jos muutenkin. Jo Vanhasen hallituksen aikana kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa kuntalakia muutettiin niin, että valtuusto voi valita kunnan johtoon pormestarin sekä apulaispormestareita, mutta vain muutamassa kunnassa lain suomaa mahdollisuutta on hyödynnetty. Ei vaikka Vanhanen patistelikin kuntia kokeilemaan uudistuksia.

Miksi kunnissa ei kuitenkaan haluttu kokeilla näitä uudistuksia? Syy on se, että useimmissa tapauksissa valtuuston valitsema kaupungin- tai kunnanjohtaja on myös kunnan poliittinen johtaja, vaikka muodollisesti näin ei ole. Useasti on myös niin, että oman kunnan virkajohtaja istuu kuntayhtymässä tai muussa vastaavassa elimessä poliittisen puolueen mandaatilla. Aina ei tiedä, puhutaanko tällaisessa tapauksessa virkamies- vai luottamushenkilöäänellä.

Avoimeen poliittiseen johtamisjärjestelmään ei päästä, kun siihenkin kysytään erilaisissa halukkuustiedusteluissa mielipidettä virkajohdolta. Myös kuntaliiton hallituksessa on vahva kansanedustajien ja kunnanjohtajien edustus, joten uudistuksia vastustaa vahva lausunnonantajien koneisto.

Toisin on naapurimaissamme sekä laajemmin koko Euroopassa. Tavallisempaa on, että kuntaa johtaa joko suorilla vaaleilla valittu tai valtuuston valitsema poliittinen johtaja, joka vastaa myös kunnan hallinnon ja toiminnan johtamisesta. Olisiko nyt rohkeutta katsoa asiaa kuntalaisten ja demokratian kannalta? Yllättävää kyllä nyt näyttää hallituksessa olevan nuori ennakkoluuloton ministeri, jolla on henki ja tahto päällä uudistuksien viemiseksi eteenpäin.

Viimeinen hetki vaikuttaa

Karavaanin on kuljettava, vaikka mikään fakta ei itsestään selvästi tuekaan suuruuden ekonomiaa. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa tavoitteena oli ennen kaikkea varmistaa laadukkaiden palveluiden saatavuus koko maassa sekä saavuttaa elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne.

Piti vastata suomalaisten ikääntymisen tuomiin haasteisiin, kuten kuntaministeri Manninen aikanaan markkinoi, vaikka oman alueemme (Kemi-Tornio) rakenteisiin ei saanutkaan koskea. Manninen markkinoi mieluummin maakunnallista mallia kuin työssäkäyntialueen mallia: ”Olisi järkevää muodostaa raskaimmille palvelutehtäville maakunnan laajuinen organisaatio suorilla vaaleilla valittavine valtuustoineen.” Lapissa vaaleilla valittua maakuntavaltuustoa ovat kuitenkin aikaisemmin vastustaneet Mannisen puoluetoverit.

Kataisen hallituksen ohjelman mukaan tuota päämäärää toteutetaan parhaiten laajalla kuntauudistuksella, jonka tavoitteeksi asetetaan vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Suomeksi sanottuna tämä tarkoittaa kuntaliitoksia, riittävän suuria kuntia, jotka pystyvät vastaamaan kuntalaisten tarpeista.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen kannalta tämä tarkoittaa, että kuntauudistuksessa laadittava rakennelaki tulee korvaamaan kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan nk. puitelain. Puitelakiin sisältyvää yhteistoimintaan velvoittavaa menettelyä ja siihen liittyvää kuntakohtaisten neuvottelujen käynnistämistä ei siksi nähdä tarkoituksenmukaiseksi. Puitelain menettelyistä tullaan siirtymään rakennelain mukaisiin menettelyihin.

Pitkien välimatkojen Lapissa suuruuden ekonomia on mahdollista vain kuntien alueellisen koon, ei asukasluvun mukaan. Rovaniemen alueella ratkaisut on pääosin tehty, jäljellä on laajassa Lapin maakunnassa vain Kemi-Tornio-alue, joka on tiivis yhtenäinen työssäkäynnin sekä elinkeinoelämän alue. Maakunnallinen hallintomalli ja päätösvalan siirtäminen käytännössä Rovaniemen seudulle ei saa Kemi-Tornion alueella kuntalaisten kannatusta.

Nyt pitäisi olla se kuuluisa viimeinen hetki, jossa kuntien päätöksentekijät voivat vaikuttaa kuntakentän uudistukseen ottamalla härkää sarvista ja asettumalla saman pöydän ääreen päämääränä vain kuntalaisten etu. Tulevaisuuden kuntarakenteeseen on useita vaihtoehtoja, eivätkä pakkokeinot ole koskaan hyvästä.

Suomen ikääntyvä väestöpohja tietää kasvavaa palveluiden tarvetta niin sosiaali- kuin terveyspalveluissa. Tähän toimintaympäristön muutokseen vastaaminen on suuri haaste, jossa organisaatiot eivät ole tärkeintä, palvelut sen sijaan ovat.

Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

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

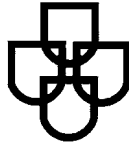
- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto
KAUPUNKI JA MAASEUTU
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth
MILLAISIA OLEMME?
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen
LIITTOKUNTA (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)
- 26 Pertti Hemánus
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

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

- 47 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen
KUNNAN ELINKAARIHYPPY
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen
ALAISTAITO
Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)
- 60 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2005
- 61 Samuli Skurnik
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)

- 62 Markku Lehto
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)
- 63 Pasi Holm
VEROKIRJA (2006)
- 64 Matti Virén
KANSALAISEN KUNTAUUDISTUS (2006)
- 65 Markku Lehto
OI OMA KUNTANI (2006)
- 66 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2006
- 67 Peter Ekholm
POLEMIA – AJATUSPAJAKO? (2007)
- 68 Aatos Hallipelto
PARAS TUOTTAKOON!
Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat (2008)
- 69 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2008
- 70 KUNNON VALTUUTETUT?
Ilmapuntari 2008, osa 2
- 71 Sami Borg
HILJAA HYVÄ TULEE
Puheenvuoro äänestysprosesteista ja vaaliaktiivisuudesta (2008)
- 72 Matti Wiberg
HALLITSEEKO HALLITUS? (2009)
- 73 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2009
- 74 Jussi-Pekka Alanen
HELSINKI
Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli (2009)
- 75 Laura Berg–Mari K. Niemi
KENEN KUNTAVAALIT? (2009)
- 76 Esa Halme–Lauri Kuukasjärvi
UUSI KUNTA VAI KUNTALIITOS – KUNTALAISEN ITSEHALLINTO
(2010)

- 77 Esko Kalevi Juntunen
SULJETUSTA AVOIMEEN – TALOUDEN GLOBAALIMYRSKY
(2010)
- 78 Anne Luomala – Tuomo Puumala
BUDJETTI – JULKINEN SALAISUUS VAI SALAINEN JULKISUUS?
(2010)
- 79 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2010–2011
- 80 Terho Pursiainen
MIELEKÄS ELÄMÄ, MIELEKÄS YHTEISKUNTA (2011)
- 81 Antti Mykkänen (toim.)
KUNTAKIRJA – UUDISTUSAJATUKSIA (2011)



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

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

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

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

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

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi, p. 0400 570 087
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi, p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, anja.kirves@kaks.fi, p. 0400 722 682

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

seutukunta asukas valtuutettu
ehyt maaseutu oppiva terve
Eurooppa tasa-arvoinen älykäs

Millainen on tulevaisuuden kunta tai maakunta?
Tarvitaanko pakkoliitoksia? Mikä on eurooppalainen
kuntamalli? Miten palvelut tulisi järjestää? Kuinka
kuntademokratiaa kehitetään?

Näihin kysymyksiin vastauksia kirjoittavat Suomen
kuntakentän eturivin vaikuttajat.



muukalainen kaupunki hallinto
ehjä kansalainen ihminen
yliopisto tarmokas kilpailukykyinen
kehitysalue koulu demokratia
Suomi kunta vanhus
kylä identiteetti talous koti
koulutus kuntalainen maakunta
osallistuva
luova asiakas oppilas valtio
Pohjois-Suomi johtaja Etelä-Suomi